

Processo: 1148299
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Pedras de Maria da Cruz
Exercício: 2022
Responsável: Rodrigo Alexandre Fernandes
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO
VOTO VENCEDOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

SEGUNDA CÂMARA – 25/02/2025

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. AVALIAÇÃO DE METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. A apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo Prefeito no período.
2. A partir do exercício financeiro de 2023, a fim de conferir maior efetividade e eficácia à atuação deste Tribunal, o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação - PNE passou a ser objeto de monitoramento por meio de “Trilhas Eletrônicas de Fiscalização”; por conseguinte, deixou de ser analisado nas prestações de contas anuais de prefeitos dos exercícios financeiros de 2023 e 2024.

PARECER PRÉVIO

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas do Prefeito Rodrigo Alexandre Fernandes, do Município de Pedras de Maria da Cruz, relativas ao exercício de 2022, com fundamento no disposto no art. 45, inciso I, da Lei Complementar n.º 102/2008;
- II) recomendar ao atual Prefeito que:
 - a) aprimore o planejamento municipal, observando os ditames insertos no prejulgamento de tese fixado na Consulta n.º 1110006, que estabeleceu como referência, para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, o percentual máximo de 30% de suplementação de créditos orçamentários sobre o total do orçamento;
 - b) oriente o responsável pela contabilidade municipal quanto à exatidão dos dados contábeis, de forma que o superávit financeiro indicado no quadro anexo do balanço patrimonial do exercício anterior (Sicom - Dcasp informado) corresponda à diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, considerando também o correto controle por Fonte de recursos (Sicom - AM apurado), conforme art. 43, § 1º, I, e § 2º, da Lei n.º 4.320/1964, c/c o art. 8º, parágrafo único,

da Lei Complementar n.º 101/2000;

- c) se acatele para que a movimentação dos recursos correspondentes à MDE seja efetuada em conta corrente bancária específica, e que as despesas a serem computadas na MDE (25%) sejam empenhadas e pagas utilizando-se as fontes de recursos 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000 e 1.718.000/2.718.000, devendo constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001, conforme Comunicado Sicom n.º 16/2022;
 - d) oriente o setor responsável no sentido de que, partir do exercício de 2024, as despesas relativas a contratos firmados para a execução indireta de serviços relacionados à atividade finalística do Município, nos quais se faça possível a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado, sejam classificadas na natureza "3.3.xx.34.xx – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização", as quais devem ser computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, conforme art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.º 101/2000, c/c o art. 37, II e IX, da Constituição Federal e o parecer exarado na Consulta n.º 1114524;
 - e) oriente o setor responsável, também, que as despesas relacionadas à folha de pagamento sejam classificadas na natureza de despesa 3.1.xx.xx.xx (Grupo Pessoal e Encargos Sociais) ou 3.3.xx.34.xx (Grupo Outras Despesas Correntes - Elemento de despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização ou Elemento 04 - Contratação por Tempo Determinado - necessidade temporária de excepcional interesse público), as quais devem ser computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, conforme disposto no art. 18, *caput* e § 1º, da Lei Complementar n.º 101/2000, c/c o art. 37, II e IX, da Constituição da República;
 - f) envie esforços para o cumprimento do objetivo estabelecido na Lei n.º 13.005/2014 (PNE);
 - g) adote as medidas necessárias para garantir o efetivo pagamento do piso salarial nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, previsto no artigo 5º da Lei Federal n.º 11.738, de 2008;
 - h) assegure que os dados do Balanço Orçamentário estejam em conformidade com as receitas e despesas apuradas pelo Sicom “Instrumento de Planejamento – IP” e ou “Acompanhamento Mensal – AM”;
 - i) oriente o responsável pelo Órgão de Controle Interno para que, nos próximos exercícios, elabore relatório de controle interno em conformidade com as instruções normativas deste Tribunal que regem a matéria;
- III)** recomendar ao Chefe do Poder Legislativo que evite a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, prática que pode desvirtuar a lei de meios como instrumento de planejamento e controle das ações governamentais, adotando-se como parâmetro o preconizado no parecer da Consulta n.º 1110006, no qual se estabeleceu como referência, para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, o percentual máximo de 30% sobre o total do orçamento;
- IV)** determinar ao Chefe do Executivo que mantenha organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e ou auditoria e, aos responsáveis pelo controle interno, que comuniquem a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária;
- V)** determinar por fim que, observados os procedimentos insertos no art. 85 do Regimento Interno (Resolução n.º 24/2023), bem como as anotações e cautelas de praxe, seja

arquivado o processo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Mauri Torres. Vencido em parte o Relator, Conselheiro em exercício Hamilton Coelho.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de fevereiro de 2025.

MAURI TORRES
Presidente

GILBERTO DINIZ
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)



**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 25/2/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade do Prefeito Rodrigo Alexandre Fernandes, do Município de Pedras de Maria da Cruz, relativa ao exercício de 2022.

O órgão técnico realizou o exame das contas e constatou impropriedades que ensejaram a citação do responsável, conforme “Relatório de Conclusão PCA” (peça n.º 07).

Devidamente citado, o jurisdicionado apresentou alegações constantes das peças n.ºs 35 e 39, acompanhadas de documentação acostada às peças 32-34 e 40-44.

Em novo exame (peça n.º 51), a unidade técnica entendeu que as razões apresentadas ensejaram o saneamento parcial das irregularidades, sugerindo a aprovação das contas, com ressalva.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a seu turno, manifestou-se no sentido de que não vislumbra especialidade capaz de atrair a necessidade de manifestação individualizada nos presentes autos, limitando-se a acompanhar a análise técnica constante nas peças n.ºs 07 e 51 (peça n.º 69).

Em 4/11/2024, os autos foram redistribuídos à minha relatoria (peça n.º 70).

Em suma, é o relatório

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações iniciais

Esta prestação de contas foi examinada consoante o previsto na Resolução TC n.º 04/2009, disciplinada pela Instrução Normativa TC n.º 04/2017 e pela Ordem de Serviço Conjunta – OSC n.º 03/2022, a partir das informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom.

A unidade técnica, após analisar a prestação de contas em conformidade com as diretrizes definidas por este Tribunal, sugeriu a aprovação com ressalva das contas, nos termos do inciso II do art. 45 da Lei Complementar n.º 102/2008 (peça n.º 51, p. 1).

2. Apontamentos de irregularidades pelo órgão técnico

2.1. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis

Apontou-se a abertura de créditos adicionais, por excesso de arrecadação, sem recursos disponíveis, no montante de R\$38.661,57, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n.º 4.320/1964 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, dos quais foram empenhados R\$34.199,91 sem lastro, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", valor este considerado como irregular. Contudo, a unidade técnica, diante da baixa materialidade, risco e relevância dos valores apurados, afastou o apontamento (peça n.º 07, p. 13-15).

Indicou-se, também, a abertura de créditos suplementares e especiais, por superávit financeiro, sem recursos disponíveis, na monta de R\$145.624,84, contrariando o disposto no art. 43 da Lei

n.º 4.320/1964 c/c o parágrafo único do art. 8º da LRF, tendo sido empenhado sem recursos disponíveis o valor de R\$65.068,80, valor este considerado como irregular, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos". O órgão técnico, uma vez mais, afastou o apontamento, em razão da baixa materialidade, risco e relevância dos valores apurados (peça n.º 07, p. 15-16).

Destaco, com fulcro no art. 43 da Lei n.º 4.320/1964, que a abertura de crédito adicional sem disponibilidade de recursos é irregular. Entretanto, conforme bem assinalado pela unidade técnica, a abertura irregular dos créditos adicionais mencionados se deu em montantes equivalentes a 0,08% e 0,15%, respectivamente, do total da despesa empenhada no exercício (R\$41.242.264,40), razão pela qual deixo de considerar essas impropriedades como causas de rejeição das contas, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e dos critérios de materialidade e relevância.

Recomendo, não obstante, ao atual Prefeito que aprimore o controle das suplementações efetuadas, abstendo-se de proceder à abertura de créditos adicionais sem assegurar-se da existência dos recursos disponíveis.

2.2. Realização de despesas excedentes aos créditos autorizados

Além disso, embora o montante das despesas empenhadas não tenha superado o total dos créditos concedidos, em um exame analítico dos créditos orçamentários por fonte de recurso, o órgão técnico apontou a realização de despesa excedente aos créditos autorizados no valor de R\$1.186.858,81, contrariando o disposto no art. 59 da Lei n.º 4.320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição da República c/c o parágrafo único do art. 8º da LRF (peça n.º 07, p. 17).

Em sua defesa (peça n.º 39), o responsável argumenta que não houve a abertura de crédito adicional sem autorização. Informa que, após a abertura de vista, foi constatada a ausência dos Decretos n.ºs 60 e 93/2022, modificadores da execução orçamentária (peças n.ºs 32 e 33), que tratam de suplementações com base no excesso de arrecadação, os quais, por um equívoco na geração das remessas, não foram remetidos a este Tribunal de Contas, o que motivou o pedido de substituição das informações para as devidas correções (peça n.º 35).

Em sede de reexame (peça n.º 51), o órgão técnico salientou que o pedido de substituição formulado pelo responsável para correção das falhas não fora acatado pela Coordenadoria para Desenvolvimento do Sicom (peça n.º 34), visto que os referidos decretos já constavam do Sicom, conforme informações obtidas na aba "Decretos e Leis", onde constavam os arquivos contendo os Decretos n.ºs 60 e 93/2022, enviados a este Tribunal em 26/4/2023, e que correspondem, respectivamente, àqueles retratados nas peças n.ºs 32 e 33 da defesa.

Apesar disso, em consulta ao relatório do Sicom "Decretos de alterações orçamentárias" (peça n.º 9), que subsidiou o estudo inicial, apurou-se que nele não constaram as alterações pertinentes aos decretos mencionados, tornando procedentes os argumentos da defesa.

Dessa forma, considerando o teor contido nos Decretos n.ºs 60/2022 (suplementação de crédito especial autorizado pela Lei n.º 653/2022, por excesso de arrecadação) e 93/2022 (suplementações por excesso de arrecadação, com base na LOA), o órgão instrutório constatou a inexistência de despesas realizadas além do limite dos créditos autorizados, uma vez que o total da despesa autorizada (R\$46.943.248,27), constante no estudo inicial, foi retificado para R\$48.154.218,45, sendo superior, pois, ao total da despesa empenhada no exercício que perfaz R\$41.242.264,40, razão pela qual não mais persiste a irregularidade relativa à realização de despesas excedentes por crédito orçamentário.

Examinandos os autos, constata-se que, de fato, foram juntados aos autos cópias do Decreto n.º 60/2022 (peça n.º 43), que promoveu a abertura crédito suplementar especial, no valor de R\$80.000,00, autorizado pela Lei n.º 653/2022, e do Decreto n.º 93/2022 (peça n.º 41), relativo ao crédito aberto por excesso de arrecadação no valor R\$1.130.970,18, com fundamento no art. 4º, II, da LOA (peça n.º 28), motivo pelo qual desconsidero a irregularidade inicialmente apontada, visto que não houve ofensa ao preconizado no art. 59 da Lei n.º 4.320/1964 e no inciso II do art. 167 da Constituição da República.

2.3. Metas do Plano Nacional de Educação – PNE

A unidade técnica registrou que o município não cumpriu integralmente a Meta 01-A, prevista na Lei n.º 13.005/2014 – cuja vigência foi prorrogada para 31 de dezembro de 2025, por meio da Lei n.º 14.934/2024 –, atinente à universalização, até o ano de 2016, da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade, havendo atingido o percentual de **65,48%**. Acrescentou que a municipalidade, até o exercício em exame, havia alcançado o percentual de **23,25%** da Meta 01-B, referente à oferta de vagas em creches para crianças de zero a três anos, da qual 50% devem ser atingidos até o final da vigência do Plano Nacional de Educação (peça n.º 07, p. 43-44).

Em relação à Meta 01-A, o responsável argumentou, à peça n.º 39, que o município envidou esforços para o cumprimento da meta, tendo alcançado, em 2022, 100% da demanda espontânea, tanto da creche como da pré-escola, mediante busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.

De acordo com o órgão técnico, não houve comprovação nos autos das ações empreendidas pelo município para o cumprimento da meta do PNE em análise, de forma a corroborar o alegado na defesa, pelo que ratificou o apontamento constante no estudo inicial (peça n.º 51).

Relativamente à Meta 18, apontou-se, no primeiro relatório técnico, a inobservância do piso salarial nacional para os profissionais da educação básica pública, previsto na Lei n.º 11.738/2008 e reajustado nos termos da Portaria MEC/MF n.º 67/2022, que definiu o valor do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica em R\$ 3.845,63 para 2022.

O responsável alegou (peça n.º 39, p. 4-6) que a equipe técnica considerou o piso salarial em R\$3.845,63, tanto para os professores com carga de 40 horas como para os de 25 horas, sendo, nesse caso, necessário aplicar a “proporcionalidade: R\$3.845,63 / 40 x 25, implicando em um valor devido de R\$2.403,51”.

Esclareceu que as matrículas n.ºs. 3119 e 3334 referem-se a professores temporários substitutos com carga horária de 25 horas semanais, percebendo remuneração superior ao piso (acima dos R\$2.307,38). Também, em relação às demais matrículas, a divergência consiste na carga de 25 horas semanais, e considerando as médias de vencimentos percebidas e pagas acumuladamente, o município teria cumprido integralmente o piso estipulado em lei, visto que foram pagos, inclusive, os valores retroativos no último quadrimestre, montante correspondente ao exercício de 2022, após regulamentação via Lei Complementar n.º 66/2022 (peça n.º 42), que "Dispõe sobre a concessão de reajuste do piso salarial nacional dos professores do magistério da educação básica para o ano de 2022 aos profissionais do município de Pedras de Maria da Cruz - MG e dá outras providências”.

Salientou, contudo, que a matéria é controversa, havendo um vácuo legal quanto ao reajuste do piso, sendo ilegal a sua definição por meio de portaria e que o critério previsto na Lei n.º 11.738/2008 perdeu sua eficácia legal, por basear-se na Lei n.º 11.494/2007, que foi expressamente revogada pela Lei n.º 14.113/2020.

Ao reexaminar a matéria, o órgão técnico, reportando à lei complementar mencionada (peça n.º 42), verificou que, nos arts. 1º e 2º, há previsão de reajuste dos vencimentos dos profissionais do magistério municipal para 2022, no percentual de 33,24%, de forma a se adequar ao piso salarial de R\$3.845,63, para a carga de 40 horas semanais. Para os profissionais com carga de 25 horas semanais, previu, proporcionalmente, o valor correspondente R\$2.403,75 (art. 3º). A referida lei autorizou, inclusive, o pagamento retroativo das diferenças a partir de 1º/1/2022 (arts. 4º e 5º), o que asseguraria o cumprimento do piso salarial nacional em 2022.

Contudo, em consulta aos dados do CAPMG, verificou incompatibilidade com as informações mencionadas, principalmente em relação à matrícula n.º 3119, citada na defesa, tendo em vista o registro de rendimentos brutos percebidos no exercício, nos valores de R\$2.164,61 (mês de abril) e R\$1.803,84 (mês de agosto), proporcionalmente à carga de 25h semanais, o que representa, respectivamente, R\$3.463,38 e R\$2.886,14 para 40h semanais. Em relação à matrícula n.º 3334, constam rendimentos brutos de R\$1.262,69 (maio) e R\$2.164,61 (agosto), proporcionais à carga horária de 25h semanais, o que perfazem, respectivamente, R\$2.020,30 e R\$3.463,38 para 40h semanais.

Além disso, embora a defesa tenha alegado o pagamento de valores superiores ao piso, o órgão técnico salientou que tal fato não foi corroborado nos autos, não tendo havido, inclusive, substituição das informações no módulo "Folha de Pagamento do Sicom / CAPMG", razão pela qual manteve o apontamento inicial, sugerindo a aprovação das contas com ressalva (peça n.º 51, p. 34-37).

De início, saliento que a avaliação do cumprimento das metas fixadas na Lei n.º 13.005/2014 deve ser objeto prioritário do controle externo à vista de sua proeminência no desempenho da função governamental correlata. Nesse sentido, a Ordem de Serviço Conjunta – OSC n.º 03/2022 incluiu a avaliação do cumprimento das referidas metas entre os itens a serem analisados nas prestações de contas do exercício de 2022.

Especificamente no tocante à Meta 01-A, cujo prazo expirou em 2016, tem-se que, ao fixar como objetivo a “universalização da educação infantil na pré-escola”, pretendeu-se, consoante esclarecido nas estratégias da própria meta, impor a expansão das redes públicas de educação infantil de modo a ampliar o número de vagas ofertadas e, com isso, assegurar que toda a população na respectiva faixa etária tenha efetivo acesso às vagas, grupo que pode não corresponder à totalidade das crianças em idade pré-escolar matriculadas no município em que residem.

Isso porque a matrícula da integralidade da população em idade escolar pode não se verificar, a despeito de incentivos do Poder Executivo, por diversos fatores, entre os quais a livre concorrência das escolas particulares, a possibilidade de opção de matrícula da criança em escola de outra localidade ou mesmo a desídia dos pais.

Dessa forma, concluo não ser razoável considerar o percentual que expressa a relação entre a população em idade escolar e a efetivamente matriculada no município como critério definitivo para verificação do cumprimento da meta em debate. Ademais, os dados utilizados para apuração da população em idade escolar foram extraídos do censo demográfico e de estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em 2010 e 2012, respectivamente, o que fragiliza a fidedignidade e a representatividade dos percentuais alcançados.

Não é possível exigir, portanto, sem examinar as peculiaridades do caso concreto, o cumprimento da mencionada meta do PNE, razão pela qual é fundamental que a prestação de contas contenha dados suficientes para viabilizar avaliação segura e proativa de tema de marcada relevância, bem como para possibilitar distinguir se eventual inobservância da

obrigação legal se deu por inércia ou omissão do Prefeito Municipal ou por obstáculo alheio à sua vontade.

Diante do exposto, tendo em vista que não foi exigida do responsável, por ocasião da remessa da prestação de contas, a comprovação dos esforços administrativos implementados para ampliar a oferta de vagas na pré-escola ou a inexistência de busca ativa da população na referida faixa etária e, ainda, considerando que não constam dos autos elementos empíricos que demonstrem claramente desídia pública ou omissão ilícita que configuraria violação ao direito fundamental à educação, reputo que o apontamento de irregularidade não pode ensejar ressalvas ou a rejeição das contas.

Relativamente à Meta 01-B, ressalto que a previsão contida na Lei n.º 13.005/2014 é de que o atingimento de 50% de oferta de vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos deverá ocorrer até o final da vigência do PNE – prorrogada para 31 de dezembro de 2025 com a edição da Lei n.º 14.934/2024 – marco temporal a partir do qual poderá ser exigida a comprovação de seu cumprimento.

Lado outro, em relação à Meta 18, alusiva ao piso salarial nacional para os profissionais da educação básica pública, trata-se de verificação objetiva, alheia a variáveis que pudessem obstaculizar a sua implementação e justificar eventual descumprimento da norma.

O cumprimento da meta pertinente ao plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, cuja referência deve ser o piso salarial nacional profissional, integra o escopo de análise das contas referentes ao exercício de 2022, devendo ser considerado, portanto, na emissão do parecer prévio. Dessa forma, acorde com a manifestação do órgão técnico, concluo por ofensa ao disposto na Lei n.º 11.738/2008 quanto ao piso salarial, visto que não foram juntados aos autos documentos que comprovem a sua observância quanto aos profissionais do magistério municipal.

Todavia, por se tratar de mudança recente de orientação no âmbito desta Corte de Contas, a irregularidade em tela não deve ainda ensejar a rejeição, mas sim a aprovação, com ressalva, das contas do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, acorde com a manifestação da unidade técnica, **recomendo** ao atual Chefe do Executivo que envide esforços para o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Educação (Lei n.º 11.738/2008).

2.4. Outros apontamentos do órgão técnico

2.4.1. Créditos Orçamentários, Adicionais e Execução Orçamentária

Na Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei n.º 636/2021, foram estimadas receitas e fixadas despesas em R\$39.823.300,00 e autorizada suplementação em percentual superior a 30% do orçamento, mediante a abertura de créditos adicionais, conforme previsão contida no art. 4º, I a IV da LOA, e nas Leis n.ºs 657/2022 e 662/2022 (peça n.º 07, p. 12).

No exercício em tela, não foram abertos créditos suplementares e / ou especiais sem autorização legal, em observância ao disposto no art. 42 da Lei n.º 4.320/1964 (peça n.º 07, p. 12-13).

A despeito de o município não ter aberto créditos adicionais sem cobertura legal, observa-se a existência de autorização para abertura de créditos em percentual superior a 30% do orçamento aprovado, considerando as demais autorizações contidas na LOA, bem como as demais suplementações posteriores autorizadas pelas Leis n.ºs 657 e 662/2022, cujas autorizações totalizaram 50% (peça n.º 07, p. 12).

É cediço que as alterações orçamentárias têm sua matriz na Constituição da República (§ 8º do art. 165, e incisos V, VI e VII, do art. 167) e na Lei de Direito Financeiro n.º 4.320/1964 (inciso I do art. 7º, e arts. 42 e 43) e, como peça de planejamento governamental, o orçamento não é estático, mas modificável, de acordo com as necessidades conjunturais que vão ao encontro do interesse público. Logo, para proceder a ajustes setoriais necessários, principalmente em relação às despesas não contingenciáveis, o gestor está autorizado constitucionalmente a promover modificações com inclusão e exclusão de programações orçamentárias.

Não se pode olvidar, entretanto, que a autorização para suplementação orçamentária em percentual elevado é preocupante, pois, mediante novas leis autorizativas, pode haver modificação substancial na lei de meios, prática que desafia o princípio do planejamento orçamentário.

Assim, em que pese o ordenamento jurídico atual não estabelecer expressamente limitação à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, **recomendo** ao Chefe do Executivo que diligencie para aprimorar o planejamento municipal, e, ao Poder Legislativo, que evite a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, observando-se o prejulamento de tese fixado na Consulta n.º 1.110.006, que estabeleceu como referência, para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, o percentual de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento.

A unidade técnica apontou ainda que, em algumas fontes de recursos indicadas para abertura de créditos adicionais, houve divergência em relação ao superávit financeiro informado no quadro anexo do Balanço Patrimonial (Sicom - Dcasp) e o apurado nas remessas de acompanhamentos mensais (Sicom - AM), tendo sido considerado na análise o menor valor do superávit financeiro entre o informado (Dcasp) e o calculado (AM) (peça n.º 07, p. 17).

Por esta razão, acorde com a manifestação técnica, **recomendo** ao gestor que assegure que o superávit financeiro indicado no quadro anexo do balanço orçamentário do exercício anterior (Sicom/Dcasp) corresponda à diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiros, considerando-se o saldo dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, bem como o correto controle por fonte de recursos (Sicom/AM apurado).

Relativamente aos decretos de alterações orçamentárias, asseverou-se que foram detectados decretos com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, contrariando-se o disposto no prejulamento de tese fixado por este Tribunal nos autos da Consulta n.º 932.477, respondida na sessão plenária de 19/11/2014, que versa sobre as exceções para abertura de créditos adicionais com utilização de fontes distintas (peça n.º 07, p. 17).

Dessa forma, acorde com a sugestão do órgão técnico, **recomendo** ao gestor que diligencie pela compatibilização das práticas administrativas e contábeis do ente às exigências legais correspondentes, conforme prejulamento de tese fixado por este Tribunal nos autos da aludida Consulta n.º 932.477.

2.4.2 Repasse ao Poder Legislativo

Apurou-se o repasse de 7,00 % da arrecadação do exercício anterior ao Poder Legislativo, em observância do disposto no art. 29-A da Constituição da República (peça n.º 07, p. 19).

Registra-se, por oportuno, que eventuais devoluções de numerário do Legislativo para o Executivo somente serão consideradas no cálculo para aferição do cumprimento do referido comando constitucional quando comprovada a natureza do ressarcimento.

2.4.3 Educação

2.4.3.1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

Em relação ao Fundeb, fundo especial, de natureza contábil, composto por recursos provenientes de impostos e transferências vinculados à educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos dos arts. 212 e 212-A da Constituição da República e da regulamentação constante da Lei n.º 14.113/2020, destaca-se do relatório da unidade técnica:

- a) a receita do município para aplicação no Fundeb foi de R\$5.467.006,82, sendo R\$5.402.789,25 decorrentes de transferência de recursos do Fundo e R\$64.217,57 resultado de rendimentos de aplicação financeira (peça n.º 07, p. 22);
- b) da receita disponível, o município aplicou R\$5.251.597,03. O montante remanescente foi de R\$215.409,79, equivalente a 3,94%, havendo sido respeitado, por conseguinte, o limite de não aplicação de até 10% dos recursos recebidos no exercício financeiro. Alertou-se, entretanto, que tal percentual deve ser aplicado no primeiro quadrimestre do exercício subsequente, conforme preconizado no art. 25, *caput* e §3º, da Lei n.º 14.113/2020 (peça n.º 07, p. 22-23);
- c) o montante de recursos do Fundeb alocado na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício foi de R\$4.916.032,27, correspondentes a 89,92% da receita do Fundeb, em consonância com o plasmado no art. 212-A, XI, da Constituição da República e no art. 26 da Lei n.º 14.113/2020, nos quais se preceitua a aplicação mínima de 70% desses recursos recebidos (peça n.º 07, p. 24); e
- d) no exercício ora analisado, observou-se que a contribuição do município ao Fundeb foi de R\$4.886.167,80 (Lei n.º 14.113/2020) e que os recursos recebidos somaram R\$5.402.789,25, de modo que a contribuição foi inferior ao recebimento, razão pela qual a diferença apurada, de R\$516.621,45, foi deduzida para fins de verificação do cumprimento do piso constitucional do ensino (peça n.º 07, p. 26-27).

2.4.3.2 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Foi apurada a aplicação de **25,24%** da receita resultante de impostos (R\$29.513.595,13), compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição da República (peça n.º 07, p. 27). Pontuou-se, ademais, que:

- a) despesas executadas com recursos movimentados por meio das contas bancárias 325.248-4 e 34.016-2 foram consideradas como aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, por tratar-se de contas representativas de recursos pertinentes à Receita Base de Cálculo (RBC) e / ou porque tenham recebido transferências dessas contas. Tais contas totalizaram um saldo vinculado à fonte 01 de R\$329.324,50 (peça n.º 07, p. 27);
- b) despesas da ordem de R\$33.540,01, não afetas à função governamental em apreço, foram desconsideradas da aplicação em MDE, nos termos do art. 70 da Lei n.º 9.394/1996 e da INTC n.º 02/2021 (peça n.º 07, p. 27); e
- c) não houve restos a pagar inscritos sem disponibilidade de caixa, vinculados à MDE, pagos no exercício de 2022.

À luz das diretrizes consignadas no Comunicado Sicom n.º 16/2022, acorde com a unidade técnica, **recomendo** ao gestor que oriente o setor responsável no sentido de que a movimentação dos recursos correspondentes à MDE seja efetuada em conta corrente bancária específica e que as despesas a serem computadas (25%) sejam empenhadas e pagas utilizando-

se as fontes de recursos 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000 e 1.718.000/2.718.000 devendo constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001.

2.4.4 Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS

Constatou-se a aplicação de **16,39%** da receita base de cálculo (R\$27.665.705,12) nas Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, em consonância com o estabelecido no art. 198, § 2º, III, da Constituição da República c/c os ditames insertos na Lei Complementar n.º 141/2012 (peça n.º 07, p. 32). Salientou-se, ainda, que:

a) despesas executadas com recursos movimentados na conta bancária específica n.º 42896-5 foram consideradas como aplicação em ASPS, uma vez que representam recursos pertinentes à Receita Base de Cálculo (RBC) e / ou porque tenha recebido transferência dessa contas (peça n.º 51, p. 24);

b) Considerou-se como "Disponibilidade Bruta de Caixa (D)" o valor de R\$362.501,59, correspondente ao somatório do saldo final constante na referida conta e na 1258-8/Tributos (fonte 02) (peça n.º 51, p. 24);

c) com base nos históricos dos empenhos das despesas executadas com recursos próprios foi desconsiderado o montante de R\$38.279,77 no índice de aplicação, compreendendo gastos na ordem de R\$31.366,17, que não se mostram serem afetos às ASPS, em face do disposto nos arts. 2º ao 4º, da Lei Complementar n.º 141/2012 e de R\$6.913,60 cuja nota de empenho apresenta descrição genérica, conforme peças n.ºs 16 e 21 (peça n.º 51, p. 24);

d) a partir dos dados retratados no Sicom, bem como no relatório de gastos nas ASPS conforme apurado em 2021 (Processo n.º 1.120.753), da totalidade dos restos a pagar inscritos de R\$59.156,79, não foi incluído o valor de R\$11.392,79 no índice de aplicação desse exercício, devido à ausência de disponibilidade de caixa. O relatório do Sicom/2022 "Movimentação dos Restos a Pagar de Exercícios Anteriores" evidencia pagamentos de R\$59.711,79 e saldo de R\$35,00, no que tange a restos a pagar de 2022. Dessa forma, considerou-se o valor de R\$11.357,79 (R\$11.392,79 - R\$35,00) no índice de aplicação nas ASPS da prestação de contas sob análise, em face da exegese exarada na Consulta n.º 932.736 (peça n.º 51, p. 24);

e) o total dos restos a pagar inscritos sem disponibilidade de caixa apresentado no exercício de 2021 foi de R\$59.746,79. No entanto, foram glosadas despesas na ordem de R\$590,00, por não serem afetas às ASPS, remanescendo, portanto, o montante de R\$59.156,79 (peça n.º 51, p. 24); e

f) não havia valor residual a ser aplicado referente ao exercício anterior (peça n.º 51, p. 24).

Recomendo ao atual gestor que oriente o setor responsável no sentido de que a movimentação dos recursos correspondentes às ASPS seja efetuada em conta corrente bancária específica, devendo as despesas afetas à ASPS (15%), ser empenhadas e pagas utilizando-se somente as fontes de recursos o 1.500.000/2.500.000 e 1.502.000/2.502.000, fazendo constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002, nos termos do Comunicado Sicom n.º 16/2022.

2.4.5 Despesas com Pessoal

O percentual total de despesas com pessoal do município foi de **53,25%** das receitas de referência, sendo **50,32%** no âmbito do Poder Executivo e **2,93%** do Poder Legislativo,

havendo sido observados, portanto, os limites consignados na Lei Complementar n.º 101/2000 (peça n.º 07, p. 36).

Acorde com a manifestação da unidade instrutória, **recomendo** ao gestor que oriente o setor responsável no sentido de que, partir do exercício de 2024, as despesas relativas a contratos firmados para a execução indireta de serviços relacionados à atividade finalística do Município nos quais se faça possível a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado, devem ser classificadas na natureza "3.3.xx.34.xx – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização" e computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, conforme preconizado no art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.º 101/2000 c/c o art. 37, II e IX, da Constituição da República e o parecer exarado em resposta à Consulta n.º 1.127.045.

Recomendo, ainda, que as despesas relacionadas à folha de pagamento sejam classificadas na natureza de despesa 3.1.xx.xx.xx (Grupo Pessoal e Encargos Sociais) ou 3.3.xx.34.xx (Grupo Outras Despesas Correntes - Elemento de despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização ou Elemento 04 - Contratação por Tempo Determinado - necessidade temporária de excepcional interesse público), as quais devem ser computadas para fins de limite da despesa total com pessoal, conforme art. 18, *caput.* e § 1º da LC n.º 101/2000 c/c art. 37, II e IX da Constituição Federal.

2.4.6 Apuração dos limites de dívida consolidada e de operações de crédito

A unidade técnica, em atenção ao preceituado nos incisos VII e VIII do art. 1º da OSC n.º 03/2022, analisou o cumprimento dos limites da dívida consolidada líquida (art. 3º, II, da Resolução n.º 40/2011, do Senado Federal), das operações de crédito (art. 7º, I, da Resolução n.º 43/2001, do Senado Federal), e concluiu que o município obedeceu aos limites percentuais fixados nas referidas resoluções (peça n.º 07, p. 38-41).

Ademais, pontuou-se que, inicialmente, o município declarou ter realizado operações de créditos classificadas como mobiliárias no valor de R\$16.934,14. Contudo, em avaliação das operações de forma individual, mediante o Relatório “Demonstrativo da Dívida Pública”, verificou-se que se trata de operações com objeto diverso da definição de operações mobiliárias contida no art. 29, II, da Lei Complementar n.º 101/2000. Diante dessas informações disponibilizadas, entendeu-se que as operações realizadas se enquadram na definição do art. 29, § 1º da LRF e assim foram considerados na análise.

2.4.7 Controle interno

O art. 31 da Constituição da República prevê que a fiscalização municipal será exercida, também, pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo. O controle interno municipal, assim, além de atuar durante todo o exercício no âmbito de sua competência fiscalizatória, deve emitir um relatório sobre a prestação de contas anual do Chefe do Poder Executivo, em obediência às instruções normativas desta Corte de Contas que regulamentam a matéria.

O órgão técnico registrou que o relatório de controle interno apresentado, embora seja conclusivo, não abordou todos os itens especificados no item 01 do Anexo I da Instrução Normativa TC n.º 04/2017, não atendendo ao disposto no § 3º do art. 42 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas (peça n.º 07, p. 42).

Nesse cenário, em consonância com a manifestação da unidade técnica, **recomendo** ao responsável pelo Órgão de Controle Interno que, nos próximos exercícios, elabore relatório em plena conformidade com as instruções normativas deste Tribunal de Contas que regem a matéria.

2.4.8 Balanço Orçamentário/Instrumento de Planejamento - IP e Acompanhamento Mensal – AM

Por derradeiro, a unidade técnica informou ter identificado divergências entre as receitas e as despesas consignadas no Balanço Orçamentário (módulo “Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP”) e aquelas extraídas do Sicom, constantes dos módulos “Instrumento de Planejamento – IP” e “Acompanhamento Mensal – AM” - colunas "A1-A2", "B1-B2", "C1-C2" e/ou "D1-D2" e colunas "E1-E2", "F1-F2", "G1-G2", "H1-H2", "I1-I2" e/ou "J1-J2", respectivamente, o que indica a inconsistência das informações sobre as receitas e despesas constantes do mencionado módulo (peça n.º 07, p. 45-50).

Dessarte, acorde com a manifestação técnica, **recomendo** ao atual chefe do Executivo que oriente os setores responsáveis acerca da necessária fidedignidade das informações contábeis enviadas por meio dos diversos módulos do Sicom, de modo a conferir segurança e confiabilidade aos relatórios produzidos a partir desses dados, nos termos do art. 6º da INTC n.º 04/2017.

3. Considerações finais

Em consulta ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, averigui não ter havido, no município, inspeção referente ao exercício ora analisado.

Finalmente, é de se registrar que a apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo administrador no período. Assim, a emissão de parecer não impede a análise de impropriedades identificadas em inspeção ou denunciadas, em face dos princípios da verdade material e da prevalência e indisponibilidade do interesse público, como também a indeclinável competência desta Corte de Contas na busca da máxima efetividade das normas constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando a inobservância do piso salarial nacional para os profissionais da educação básica pública, fixado nos termos da Lei n.º 11.738/2008, manifesto-me, nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar n.º 102/2008, por emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalva, das contas de responsabilidade do Prefeito Rodrigo Alexandre Fernandes, do Município de Pedras de Maria da Cruz, relativas ao exercício de 2022, sem prejuízo das recomendações insertas na fundamentação.

No mais, caberá ao atual Prefeito manter organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e ou auditoria e, aos responsáveis pelo controle interno, comunicar a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária.

Observados os procedimentos insertos no art. 85, regimental, as anotações e cautelas de praxe, recolha-se o processo ao arquivo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, de início, entendo necessário destacar que este Tribunal de Contas, em prestações de contas anuais de prefeitos de exercícios financeiros, somente recomendava o efetivo cumprimento da Meta 18 do Plano Nacional de Educação (PNE), caso fosse observado o seu descumprimento.

A partir do exercício financeiro de 2023, a fim de conferir maior efetividade e eficácia à atuação deste Tribunal, o cumprimento das metas do PNE passou a ser objeto de monitoramento por meio de “Trilhas Eletrônicas de Fiscalização”; por conseguinte, deixou de ser analisado nas

prestações de contas anuais de prefeitos dos exercícios financeiros de 2023 e 2024, até porque, a bem da verdade, se trata de ato de gestão, refugindo ao escopo dessa natureza de processo, em que se apreciam atos de governo.

Com efeito, o modelo de fiscalização que passou a ser adotado permitirá exigir dos municípios a adoção de ações proativas em relação às metas do PNE, com orientação padronizada por este Tribunal de Contas, em especial para aqueles municípios que não atenderam às recomendações consignadas nos pareceres prévios dos últimos anos.

Nesse contexto, e em observância ao princípio da segurança jurídica, com as vênias necessárias, acompanho o voto do relator, exceto quanto à ressalva por ele proposta, em relação ao não cumprimento da Meta 18 do PNE, cabendo sobre essa questão recomendar ao atual prefeito de Pedras de Maria da Cruz que adote as medidas necessárias para garantir o efetivo pagamento do piso salarial nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, previsto no artigo 5º da Lei Federal nº 11.738, de 2008.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Acompanho a divergência aberta pelo Conselheiro Gilberto Diniz.

FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.
VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

am/fg

