

Processo: 1148155
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Jequitibá
Exercício: 2022
Responsável: Luiz Carlos Pinheiro
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 09/7/2024

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. DESCUMPRIMENTO DE META DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA.

Embora constatado o cumprimento dos índices constitucionais da educação e da saúde, o respeito aos limites constitucionais e legais estabelecidos para o repasse de recursos ao Poder Legislativo, para os gastos com pessoal, para o endividamento e para a realização de operações de crédito, bem como a regularidade da execução orçamentária e da abertura de créditos adicionais, o descumprimento das Metas 1-A e 18 do Plano Nacional de Educação (PNE), sem justificativas e documentos pertinentes, implicam a emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalva das contas anuais referentes ao exercício financeiro de 2022, com fulcro no art. 45, II, da Lei Orgânica.

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 da Nota de Transcrição, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação, com ressalva, das contas anuais de responsabilidade do Senhor Luiz Carlos Pinheiro, chefe do Poder Executivo do Município de Jequitibá no exercício de 2022, com fundamento no disposto no art. 45, II, da Lei Orgânica, tendo em vista o descumprimento das Metas 1-A e 18 do Plano Nacional de Educação (PNE);
- II) determinar ao atual chefe do Poder Executivo que cumpra as Metas 1-A e 18 do PNE ou justifique a impossibilidade de atendê-las, sob pena de ter suas contas rejeitadas no próximo exercício;
- III) determinar, ainda, ao órgão de controle interno municipal que acompanhe o cumprimento da determinação acima epigrafada, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República de 1988;
- IV) recomendar ao atual chefe do Poder Executivo que:
 - a) aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação via créditos adicionais;
 - b) determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade que atente para as normas relativas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de

recurso, bem quanto ao efetivo controle das disponibilidades de caixa, nos termos prescritos na LRF;

- c) oriente o responsável pela contabilidade municipal para 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, inciso I e § 2º da Lei n. 4.320/64 c/c art. 8º, parágrafo único da LRF;
 - d) a partir do exercício de 2023, despesas a serem computadas na aplicação mínima de 25% das receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e na aplicação mínima de 15% das receitas de impostos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), devem ser empenhadas e pagas utilizando somente as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000, 1.718.000/2.718.000 e no empenho deve constar os códigos de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001 e 102, conforme Comunicado Sicom n. 16/22. Ademais, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, sendo identificados e escriturados de forma individualizada, conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na INTC n. 05/11, alterada pela INTC n. 15/11 e Comunicado Sicom n. 35/14, bem como ao que estabelece a Consulta n. 1.088.810, o inciso I do art. 50 da LC n. 101/00, Lei n. 8080/90, LC n. 141/12 c/c os arts. 2º, §§ 1º e 2º e 8º, da INTC n. 19/08 e art. 3º da INTC n. 02/21;
 - e) a partir 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 LC n. 101/00 c/c art. 37, incisos II e IX da CR/88 e Consulta n. 1.114.524;
 - f) as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados e a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família sejam classificadas nas naturezas 3.3.xx.34.xx (elemento de despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) ou 3.3.xx.04.xx (elemento de despesa 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, § 1º da LC n. 101/00 c/c art. 37, incisos II e IX da CR/88 e Consultas n.s 838.498 e 898.330;
 - g) observe adequadamente o cumprimento das Metas 1-A, 1-B e 18 do PNE, com fulcro no art. 206, inciso VIII, no art. 208, incisos I e IV, da Constituição da República de 1988 c/c art. 6º da Emenda Constitucional n. 59/09 e na Lei n. 13.005/14 (PNE);
 - h) determine ao responsável pelo Órgão de Controle Interno que, nos próximos exercícios, elabore relatório em conformidade com as instruções normativas deste Tribunal que regem a matéria;
- V) recomendar ao chefe do Poder Legislativo que:

- a) ao apreciar e votar o projeto de lei orçamentária, observe com cautela os índices de autorização para abertura de créditos adicionais, de forma a evitar a descaracterização do planejamento orçamentário;
 - b) no julgamento das contas, seja respeitado o devido processo legal, assegurando ao responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da CR/88, devendo a decisão proferida ser devidamente motivada, com explicitação de seus fundamentos, sob pena de nulidade;
 - c) observe o disposto no art. 44 da Lei Orgânica desta Corte, o qual fixa prazo de 30 (trinta) dias, contados da conclusão do julgamento pelo Legislativo, para que o presidente da Câmara Municipal envie ao Tribunal “cópia autenticada da resolução votada, promulgada e publicada, bem como das atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com relação nominal dos vereadores presentes e o resultado numérico da votação”, além de determinar a manifestação dos responsáveis sobre o estado do julgamento das contas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados do recebimento do parecer prévio;
- VI)** determinar a intimação do responsável acerca do teor deste parecer;
- VII)** determinar que se dê ciência do inteiro teor deste parecer, por meio eletrônico, aos presidentes da Câmara Municipal, do Conselho Municipal de Educação e do Conselho do Fundeb, em âmbito local, a fim de que acompanhem a realização das Metas 1-A e 1-B do PNE e acompanhem continuamente o cumprimento da Meta 18 do PNE, adotando as medidas cabíveis em sua esfera de competências;
- VIII)** determinar o arquivamento dos autos após a promoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 09 de julho de 2024.

DURVAL ÂNGELO

Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Relator

(assinado digitalmente)

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
PRIMEIRA CÂMARA – 09/7/2024**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual do Senhor Luiz Carlos Pinheiro, chefe do Poder Executivo do Município de Jequitibá no exercício de 2022.

A Unidade Técnica realizou seu estudo nos termos da IN n. 04/17 e da Ordem de Serviço Conjunta n. 03/22 (peça n. 13).

Citado, o responsável apresentou as razões constantes da peça n. 19, tendo a Unidade Técnica, em nova análise, mantido as impropriedades descritas (peça n. 24).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC) manifestou-se pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalva das contas (peça n. 29).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Passa-se à análise dos itens que compõem o escopo desta prestação de contas, nos termos da Ordem de Serviço Conjunta n. 03/22.

II.1 – Execução Orçamentária e abertura de créditos adicionais

O quadro a seguir apresenta um resumo das informações relativas à execução orçamentária do município no exercício, a partir dos dados consignados no relatório técnico, indicando o percentual total de alteração realizada no orçamento em relação ao previsto, mediante a abertura de créditos suplementares:

Orçamento Previsto ¹	Créditos Concedidos ² (Orçamento Previsto + Acréscimos e reduções)	Créditos Suplementares	Créditos Especiais	Percentual de alteração do Orçamento Previsto, por meio de Créditos Adicionais
R\$37.294.800,80	R\$30.893.126,06	R\$13.585.261,63	R\$---	40,16%

Observa-se que a Lei Orçamentária Anual n. 459/21 – LOA previu o percentual de alteração do orçamento em 30%, utilizando-se os créditos suplementares. Esse percentual foi majorado para 38%, nos termos da Lei n. 495/22.

Não obstante a ausência de regulamentação quanto ao limite de suplementação de créditos orçamentários, a ordem jurídico-orçamentária pátria não se coaduna com a previsão de altos percentuais de alteração do orçamento, o que configura, na verdade, ausência de adequado planejamento.

¹ Fixado na LOA.

² A anulação de dotações é uma das fontes para abertura de créditos adicionais, razão pela qual a abertura de créditos adicionais não necessariamente implica em acréscimo ao orçamento previsto na LOA.

Diante disso, recomendo à atual Administração Municipal que aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente, o melhor possível, as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação.

Do mesmo modo, recomendo ao Poder Legislativo que, ao apreciar e votar o Projeto de Lei Orçamentária Municipal, observe com cautela os índices de autorização para suplementação de dotações pelo Município para que a prática vigente não se repita.

É necessário verificar, ainda, se a abertura dos créditos adicionais foi realizada em cumprimento às normas constitucionais e legais pertinentes, razão pela qual apresenta-se, a seguir, um panorama da gestão municipal nesse aspecto:

Dispositivo legal	Exigência	Atendido pelo Município
Art. 42 da Lei n. 4.320/64, art. 167, V, da CR/88	Existência de lei para abertura de créditos adicionais.	SIM
Art. 43 da Lei n. 4.320/64, art. 167, V, da CR/88	Existência de recursos para realização da despesa.	NÃO
Art. 59 da Lei n. 4.320/64, art. 167, II, da CR/88	A realização de despesas não pode ser superior aos créditos concedidos.	SIM

Constata-se, portanto, que o empenhamento das despesas não excedeu ao limite dos créditos concedidos, os quais foram precedidos de leis autorizativas, atendendo às disposições do art. 167, II, da CR/88 e dos arts. 42 e 59 da Lei n. 4.320/64.

A Unidade Técnica apontou, entretanto, a abertura de créditos suplementares e especiais por excesso de arrecadação sem recursos (R\$53.211,73), contrariando o art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da LC n. 101/00. Entretanto, não foram empenhadas despesas sem recursos, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária, razão pela qual a Unidade Técnica afastou o apontamento. De fato, é entendimento consolidado no âmbito desta Corte que a abertura de créditos sem recursos não configura irregularidade apta a macular as contas anuais, se as referidas despesas não forem executadas, como se verificou no presente caso. Por esse motivo, julgo que não houve ofensa ao disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 e no art. 167, V, da CR/88 e desconsidero a impropriedade descrita.

Contudo, recomendo ao atual chefe do Executivo que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade que observe as normas constantes da Lei n. 4.320/64, notadamente em relação aos limites autorizados para a aberturas dos créditos adicionais, bem como ao registro e controle da execução do orçamento por fontes de recursos e das disponibilidades de caixa, nos termos prescritos na LRF.

Por outro lado, a Unidade Técnica verificou 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), sendo considerado na análise o menor valor do superávit financeiro entre o informado (DCASP) e o calculado (AM), conforme relatórios anexos "Quadro do Superávit / Déficit Financeiro (DCASP)" e "Superávit / Déficit Financeiro Apurado (AM)".

Por esta razão, recomendou a 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, inciso I e § 2º da Lei n. 4.320/64 c/c art. 8º, parágrafo único da LC n. 101/00.

II.2 – Repasse ao Poder Legislativo

No âmbito municipal, compete ao prefeito realizar o repasse de recursos financeiros para funcionamento da Casa Legislativa. Para realização desse cálculo, o art. 29-A da CR/88 estabeleceu receita base de cálculo, realizada no ano anterior, da qual se deve repassar um determinado percentual, que varia de 3,5% a 7%, a depender do número de habitantes do município.

Nesse aspecto, a Unidade Técnica verificou o cumprimento do limite fixado no inciso I do art. 29-A da CR/88, equivalente a 7%, tendo sido transferido ao Legislativo Municipal a quantia de R\$ 1.366.800,00 (um milhão trezentos e trinta e seis mil e oitocentos reais), correspondente ao percentual de 7% da receita base de cálculo.

II.3 – Investimento na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

No exercício, apurou-se a aplicação de 27,36% da receita base de cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), cumprindo-se o percentual mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição.

O Órgão Técnico apurou, entretanto, a movimentação de valores atinentes à MDE em contas bancárias distintas, sendo cabível a expedição de recomendação ao gestor no sentido de que as despesas a serem computadas na aplicação mínima de 25% das receitas de impostos na MDE, a partir do exercício de 2023, devem ser empenhadas e pagas utilizando somente a Fonte de Recurso 1.500.000 e no empenho deve constar o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001, conforme Comunicado Sicom n. 16/22. Ademais, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, sendo identificados e escriturados de forma individualizada, conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na INTC n. 05/11, alterada pela INTC 15/11 e Comunicado Sicom n. 35/14, bem como ao que estabelece a Consulta n. 1.088.810, o inciso I do art. 50 da LC n. 101/00 e art. 3º da INTC n. 02/21.

II.3.1 – Recursos do Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, composto por recursos provenientes de impostos e de transferências vinculados à educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo por destinação a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e a valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da CR/88 e arts. 1º e 2º da Lei n. 14.113/20³.

Nos termos da referida lei, os recursos do Fundeb deverão ser utilizados em ações de MDE no mesmo exercício financeiro em que forem creditados, sendo permitido que até 10% dos recursos sejam utilizados no primeiro quadrimestre do exercício subsequente, mediante

³ Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências

abertura de crédito adicional (art. 25, § 3º). Em seu art. 26, a referida lei prescreve que, no mínimo 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundeb, deverão ser destinados ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

A Unidade Técnica verificou que no exercício foi respeitado o limite residual de 10%, previsto no art. 25, § 3º, não havendo resíduos de recursos para serem utilizados no primeiro quadrimestre do exercício subsequente.

Apurou, também, que os recursos do Fundeb destinados pelo Município de Jequitibá ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício totalizaram 100,63% da Receita Base de Cálculo, cumprindo-se, portanto, o disposto no art. 212-A, XI, da CR/88 e no art. 26 da Lei n. 14.113/20.

II.3.2 – Cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE)

A fim de realizar um exame qualitativo dos investimentos em MDE, passa-se à análise do cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) pela municipalidade.

O PNE é instrumento previsto no art. 214 da CR/88, “com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração (...) por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” para “assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino”. É necessário, assim, que os diferentes órgãos previstos em lei para normatizar, incentivar e fiscalizar a educação atuem de forma efetiva na garantia de um ensino de qualidade.

Além do Poder Executivo, a quem compete executar diretamente essa função pública, a Câmara Municipal, órgão composto por representantes do povo, responsável por fiscalizar as ações realizadas no município, mediante controle externo, nos termos do disposto no art. 31 da CR/88, bem como o Conselho Municipal de Educação, que é responsável por “acompanhar a execução das políticas públicas e monitorar os resultados educacionais do sistema municipal”⁴, devem desempenhar papel fundamental no monitoramento das metas do PNE. Ademais, compõe esse sistema o Conselho Municipal do Fundeb, órgão encarregado do acompanhamento, do controle social e da fiscalização dos recursos do referido Fundo (arts. 30, IV, e 33 da Lei Federal n. 14.113/20), dos quais 70% devem ser aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, consoante art. 26 da referida lei.

A partir da análise dos dados informados pelo município e do relatório técnico elaborado nestes autos, infere-se o seguinte panorama:

MUNICÍPIO DE JEQUITIBÁ	
METAS	SITUAÇÃO EM 2022
Meta 1-A: Universalização da educação infantil para crianças de 4 a 5 anos, até 2016.	75,97% Não cumprida
Meta 1-B: Ampliação da oferta de vagas da educação infantil em creches, a fim de atender ao menos 50% das crianças de 0 a 3 anos, até 2024.	9,39% Risco de descumprimento
Meta 18: Pagamento do piso salarial nacional e estabelecimento de plano de carreira para os profissionais da educação básica, até 2016.	Não cumprida

⁴ Conforme informações constantes no portal do governo federal “Todos pela Educação”, disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-sao-e-como-funcionam-os-conselhos-municipais-de-educacao>

Em relação à falta de cumprimento das Metas 1-A e 18 e desatenção à Meta 1-B, foi aberto o contraditório, tendo o gestor apresentado as razões constantes da peça n. 24.

Em sua defesa, argumentou que a Meta 1-A deveria ter sido cumprida até 2016, quando não era o prefeito municipal. Quanto às demais metas, alegou que o Município de Jequitibá foi impactado pela pandemia do Covid-19, que afetou o planejamento e gestão da educação, devido ao longo período de "lockdown", tal como reconhecido pelo "Tribunal de Contas da União, no 4º acompanhamento do Plano Nacional de Educação", conforme consta no Portal do TCU⁵.

Após examinar as alegações apresentadas, a Unidade Técnica entendeu que a defesa não apresentou documentos ou comprovantes hábeis que permitissem a alteração dos dados apurados na análise técnica inicial.

Segundo ressaltou, a apuração na análise inicial considerou a população de 129 crianças de 4 a 5 anos de idade, das quais somente 98 encontravam-se matriculadas na rede municipal de ensino, indicando um percentual de 75,97%. A análise teve como parâmetro a população de 0 a 3 anos retratada no Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, tendo em vista que, em decorrência da pandemia de COVID-19, a coleta de dados que ocorreria em 2020 foi adiada, tendo sido efetivamente realizada no período de 1º/08/22 a 28/05/23, com a incorporação das revisões realizadas em data posterior à estruturação do sistema de análise de prestações de contas de 2022, adotado pelo Tribunal de Contas. Esses dados estão consubstanciados nas informações obtidas junto ao Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA.

Ao final, a Unidade Técnica manteve os apontamentos, com recomendação ao Município para que adote políticas públicas que viabilizem o cumprimento das metas estabelecidas.

De fato, analisando detidamente os autos, verifica-se que a Meta 1-A, que trata da universalização da educação infantil para crianças de 4 a 5 anos, bem como a Meta 18 que dispõe sobre o pagamento do piso salarial nacional e estabelecimento de plano de carreira para os profissionais da educação básica, até 2016, não foram cumpridas no exercício examinado. Verifica-se, também, que a Meta 1-B, que trata da ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças até 03 (três) anos de idade, até 2024, tem grande risco de descumprimento, uma vez que não houve qualquer investimento para seu atingimento no exercício examinado.

Destaco que a Ordem de Serviço Conjunta n. 03/22 deste Tribunal, que estabeleceu o escopo para exame das prestações de contas anuais dos chefes do Poder Executivo, referente ao exercício financeiro de 2022, prescreve que o processo de prestação de contas anual examinará, dentre outros aspectos:

XIII – cumprimento das metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014, quanto à

- a) universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade;
- b) ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos de idade;

⁵ (<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/deficiencias-de-planejamento-e-gestao-durante-a-pandemia-dificultamalcançadas-metas-no-setor-de-educacao.htm>)

c) 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 Federal c/c o § 1º do art. 2º da Lei Federal n. 11.738, de 16 de julho de 2008.

Oportuno ressaltar que as Metas 1 e 18 decorrem das diretrizes estabelecidas no PNE (Lei n. 13.005/14), conforme previsto em seu art. 2º, dentre as quais estão a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, além da valorização dos (as) profissionais da educação, entre outras.

De acordo com o PNE, a Meta 18 tem por finalidade assegurar a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, com fulcro no inciso VIII do art. 206 da CR/88.

O estabelecimento do piso salarial nacional do magistério advém das disposições da Lei n. 11.738/08, que regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), sendo, portanto, de observância obrigatória pelos entes federados.

Além disso, é sabido que o cumprimento das metas do PNE é parte da lógica de aplicação dos percentuais constitucionais mínimos em MDE. Ou seja, nos termos do art. 212 da CR/88, deve ser compreendido como prioridade alocativa normativa, enquanto requisito de cumprimento de política de Estado. E, nesse sentido, deve ser observado pelo município como pressuposto para o exercício de outros gastos públicos a serem priorizados em políticas de governo.

Isso porque essas metas derivam de normas constitucionais, a exemplo do art. 208, o qual dispõe que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; e do art. 206, que preconiza que o ensino será ministrado observando-se, dentre outros, o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação pública.

Em reforço a esses fundamentos, é relevante ressaltar as diretrizes contidas na Orientação Recomendatória IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACOM n. 03/23, que visam “estabelecer parâmetros mínimos de verificação a serem observados pelos Tribunais de Contas nas ações de fiscalização que tenham por objetivo aferir a compatibilização entre as peças orçamentárias dos entes federados e os seus planos de educação, nos termos do art. 10 da Lei n. 13.005/14 (Plano Nacional de Educação - PNE)”. Esta orientação recomendatória, inclusive, apresenta justificativa em seu apêndice único, que corrobora a base de minha compreensão, cujo trecho ora reproduzo:

Em sendo a política pública educacional dever do Estado (art. 205 da CRFB/1988), com regime de financiamento e plano setorial decenal constitucionalmente definidos (arts. 212 e 214 da CRFB/1988), cumpre aos Tribunais de Contas realizar ações de controle externo, visando certificar se a Administração Pública vem assegurando a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias dos plano educacionais.

Em face dessa exposição, fica evidenciado o papel fundamental do Tribunal de Contas, não somente no controle dos gastos com a educação, mas, sobretudo, na evidenciação da correta aplicação dos recursos públicos e na efetividade do cumprimento da política pública educacional, conforme preconizado nos arts. 212 e 214 da CR/88 e nas disposições do PNE, não podendo, por isso, a Corte de Contas se furtar da verificação do atendimento das Metas 1 e 18, tampouco da adoção de providências com vistas ao seu necessário atendimento.

Assim, considerando que não foram apresentadas justificadas quanto ao descumprimento das metas do PNE, entendo, em princípio, que a configuração de tais ilegalidades deveria ensejar a rejeição de suas contas.

Contudo, levando-se em conta a recente mudança de entendimento desta Corte acerca do escopo das prestações de contas anuais e, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, da boa-fé, da confiança, bem como da proporcionalidade, não seria razoável este Tribunal modificar abruptamente seu entendimento, causando surpresa e ofensa aos referidos princípios.

Desse modo, diante da falta de cumprimento na Meta 1-B até o ano de 2022 e o descumprimento das Metas 1-A e 18 – passados mais de 08 (oito) anos da vigência da política nacional – entendo que a emissão de parecer prévio deva ser pela aprovação, com ressalvas, das contas do chefe do Poder Executivo.

Do contexto fático e jurídico delineado, conclui-se ser necessária a expedição de determinação para que o gestor cumpra as Metas 1-A, 1-B e 18 do PNE ou justifique a impossibilidade de atendê-las, sob pena de ter suas contas rejeitadas no próximo exercício.

Da mesma forma, imprescindível determinar, ainda, ao órgão de controle interno municipal que acompanhe o cumprimento da determinação acima epigrafada, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República.

Por fim, revela-se indispensável que a Câmara Municipal, o Conselho Municipal de Educação e o Conselho do Fundeb, em âmbito local, no âmbito de suas atribuições, monitorem o cumprimento das Metas 1-A, 1-B e 18 do PNE pelo Executivo, adotando as medidas cabíveis em sua esfera de competências.

II.4 – Investimento em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

O exame realizado pela Unidade Técnica, a partir das informações enviadas pela municipalidade, permitiu apurar a aplicação do percentual de 22,67% da receita base de cálculo nessa finalidade, atendendo ao limite mínimo exigido pelo art. 198, § 2º, III, da CR/88.

A Unidade Técnica apurou, entretanto, a movimentação de valores em contas bancárias distintas, em contrariedade ao disposto na Lei n. 8.080/90, na Lei Complementar n. 141/12 e nos arts. 2º e 8º da IN n. 19/08 desta Corte de Contas, o que enseja a expedição de recomendação ao atual gestor para que, a partir do exercício de 2023, as despesas a serem computadas na aplicação mínima de 15% das receitas de impostos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), devem ser empenhadas e pagas utilizando somente a fonte de recurso 1.500.000 e no empenho deve constar o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002, conforme Comunicado Sicom n. 16/22. A movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, sendo identificados e escriturados de forma individualizada, conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na INTC n. 05/11, alterada pela INTC n. 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/14, como também de forma atender a Consulta n. 1.088.810, ao disposto na Lei n. 8.080/90, LC n. 141/12 c/c os arts. 2º, §§ 1º e 2º, e 8º da INTC n. 19/28.

II.5 – Despesas com Pessoal

No exercício em exame, os gastos com pessoal do Município, do Legislativo e do Executivo Municipal apurados no estudo técnico foram os seguintes:

	Limite Percentual	Percentual Atingido	Obediência ao Limite
Município	60%	50,34%	SIM
Executivo	54%	47,75%	SIM
Legislativo	6%	2,59%	SIM

Os gastos com pessoal obedeceram, portanto, aos limites percentuais estabelecidos na LRF, art. 19, III, e art. 20, III, alíneas “a” e “b”.

Apesar disso, a Unidade Técnica recomendou que, a partir 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 LC n. 101/00 c/c art. 37, incisos II e IX da CR/88 e Consulta n. 1.114.524.

Recomendou, também, que as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados e a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família, sejam classificadas nas naturezas 3.3.xx.34.xx (elemento de despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) ou 3.3.xx.04.xx (elemento de despesa 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, § 1º da LC n. 101/00 c/c art. 37, incisos II e IX da CR/88 e Consultas TCE/MG n.s 838.498 e 898.330.

II.6 – Dívida Consolidada Líquida

Conforme mencionado, a LRF, a fim de resguardar o equilíbrio financeiro, promoveu alterações na forma como deve ser efetuada a gestão dos recursos públicos. O seu art. 30 estipulou prazo para o presidente da República submeter ao Senado Federal proposta sobre limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados e dos municípios. Esse limite de endividamento encontra-se regulamentado na Resolução n. 40/01 do Senado Federal, não podendo a dívida consolidada líquida dos municípios ser 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes maior que a RCL, o que em termos percentuais corresponde a 120% da RCL.

De acordo com o relatório técnico, o município obedeceu ao limite percentual estabelecido pela Resolução n. 40/01 do Senado Federal, uma vez que no final do exercício de 2022, o valor da dívida consolidada líquida informado foi de R\$0,00, o qual correspondeu a 0% da RCL.

II.7 – Operações de Crédito

Ainda no que se refere às limitações fixadas em consonância com o art. 52 da CR/88 e com art. 30 da LRF, a Resolução n. 43/01 do Senado Federal estabeleceu que o total das operações de crédito⁶ do ente municipal não poderá ser superior a 16% da sua RCL.

A Unidade Técnica apurou que O Município obedeceu ao limite percentual estabelecido pela Resolução n. 43/2001 do Senado Federal, tendo sido aplicados 0,00 % da Receita Corrente Líquida Ajustada.

II.8 – Relatório do Controle Interno

⁶ O art. 29, III, da LRF define operações de créditos como “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”.

O art. 31 da CR/88 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 apurou que o relatório elaborado pelo Controle Interno abordou todos os quesitos exigidos no item 1 do Anexo I da Instrução Normativa n. 04/17, conforme previsto no art. 1º, XI, da Ordem de Serviço Conjunta n. 03/22, e concluiu pela regularidade das contas.

II.9 – Recomendação ao Poder Legislativo

Finalmente, tendo em vista que, consoante o disposto no art. 49, IX, c/c o art. 31, § 2º, da CR/88, as contas ora apreciadas serão julgadas pelo Poder Legislativo, recomendo ao presidente da Câmara Municipal que seja respeitado o devido processo legal, assegurando à responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da CR/88, devendo a decisão proferida ser devidamente motivada, com explicitação de seus fundamentos, sob pena de nulidade.

Ademais, recomendo que observe o disposto no art. 44 da Lei Orgânica desta Corte, o qual fixa prazo de 30 (trinta) dias, contado da conclusão do julgamento pelo Legislativo, para que o presidente da Câmara Municipal envie ao Tribunal “cópia autenticada da resolução votada, promulgada e publicada, bem como das atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com relação nominal dos vereadores presentes e o resultado numérico da votação”, além de determinar a manifestação dos responsáveis sobre o estado do julgamento das contas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados do recebimento do parecer prévio.

III – CONCLUSÃO

Cumpridas as disposições constitucionais e legais sobre a matéria, à exceção das Metas 1-A e 18 do PNE que restaram descumpridas, com fundamento no art. 45, II, da Lei Orgânica, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas de responsabilidade do Senhor Luiz Carlos Pinheiro, chefe do Poder Executivo do Município de Jequitibá no exercício de 2022.

Determino ao atual chefe do Poder Executivo que cumpra as Metas 1-A e 18 do PNE ou justifique a impossibilidade de atendê-las, sob pena de ter suas contas rejeitadas no próximo exercício.

Determino, ainda, ao órgão de controle interno municipal que acompanhe o cumprimento da determinação acima epigrafada, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República de 1988.

Recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que:

- a) aprimore o processo de planejamento, de forma que o orçamento represente melhor possível as demandas sociais e as ações de governo, evitando expressivos ajustes orçamentários, mediante a utilização de altos percentuais de suplementação via créditos adicionais;
- b) determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade que atente para as normas relativas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso, bem quanto ao efetivo controle das disponibilidades de caixa, nos termos prescritos na LRF;
- c) oriente o responsável pela contabilidade municipal para 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, inc. I e § 2º da Lei n. 4.320/64 c/c art. 8º, parágrafo único da LRF;

- d) a partir do exercício de 2023, despesas a serem computadas na aplicação mínima de 25% das receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e na aplicação mínima de 15% das receitas de impostos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), devem ser empenhadas e pagas utilizando somente as fontes de recurso 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000, 1.718.000/2.718.000 e no empenho deve constar os códigos de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001 e 102, conforme Comunicado Sicom n. 16/22. Ademais, a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica, sendo identificados e escriturados de forma individualizada, conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na INTC n. 05/11, alterada pela INTC n. 15/11 e Comunicado Sicom n. 35/14, bem como ao que estabelece a Consulta n. 1.088.810, o inciso I do art. 50 da LC n. 101/00, Lei n. 8080/90, LC n. 141/12 c/c os arts. 2º, §§ 1º e 2º e 8º, da INTC n. 19/08 e art. 3º da INTC n. 02/21;
- e) a partir 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 LC n. 101/00 c/c art. 37, incisos II e IX da CR/88 e Consulta n. 1.114.524;
- f) as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados e a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família sejam classificadas nas naturezas 3.3.xx.34.xx (elemento de despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) ou 3.3.xx.04.xx (elemento de despesa 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, § 1º da LC n. 101/00 c/c art. 37, incisos II e IX da CR/88 e Consultas n.s 838.498 e 898.330;
- g) observe adequadamente o cumprimento das Metas 1-A, 1-B e 18 do PNE, com fulcro no art. 206, inciso VIII, no art. 208, incisos I e IV, da Constituição da República de 1988 c/c art. 6º da Emenda Constitucional n. 59/09 e na Lei n. 13.005/14 (PNE);
- h) determine ao responsável pelo Órgão de Controle Interno que, nos próximos exercícios, elabore relatório em conformidade com as instruções normativas deste Tribunal que regem a matéria;

Recomendo ao chefe do Poder Legislativo que:

- a) ao apreciar e votar o projeto de lei orçamentária, observe com cautela os índices de autorização para abertura de créditos adicionais, de forma a evitar a descaracterização do planejamento orçamentário;
- b) no julgamento das contas, seja respeitado o devido processo legal, assegurando ao responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da CR/88, devendo a decisão proferida ser devidamente motivada, com explicitação de seus fundamentos, sob pena de nulidade;
- c) observe o disposto no art. 44 da Lei Orgânica desta Corte, o qual fixa prazo de 30 (trinta) dias, contados da conclusão do julgamento pelo Legislativo, para que o presidente da Câmara Municipal envie ao Tribunal "cópia autenticada da resolução votada, promulgada e publicada, bem como das atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com relação nominal dos vereadores presentes e o resultado numérico da votação", além de determinar a manifestação dos responsáveis sobre o estado do julgamento das contas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados do recebimento do parecer prévio;

Intime-se o responsável do teor desta decisão.

Dê ciência do inteiro teor deste parecer, por meio eletrônico, aos presidentes da Câmara Municipal, do Conselho Municipal de Educação e do Conselho do Fundeb, em âmbito local, a fim de que acompanhem a realização das Metas 1-A e 1-B do PNE e acompanhem continuamente o cumprimento da Meta 18 do PNE, adotando as medidas cabíveis em sua esfera de competências.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

* * * * *

dds

