

Processo: 1072174
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Pedro Leopoldo
Exercício: 2018
Responsável: Cristiano Elias dos Reis Costa
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 2/3/2021

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. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

- 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) Observância dos limites legais de gastos com pessoal, incluindo na receita corrente líquida os valores devidos pelo Estado ao município relativos ao Fundeb e ICMS do exercício de 2018. Princípio da Equidade.
- 4) Recomendações.
- 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 Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis representaram o percentual ínfimo de 0,02% da despesa fixada, em emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais do Sr. Cristiano Elias dos Reis Costa, Prefeito Municipal de Pedro Leopoldo, exercício financeiro de 2018, 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.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 2 de março de 2021.

GILBERTO DINIZ
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 2/3/2021**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Pedro Leopoldo, referente ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Cristiano Elias dos Reis Costa, Prefeito Municipal à época.

A unidade técnica, em sua análise inicial, Arquivo Eletrônico n. 2096314, Peça n. 12, 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\$176.591.131,65 e empenhadas despesas no montante de R\$140.991.699,16;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 6,16% 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 31,98% e de 29,30%;
- o relatório de controle interno foi conclusivo e abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 04/17.

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 fez recomendações.

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, Arquivo Eletrônico n. 2098914, Peça n. 16, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com base no art. 45, I, da Lei Orgânica do TCEMG.

Após, conforme despacho – Arquivo Eletrônico n. 2203999, Peça n. 17, foi determinada a juntada de documentação protocolizada pela promotora de Justiça da Comarca de Pedro Leopoldo, na qual solicitou informações para instrução de Inquérito Civil, que apura supostas irregularidades na composição do Conselho e aplicação dos recursos do Fundeb.

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. 3.484, de 22/12/2017, Arquivo Eletrônico n. 2096310, Peça n. 8, previu a receita e fixou a despesa no valor de R\$172.515.060,00, e autorizou, no art. 5º, a abertura de crédito adicional suplementar, no percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do valor total da despesa fixada, equivalente a R\$43.128.765,00.

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/2018, verificou-se arrecadação deficitária e déficit na execução orçamentária, conforme demonstrado:

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA – R\$	Receita Arrecadada – R\$	Arrecadação Deficitária – R\$
2018	172.515.060,00	139.396.388,75	(33.118.671,25)
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada – R\$	Despesa Executada – R\$	Déficit orçamentário – R\$
2018	139.396.388,75	140.991.699,16	(1.595.310,41)

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão.
Fonte: SICOM/2018

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,¹ 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).

¹ FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

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 Execução Orçamentária

A unidade técnica apontou que o município abriu créditos adicionais suplementares no montante de R\$33.326.283,47, utilizando como fontes a anulação de dotações (R\$29.250.211,82) e o superávit financeiro (R\$4.076.071,65), obedecendo, portanto, ao que foi autorizado pela LOA e ao art. 42 da Lei n. 4.320/1964.

Foram também abertos créditos adicionais especiais, autorizados pela Lei Municipal n. 3.512, de 14/12/2018, no montante de R\$7.200,00, utilizando-se da fonte de recurso decorrente de anulação de dotações orçamentárias em igual valor.

No entanto, em consulta ao Sicom/2018, no demonstrativo dos decretos de alterações orçamentárias, constata-se que, além dos créditos adicionais analisados pela unidade técnica, consta um valor de R\$12.837.859,24 relativo a decretos ou ato de alteração de fonte de recursos.

Com relação aos decretos ou ato de alterações de fonte de recursos, verifica-se, por amostragem, que não houve alterações nas dotações orçamentárias, apenas nas fontes de recursos dentro do mesmo elemento de despesa e da mesma dotação orçamentária.

Pelo exposto, entende-se que a abertura dos créditos adicionais está de acordo com o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64.

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

A unidade técnica informou, fls. 6 a 8 do Arquivo Eletrônico n. 2096314, Peça n. 12, que o município abriu créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis de superávit financeiro do exercício anterior, no valor de R\$35.815,52, 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, no valor de R\$5.617,63, conforme demonstrado na análise e considerado como irregular.

No entanto, considerando o disposto no parágrafo 7º, do art. 1º, da Ordem de Serviço Conjunta n. 01, de 29/5/2019, no que tange à materialidade, ao risco e à relevância do valor apontado como irregular, a unidade técnica afastou a irregularidade apontada, uma vez que o referido valor representa 0,004% da receita líquida arrecadada (R\$139.396.388,75).

De fato, observa-se que foram abertos créditos sem recursos de superávit financeiro nas fontes 229 - Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no valor de R\$30.197,89, e 256 - Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (Feas), no valor de R\$5.617,63.

Dessa forma, foram abertos créditos adicionais, no valor de **R\$35.815,52**, sem recursos disponíveis, 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 **0,02%** da despesa fixada de R\$172.515.060,00.

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.²

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, cujos fundamentos diretos são a razoabilidade, a proporcionalidade e a finalidade dos atos praticados pelos agentes políticos. Vejamos as inolvidáveis lições de Nelson Hungria,³ *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 *mapa mundi*”. **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,⁴ 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 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 dos atos de improbidade administrativa que causem 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,⁶ *in verbis*:

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. 2012.

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: 21/8/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma.

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

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 14/8/2012, com publicação na mesma sessão.

[...]

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.**⁷ (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*:

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\$35.815,52, representam o percentual ínfimo de 0,02% da despesa fixada no valor de R\$172.515.060,00.**

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.

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 Alterações Orçamentárias – utilização de fontes incompatíveis

Conforme apontado pela unidade técnica, às fls. 8/9 do Arquivo Eletrônico n. 2096314, Peça n. 12, foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, não atendendo à Consulta n. 932477/14 desta Corte de Contas.

Isto posto, recomenda-se ao gestor que observe o disposto nas orientações constantes da Consulta n. 932477/2014, deste Tribunal de Contas, que concluiu ser vedada a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, excetuando-se aquelas originadas do Fundeb (fontes 118, 218, 119 e 219) e, ainda, das aplicações constitucionais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e da Saúde (fontes 101, 201, 102, 202), incluídas as fontes 100 e 200, bem como as fontes 148, 248, 149, 249, 150, 250, 151, 251, 152 e 252 nos termos da Portaria n. 3.992/17, que trata dos blocos de financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde.

2.5 Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poder

A unidade técnica informou, às fls. 26 a 29 do relatório técnico (Arquivo Eletrônico n. 2096314, Peça n. 12), que o Poder Executivo não obedeceu ao limite percentual estabelecido pela LC n. 101/2000, art. 20, III, b, tendo sido aplicado o percentual de 56,12% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$137.488.273,75).

Ressalvou, no entanto, que, conforme disposto nos §§ 5º e 6º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta n. 01, de 29/5/2019, foram somados ao total da Receita Corrente Líquida os valores devidos pelo Estado ao município, a título de repasses do Fundeb, ICMS e IPVA referentes ao exercício de 2018, no montante de **R\$11.258.517,44**.

Assim, a unidade técnica fez nova apuração e concluiu que o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de **55,41%**, **51,87%** e de **3,54%** da receita base de cálculo de **R\$148.746.791,19**, razão pela qual desconsiderou o apontamento.

Salienta-se que foi celebrado, em 4/4/2019, o Termo de Acordo⁸ entre o Estado de Minas Gerais, a Secretaria de Estado da Fazenda – SEF, a Secretaria de Estado de Planejamento e, ainda, a Associação Mineira dos Municípios – AMM, em face da situação de calamidade financeira enfrentada pelo Estado de Minas Gerais, no qual ficou estabelecido que, a partir de 30/1/2019, seriam regularizados os repasses dos valores devidos a título de ICMS, IPVA e Fundeb aos municípios associados à AMM.

Destacam-se também as disposições da Ordem de Serviço Conjunta n. 1/2019, desta Corte de Contas, *in verbis*:

[...]

Art. 1º (*omissis*)

[...]

⁸SECRETARIA DE ESTADO DE MINAS GERAIS. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/Acordo_EMG_-_AMM/ACORDO_EMG_E_AMM.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

§ 4º - A **análise quanto ao descumprimento do limite de despesas com pessoal** deverá considerar o decurso do prazo de recondução previsto no **art. 23 c/c o art. 66 da Lei Complementar n. 101/2000**.

§ 5º - Na **análise do cumprimento dos limites de despesas com pessoal, fixados nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2000**, devem ser apresentados **dois cálculos, um considerando o valor da Receita Corrente Líquida – RCL efetivamente arrecadada pelo Município, relativos ao Fundeb, ICMS e IPVA, referentes ao exercício de 2018**, para que o impacto no cálculo dos limites das despesas com pessoal seja evidenciado.

§ 6º - Para fins do disposto no § 5º, **serão utilizadas as informações disponibilizadas pelo Estado e pela Associação Mineira dos Municípios, nos termos do Acordo firmado em 4/4/2019, com a intermediação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais**, confrontados com os valores recebidos pelos municípios informados por via SICOM. (Grifamos).

Assim, no caso concreto, deve ser considerada a perda na arrecadação dos municípios decorrente da situação de calamidade financeira enfrentada pelo Estado de Minas Gerais, reconhecida pelo Decreto Estadual n. 47.101, de 5/12/2016, e ratificada pela Resolução n. 5.513, de 12/12/2016, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – ALMG, tornando-se prudente a análise do princípio da equidade que, no abalizado entendimento de Vicente Ráo,⁹ possui fundamentos que não podem ser desprezados, *in verbis*:

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

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,¹⁰ “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**

⁹ RÁO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. Volume 1.

¹⁰ JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. Equidade. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coord.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (Coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/312/edicao-1/equidade>.

diferentes conclusões para o caso concreto, é indispensável analisar os potenciais efeitos pertinentes a cada qual.¹¹

Dessa forma, é importante ressaltar que a realização de despesas com pessoal por parte do Poder Executivo Municipal teria excedido o percentual máximo autorizado em 2,12% da Receita Corrente Líquida sem o ajustamento (R\$137.488.273,75).

No entanto, ao analisar os referidos gastos de pessoal, aplicando-se a metodologia de cálculo estabelecida na OS n. 01/2019, com o acréscimo dos valores devidos pelo Estado aos municípios, relativos ao Fundeb, no valor de R\$8.020.717,63, e ICMS, no valor de R\$3.237.799,81, referentes ao exercício de 2018, conforme os dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda Estadual de Minas Gerais e coeficiente estabelecido pela Portaria Interministerial n. 08 de 29/11/2017,¹² o total da Receita Corrente Líquida devidamente ajustada passa a ser de R\$148.746.791,19.

Portanto, em atendimento aos art. 19, inciso III, e art. 20, inciso III, alíneas a e b, da LC n. 101/2000, os limites percentuais passam a ser os seguintes:

Quadro Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poder

Receita Base de Cálculo Ajustada				148.746.791,19	
ÓRGÃO E PODERES	Permitido LRF	%	Total Pessoal Gasto	%	% Excedente
Poder Executivo	80.323.267,24	54,00	77.154.322,63	51,87	0,00
Poder Legislativo	8.924.807,47	6,00	5.263.936,98	3,54	0,00
MUNICÍPIO	89.248.074,71	60,00	82.418.259,61	55,41	0,00

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro substituto Licurgo Mourão.

Fonte: Relatório Técnico – SICOM/2018 – Secretaria da Fazenda Estadual de Minas Gerais e Portaria Interministerial n. 08 de 29/11/2017.

Desse modo, o total das despesas referentes ao Poder Executivo, de R\$77.154.322,63, passa a corresponder ao percentual de **51,87%** da receita base de cálculo, não superando o limite percentual permitido de 54%, conforme a alínea “b” do inciso III do art. 20 da LRF.

Isto posto, recomenda-se ao atual gestor municipal que atente quanto à correta observância das normas constantes da alínea “b” do inciso III do art. 20 da LRF, no que se refere ao limite percentual de gastos pelo Poder Executivo local. Ressalta-se, por fim, que os valores devidos pelo Estado, quando efetivamente recebidos pelo município, não poderão compor a receita base de cálculo novamente.

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:

¹¹ 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.

¹²Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/Acordo_EMG_-_AMM/Acordo_com_municipio_ICMS_20200429.pdf;
http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/Acordo_EMG_-_AMM/; <https://portalamm.org.br/wp-content/uploads/D%C3%8DVIDA-DE-2018-DO-ESTADO-COM-FUNDEB-ICMS-E-IPVA.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.
Portaria Interministerial n. 8 de 29/11/2017.

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) 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, tomou por base os dados fornecidos pelo Ministério da Educação¹³ e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.¹⁴

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 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad, 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.

¹³ BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional da Educação – PNE**. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>.

¹⁴ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo populacional**. Disponível em: <http://ibge.gov.br>.

Segundo a unidade técnica, Arquivo Eletrônico n. 2096314, Peça n. 12, o município cumpriu 84,13% da Meta 1A no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola até o exercício de 2018, não atendendo ao disposto na Lei n. 13.005/2014, tendo em vista que, da população de 1.550 crianças de 4 a 5 anos de idade, 1.304 foram matriculadas, deixando, portanto, de atender o disposto na mencionada norma legal em 15,87%.

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, o município cumpriu, até o exercício de 2018, apenas o percentual de 29,81% quanto à oferta em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, tendo em vista que, da população de 2.872 crianças de 0 a 3 anos de idade, 856 foram matriculadas, devendo atingir no mínimo de 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. 33 do Arquivo Eletrônico n. 2096314, Peça n. 12, o município informou o valor de R\$2.238,55 como valor pago para o piso salarial referente à creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental, descumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República de 1988. Portanto, o município não observou o piso salarial profissional previsto na Lei n. 11.738/2008, atualizado para o exercício de 2018 pela Portaria MEC n. 1.595/2017, no valor de R\$2.455,35.

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 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 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 Pedro Leopoldo foi definido na faixa B, conforme demonstrado abaixo:

DIMENSÕES CONSIDERADAS	NOTAS ATRIBUÍDAS	NOTA PONDERADA
EDUCAÇÃO	B	B
SAÚDE	B	
PLANEJAMENTO	B	
GESTÃO FISCAL	B	
MEIO AMBIENTE	B	
CIDADES PROTEGIDAS	A	
GOVERNANÇA EM T.I.	B+	

Fonte: SGAP – Arquivo Eletrônico 2096314 – Peça 12, fl. 35.

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 0,02% 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. Cristiano Elias dos Reis Costa, Prefeito Municipal de Pedro Leopoldo, relativas ao exercício financeiro de 2018, com as recomendações constantes no corpo da fundamentação.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

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 GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

* * * * *

dds