

**Processo:** 1120657  
**Natureza:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Matias Barbosa  
**Exercício:** 2021  
**Responsável:** Carlos Roberto Mendes Lopes  
**MPTC:** Procurador Daniel de Carvalho Guimarães  
**RELATOR:** CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

**PRIMEIRA CÂMARA – 6/5/2025**

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA E OPERAÇÕES DE CRÉDITO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

1. Regularidade na abertura de créditos adicionais, artigos 42 e 59 da Lei n. 4.320/64. Observância dos limites constitucionais de aplicação no Ensino, na Saúde, no repasse de recursos à Câmara Municipal, bem como dos limites legais de Gastos com Pessoal e endividamento (Dívida consolidada líquida e Operações de crédito).
2. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis em percentual ínfimo, art. 43 da Lei n. 4.320/64. Princípios da insignificância, da razoabilidade e da proporcionalidade.
3. Realocações orçamentárias autorizadas por meio de leis orçamentárias (PPA, LDO ou LOA). Recomendações.
4. Aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino a menor, em contrariedade ao disposto no art. 212 da CR/88. No entanto, excepcionalmente, a irregularidade constatada no exercício financeiro de 2021 não enseja a responsabilização do chefe do Poder Executivo, consoante disposto na Emenda Constitucional n. 119/2022, considerando-se os efeitos da pandemia de Covid-19. Ademais, ficou comprovada a complementação, no exercício de 2022, do valor não aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2021, bem como da parcela referente à atualização monetária desse valor residual, nos termos da Emenda Constitucional n. 119/2022 e da Decisão Normativa n. 01/2024.
5. Recomendações quanto à Lei Orçamentária Anual; à execução orçamentária; às metas do Plano Nacional de Educação – PNE e ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM.
6. Emite-se parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da LC n. 102/2008 c/c o art. 86, I do Regimento Interno.

**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 das contas anuais de responsabilidade do Sr. Carlos Roberto Mendes Lopes, Prefeito Municipal de Matias Barbosa, no exercício de 2021, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 86, I, do Regimento Interno, e com base nos princípios da insignificância, da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis do excesso de arrecadação representaram o percentual ínfimo de 0,77% da despesa fixada, com as recomendações constantes na fundamentação;
- II) determinar, cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

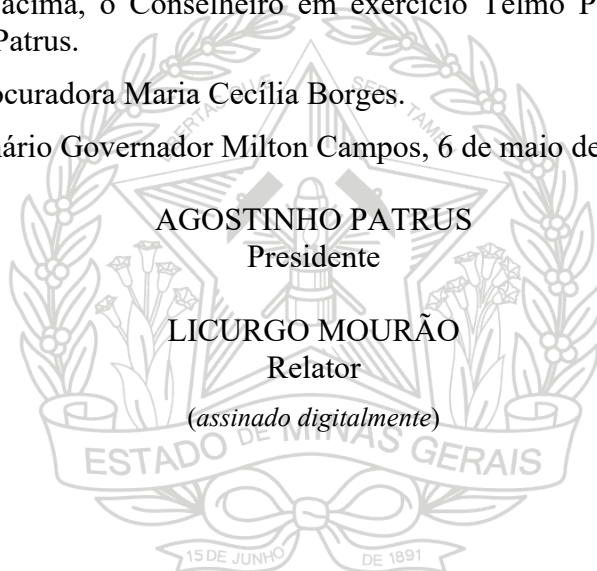
Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de maio de 2025.

AGOSTINHO PATRUS  
Presidente

LICURGO MOURÃO  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**NOTA DE TRANSCRIÇÃO  
PRIMEIRA CÂMARA – 6/5/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Matias Barbosa, referente ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Sr. Carlos Roberto Mendes Lopes, Prefeito Municipal à época.

Em exame inicial, às fls. 9 e 10 da Peça 11, a unidade técnica informou que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei n. 4.320/64. Entretanto, afastou o apontamento, pois não foram empenhadas despesas sem recursos, não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária.

Informou, ainda, à fl. 13, que o repasse à Câmara Municipal não obedeceu ao disposto no inciso I do *caput* c/c inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição da República de 1988.

Apontou, à fl. 17, que não foi aplicado o percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino, contrariando o art. 212 da CR/1988.

Assim, a unidade técnica propôs a rejeição das contas, conforme art. 45, III, da Lei Complementar n. 102/2008 e, ainda, apresentou recomendações.

O responsável foi devidamente citado em 9/11/2022, com juntada do AR à Peça n. 17, e apresentou defesa à Peça n. 18.

Em reexame, à Peça n. 22, a unidade técnica manteve o apontamento quanto à falta de aplicação do percentual mínimo de ensino e concluiu pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalva, conforme art. 45, II, da Lei Complementar n. 102/2008.

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, à Peça n. 25, diante da não aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino, opinou pela aprovação com ressalva das contas, nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar n. 102/2008.

Posteriormente, conforme determinação do despacho à Peça n. 29, o responsável foi citado para apresentar alegações e/ou lei autorizativa da realocação orçamentária utilizada. No entanto, conforme Certidão à Peça n. 33, não houve manifestação.

É o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

A documentação instrutória foi apresentada conforme Instrução Normativa n. 04/2017 deste Tribunal de Contas.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

**2.1 Itens Regulares**

Verifica-se que a unidade técnica, à Peça n. 11, não apontou irregularidades nos presentes autos, quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal (artigo 42 da Lei n. 4.320/64);
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei n. 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$59.919.910,29 e empenhadas despesas no montante de R\$55.665.811,84;
- não foram detectadas alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, atendendo ao disposto na Consulta n. 932.477/2014 deste Tribunal;
- aplicação do índice constitucional relativo à saúde (art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/2012), que correspondeu ao percentual de 30,82% da receita base de cálculo;
- despesas com pessoal (artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2000), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 41,85%, 38,96% e 2,89% da receita base de cálculo;
- limite percentual da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal n. 40/2001);
- limite percentual das Operações de Crédito, pois foi aplicado o percentual de 0,42% da Receita Corrente Líquida Ajustada (art. 30, I, da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 7º, I, da Resolução do Senado Federal n. 43/2001), pois o município não contratou operações de crédito no exercício;
- o relatório de controle interno foi conclusivo pela regularidade das contas e abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 04/2017.

## 2.2 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 1483, de 30/12/2020, anexada à Peça n. 3, estimou a receita e fixou a despesa em igual valor de R\$52.000.000,00, e autorizou, no inciso I do art. 5º, a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite percentual de 35% (trinta e cinco por cento) das despesas fixadas.

Posteriormente, esse limite foi alterado para 38,5%, por meio da Lei Municipal n. 1.540/2021, anexada à Peça n. 13.

Assim, no que diz respeito ao limite de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA, embora não haja legislação que normatize a matéria, entende-se como razoável um limite de até 20% das dotações orçamentárias, que em princípio, denota um bom planejamento.

Por outro lado, um bom planejamento orçamentário não se limita apenas ao percentual de abertura de créditos suplementares, ele se inicia pela previsão da receita. Tendo em vista que ela é limitada e, por isso mesmo, é o parâmetro para a fixação da despesa, deve ser orçada com bastante critério, adotando como base a arrecadação dos três últimos exercícios (art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da Lei Complementar n. 101/2000 - LRF), sem olvidar da realidade econômica do país.

Segundo dados extraídos do SICOM/2021, constatou-se arrecadação superavitária, a saber:

RECEITA ORÇADA x RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA	Receita Arrecadada	Arrecadação Superavitária
2021	R\$52.000.000,00	R\$58.037.296,49	R\$6.037.296,49
DESPESAS x RECEITAS			

Exercício	Receita Arrecadada	Despesa Executada	Superávit Orçamentário
2021	R\$58.037.296,49	R\$55.665.811,84	R\$2.371.484,65

Demonstrativo elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro em exercício Licurgo Mourão  
Fonte: SICOM/2021

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar n. 101/2000, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, [...]

[...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] (Grifos nossos).

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado<sup>1</sup>, 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).

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 artigos 11 e 12 da LRF.

### **2.3 Abertura de Créditos Adicionais sem Recursos Disponíveis do Excesso de Arrecadação - Art. 43 da Lei n. 4.320/64**

---

<sup>1</sup> FURTADO, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Em exame inicial, fls. 9 e 10 da Peça n. 11, item 2.3.1, a unidade técnica informou que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis do **excesso de arrecadação** no valor de **R\$400.660,16**, sendo **R\$114.808,25** na Fonte 118/119 - Transferências do Fundeb e **R\$285.851,91** na Fonte 122 - Transferências de Convênios Vinculados à Educação, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000 – LRF.

Todavia, aduziu que não foram empenhadas despesas sem recursos, conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária, razão pela qual afastou o apontamento.

Embora o responsável tenha apresentado defesa, à Peça n. 18, não houve manifestação quanto a esse apontamento.

Verifica-se, de fato, que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis do excesso de arrecadação no valor de **R\$400.660,16**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000, o que representa **0,77%** despesa fixada, no valor de R\$52.000.000,00.

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<sup>2</sup>.

O princípio da insignificância, largamente utilizado no direito penal, deve ser entendido no direito administrativo como um elemento de mitigação que atinge a tipicidade do ato praticado pelo agente público.

Nessa esteira, o Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, deve proceder a um exame das circunstâncias para a aferição da conduta, frente à reprovabilidade do comportamento e à lesividade ao bem protegido, baseando-se, ainda, no princípio da precaução, cujo fundamento direto é a razoabilidade, a proporcionalidade e a finalidade dos atos praticados pelos agentes políticos.

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. 135/2010, que estabelece, *in verbis*:

Art. 1º São **inelegíveis**:

I - para qualquer cargo:

[...]

g) **os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável** que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos

---

<sup>2</sup> Normas de Auditoria Governamental Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro. Disponível em: [http://www.controlepublico.org.br/files/Proposta-de-Anteprojeto-NAGs\\_24-11.pdf](http://www.controlepublico.org.br/files/Proposta-de-Anteprojeto-NAGs_24-11.pdf). Acesso em: 19 dez. 2023.

seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição. (Vide Lei Complementar nº 184, de 2021)

(Grifos nossos).

Assim, entende-se cabível à irregularidade em análise a aplicação do princípio da insignificância, por sua imaterialidade, **pois os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis do excesso de arrecadação, no valor de R\$440.660,16, representam o percentual ínfimo de 0,77% da despesa fixada, no valor de R\$52.000.000,00.**

Nessa esteira, não é demais acrescentar que a aprovação de contas do chefe do Executivo no bojo do exame das contas de governo não elide a responsabilidade do gestor, no exame das contas de gestão na esfera administrativa e nas esferas penal e cível.

#### **2.4 Realocações Orçamentárias - Art. 167, VI, CR/88**

A unidade técnica apontou no exame inicial, fl. 8 da Peça n. 11, Item 2.1, que o município abriu **créditos suplementares**, com lastro na Lei Orçamentária n. 1.483/2020, alterada pela Lei n. 1.540/2021, e nas Leis n. 1.491/2021 e 1.492/2021, no montante de R\$22.417.332,24.

Para fazer face às suplementações, foram utilizadas as fontes de recursos decorrentes de anulação de dotações (R\$14.397.421,95); do excesso de arrecadação (R\$3.365.599,08); do superávit financeiro (R\$4.554.311,21); e da Reserva de Contingência (R\$100.000,00).

Apontou, também, que não foram abertos **créditos especiais**.

Assim, a unidade técnica concluiu que o art. 42 da Lei n. 4.320/64 foi cumprido.

No entanto, em consulta ao SICOM/2021, no demonstrativo dos Decretos de Alterações Orçamentárias, constatou-se que, além dos créditos adicionais analisados pela unidade técnica, foi apurada a movimentação na execução orçamentária referente a decretos de **transposição**: R\$2.000,00 e de **transferência**: R\$2.386.977,80.

Embora regularmente citado, conforme Peças n. 29 a 33, o responsável não se manifestou nos autos sobre a realocação orçamentária utilizada.

Ressalta-se que a autorização para realocação orçamentária (transposição, remanejamento e transferência) contida na lei orçamentária anual viola normativos vigentes, conforme se defluiu da análise sistêmica do que preveem o § 8º do art. 165 e o inciso VI do art. 167 da Constituição da República de 1988, *in verbis*:

Art. 165 [...]

[...]

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

[...]

Art. 167. São vedados:

[...]

**VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;**

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados; [...]. (Grifos nossos).

Por sua vez, a Lei n. 4.320/64 também prevê, no seu art. 7º, *in verbis*:

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - **Abrir créditos suplementares até determinada importância**, obedecidas as disposições do artigo 43;

II - **Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita**, para atender a insuficiências de caixa. (Grifos nossos).

A Lei Complementar n. 101/2000, LRF, também estabelece no §4º do art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º [...]

[...]

§ 4º **É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada**. (Grifos nossos).

Em vetusta lição, os doutrinadores Machado Jr. e Heraldo Reis<sup>3</sup>, ao comentarem o art. 7º da Lei n. 4.320/64, asseveram, *in verbis*:

Constituem os incisos exceções ao princípio da exclusividade, consagrado na Constituição (art. 165, §8º) e que **veda a inclusão na lei orçamentária de matéria estranha ao orçamento**, como se praticou no Brasil, antes da reforma constitucional de 1926.

Assim, a lei orçamentária poderá conter dispositivos que autorizem o Poder Executivo a abrir créditos suplementares e a realizar operações de crédito, inclusive por antecipação da receita orçamentária. (Grifos nossos).

A respeito do princípio orçamentário da exclusividade, Caldas Furtado<sup>4</sup> leciona, *in verbis*:

[...] para facilitar a gestão governamental, é permitido que **a autorização para a abertura de créditos suplementares seja dada na própria lei orçamentária, devendo, entretanto, ser fixado o limite em valores absolutos ou em percentuais** e observado o princípio da proibição do estorno de verbas. Essa faculdade se estende às suplementações dos créditos especiais, vale dizer, a lei que autorizar a abertura de tais créditos também poderá autorizar a abertura de crédito adicional suplementar que lhe corresponder.

O problema reside no fato de que, nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 4.320/64, nem a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) estabelecem parâmetros para a autorização da abertura desses créditos suplementares, ficando a cargo do legislador da lei orçamentária a fixação de tal limite. Note-se, entretanto, que, **quanto maior o percentual permitido na lei orçamentária, maior a evidência de falta de organização e planejamento** do ente governamental. (Grifos nossos).

Nesse contexto, a lei orçamentária anual deve atender ao princípio orçamentário constitucional da exclusividade. Poderá conter somente matéria relativa à previsão da receita e à fixação da despesa, bem como a autorização para abertura de créditos suplementares e para a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita.

Depreendem-se, ainda, da leitura dos citados artigos que não podem estar contidas no texto da lei orçamentária anual autorizações para abertura de créditos especiais e realocações

---

<sup>3</sup> MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. 30. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001. p. 23.

<sup>4</sup> FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86.

orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência. Esses procedimentos devem ser autorizados previamente em lei específica, conforme lapidar lição de Caldas Furtado<sup>5</sup>, *in verbis*:

Infere-se dos termos do artigo 40 da Lei nº 4.320/64 que **são duas as situações que ensejam a abertura de créditos adicionais**:

- a) **Existência na lei de orçamento de autorizações de despesas insuficientemente dotadas;**
- b) **Necessidade de autorizações de despesa não computadas na lei de orçamento.**

A primeira situação gera os denominados créditos adicionais suplementares; a segunda, os créditos adicionais especiais ou os extraordinários, dependendo da natureza da necessidade, se previsível – urgente ou não -, ou imprevisível e urgente.

[...]

Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo (Lei nº 4.320/64, art. 42). Os créditos especiais devem ser autorizados sempre por lei específica; os suplementares podem ser autorizados por lei específica e também mediante autorização constante na própria lei orçamentária anual (CF, art. 165, §8º).

[...]

**O constituinte de 1988 introduziu os termos remanejamento, transposição e transferência em substituição à expressão estorno de verba**, utilizada em constituições anteriores para indicar a mesma proibição. **Em verdade, trata-se de realocações de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sempre dependendo de autorização a ser consignada por meio de lei específica.**

Os termos acima mencionados expressam que, na gestão das atividades das entidades de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e demais entidades de caráter público criadas por lei) podem ocorrer mudanças ou modificações de natureza administrativa, econômica, social, financeira e patrimonial, com reflexos na estrutura original do orçamento e não apenas de natureza financeira ou patrimonial.

Na essência, refletem fatos diferentes que podem, ou não, traduzir mudanças ou modificações na estrutura do orçamento, **dependendo, exclusivamente, da natureza da decisão administrativa e do seu efeito sobre a estrutura administrativa, sobre o elenco de ações que serão executadas ou sobre o rol de recursos não financeiros – humanos, materiais, tecnológicos e outros -, que serão utilizados na execução daquelas ações.**

**As figuras do artigo 167, IV, da Constituição terão como fundamento a mudança de vontade do Poder Público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica que altere a lei orçamentária.** É o princípio da legalidade que exige, no caso, lei em sentido estrito; é o princípio da exclusividade que informa que ela é específica.

[...] na cultura orçamentária brasileira, é muito comum se confundir a técnica de estorno de verbas com a de abrir crédito adicional, mediante a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias.

[...]

---

<sup>5</sup> FURTADO, J. R. Caldas. op. cit. p. 142-143, 149-150, 152.

**Em face da evidente distinção entre as duas técnicas de alteração do orçamento em vigor (créditos adicionais e estornos de verba), pode-se afirmar peremptoriamente que o Chefe do Executivo não pode utilizar a técnica dos créditos adicionais (suplementares ou especiais) para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferência. (Grifos nossos).**

Importante mencionar, também, a Decisão Normativa n. 2, de 27/9/2023<sup>6</sup>, desta Corte de Contas, que cuidou de estabelecer orientações e esclarecimentos acerca dos procedimentos para as realocações orçamentárias (inciso VI do art. 167 da CR/88) e distinção em relação aos créditos adicionais por anulação de dotação (inciso III do art. 43 da Lei n. 4.320/64).

Nesse sentido, destaca-se o comando do *caput* do art. 3º da sobredita Decisão Normativa, *in verbis*:

Art. 3º Ressalvados os casos expressamente previstos na Constituição da República e na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, **as alterações orçamentárias serão precedidas de autorização legislativa, observada a legitimidade de iniciativa, e de exposição justificada.** (Grifos nossos).

Assim, **não podem estar contidas no texto da lei orçamentária anual autorizações para abertura de créditos especiais e realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência.**

Dessa forma, as leis orçamentárias que **autorizam realocações orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência, violam o princípio da vedação à concessão de créditos ilimitados de que tratam o § 8º do art. 165**, combinado ainda com o inciso VI do art. 167 da Constituição da República; o § 4º do art. 5º da Lei Complementar n. 101/2000 e, ainda, com o art. 7º da Lei n. 4.320/64.

Verifica-se que a **transposição** no montante de R\$2.000,00, foi aberta por meio do Decreto n. 3.759/2021; e as **transferências** no montante de R\$2.386.977,80, foram abertas por meio dos Decretos n. 3.710/2021 (R\$15.000,00); 3.712 (R\$12.100,00); 3.718 (R\$5.000,00); 3.721 (R\$54.500,00); 3.722 (R\$47.534,30); 3.723 (R\$1.300,00); 3.730 (R\$2.110,00); 3.733 (R\$500,00); 3.736 (R\$8.125,00); 3.741 (R\$20.000,00); 3.744 (R\$9.000,00); 3.758 (R\$500,00); 3.761 (R\$6.000,00); 3.762 (R\$3.100,00); 3.766 (R\$1.000,00); 3.769 (R\$2.500,00); 3.771 (R\$1.000,00); 3.772 (R\$18.000,00); 3.773 (R\$2.500,00); 3.774 (R\$3.000,00); 3.775 (R\$5.500,00); 3.780 (R\$2.500,00); 3.783 (R\$8.000,00); 3.786 (R\$17.600,00); 3.791 (R\$1.570,00); 3.793 (R\$150.000,00); 3.795 (R\$3.100,00); 3.797 (R\$7.000,00); 3.799 (R\$25.885,00); 3.801 (R\$26.500,00); 3.802 (R\$9.500,00); 3.804 (R\$5.000,00); 3.805 (R\$1.500,00); 3.809 (R\$13.000,00); 3.811 (R\$84.000,00); 3.813 (R\$28.000,00); 3.817 (R\$16.000,00); 3.826 (R\$8.500,00); 3.829 (R\$13.000,00); 3.830 (R\$6.700,00); 3.832 (R\$1.000,00); 3.835 (R\$3.000,00); 3.838 (R\$15.200,00); 3.847 (R\$6.000,00); 3.849 (R\$8.300,00); 3.853 (R\$52.000,00); 3.854 (R\$5.000,00); 3.856 (R\$85.200,00); 3.857 (R\$17.700,00); 3.860 (R\$10.000,00); 3.862 (R\$15.000,00); 3.863 (R\$12.100,00); 3.864 (R\$4.000,00); 3.868 (R\$22.600,00); 3.870 (R\$11.000,00); 3.874 (R\$63.700,00); 3.876 (R\$4.000,00); 3.881 (R\$3.300,00); 3.882 (R\$7.000,00); 3.886 (R\$3.000,00); 3.900 (R\$39.100,00); 3.902 (R\$1.000,00); 3.906 (R\$57.100,00); 3.915 (R\$5.000,00); 3.917 (R\$28.500,00); 3.919 (R\$52.100,00); 3.929 (R\$61.000,00); 3.934 (R\$5.000,00); 3.943

<sup>6</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DECISÃO NORMATIVA N. 3, DE 29/9/2023. DIÁRIO OFICIAL DE CONTAS – DOC, edição de 3/10/2023, p. 5 e 6 de 15. Disponível em: [https://doc.tce.mg.gov.br/Home/ViewDiario/2023\\_10\\_03\\_Diario.pdf](https://doc.tce.mg.gov.br/Home/ViewDiario/2023_10_03_Diario.pdf) Acessado em 31 out. 2023.

(R\$30.000,00); 3.949 (R\$24.000,00); 3.955 (R\$7.500,00); 3.961 (R\$67.000,00); 3.967 (R\$34.500,00); 3.976 (R\$30.000,00); 3980 (R\$70.000,00); 3.989 (R\$5.000,00); 4.024 (R\$54.000,00); 4.031 (R\$39.000,00); 4.041 (R\$15.500,00); 4.066 (R\$118.500,00); 4.070 (R\$73.000,00); 4.073 (R\$169.000,00); 4.122 (R\$53.000,00); 4.128 (R\$2.000,00); 4.143 (R\$129.600,00); 4.154 (R\$15.000,00); 4.162 (R\$500,00); 4.163 (R\$137.539,00); 4.168 (R\$27.140,00); 4169 (R\$18.600,00); 4.172 (R\$19.613,80); 4.175 (R\$3.460,70).

Constata-se, no caso concreto, que a **transposição**, no montante de R\$2.000,00, e as **transferências**, no montante de R\$2.386.977,80, autorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 1.474/2020 - LDO, conforme SICOM/Consulta/2021, não foram realizadas de forma legal.

Assim, recomenda-se à administração municipal que não faça a autorização para a realização de realocações orçamentárias por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO ou LOA), visto que tais procedimentos devem ser autorizados previamente em lei específica, uma vez que se trata de alterações intrínsecas ao gasto público.

Recomenda-se, também, atenção às diferenças técnicas entre abertura de créditos adicionais, realização de realocações orçamentárias e atos administrativos e que analise detidamente as leis e decretos autorizativos, para que esses procedimentos de alterações orçamentárias não sejam confundidos e utilizados de forma irregular.

## 2.5 Repasse Financeiro à Câmara Municipal - Art. 29-A da CR/1988

A unidade técnica, à fl. 13 da Peça n. 11, informou que o repasse financeiro do município à Câmara Municipal não obedeceu ao limite previsto no art. 29-A, *caput* e inciso I, da Constituição da República de 1988, uma vez que foi repassado o valor de **R\$2.929.168,27**, superando o limite constitucional de 7% (R\$2.926.594,03) sobre a arrecadação municipal do exercício anterior apurada pela unidade técnica (R\$41.808.486,10).

Informou, ainda, que o repasse a maior, no valor de **R\$2.574,24**, representou um percentual excedente de **0,01%**.

O responsável aduziu, às fls. 1 e 2 da Peça n. 18, que consultaram o quadro de "Arrecadação Municipal do Exercício Anterior (art. 29 A, CR/88) - Receita Base de Cálculo para o Repasse de Recursos à Câmara Municipal", por meio do Portal Transparência do TCE/MG, cujos dados são alimentados pelo SICOM, e verificaram que não foram somadas na base de cálculo dos repasses as receitas de multas e juros e dívida ativa das taxas arrecadadas em 2020, nem foram deduzidas as restituições realizadas no período.

O responsável esclareceu que, conforme Comparativo da Receita Prevista com a Realizada, constante do Portal da Transparência, as receitas/restituições não consideradas foram as seguintes:

Descrição	Valor (R\$)
1. Taxas pela Prestação de Serviços Outras - Multas e Juros de Mora	437,94
2. Taxas pela Prestação de Serviços Outras – Dívida Ativa	42.505,34
3. Taxas pela Prestação de Serviços Outras - Multa e juros da Dívida Ativa	25.897,40
4. Retificações de Taxas pela Prestação de Serviços – Multas e Juros de Mora	-0,84
5. Retificações de Taxas pela Prestação de Serviços - Dívida Ativa	-172,51
6. Retificações de Taxas pela Prestação de Serviços – Multas e Juros da Dívida Ativa	- 58,93
<b>Total</b>	<b>68.608,40</b>

Fonte: Quadro transcrito da petição de defesa, fl. 2 da Peça n. 18.

Após, considerando na base de cálculo as receitas e deduções que não teriam sido computadas pelo Tribunal, apurou a Receita Base de Cálculo no total de R\$41.877.094,50, o limite

constitucional (7%) e o repasse realizado no exercício de 2021 no mesmo valor de R\$2.931.396,62, concluindo, assim, que o repasse atendeu ao dispositivo constitucional.

Por fim, anexou, às fls. 5 a 12 da Peça n. 18, o quadro "Arrecadação Municipal do Exercício Anterior (art. 29 A, CR/88) - Receita Base de Cálculo para o Repasse de Recursos à Câmara Municipal" e o "Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada" emitidos por Portal Transparência do TCE/MG, bem como o relatório emitido pelo sistema de contabilidade utilizado pela Prefeitura Municipal "Arrecadação Municipal Conforme EC. 29A da Constituição Federal" (Docs. I, II e III).

Em sede de reexame, às fls. 2 e 3 da Peça n. 22, a unidade técnica informou que, à época da análise inicial das contas, as receitas relativas à multa, juros e dívida ativa não eram consideradas para fins de cálculo do limite do repasse à Câmara, contudo, em consulta realizada no SICOM por ocasião da análise de defesa, verificou que o relatório foi alterado, passando a constar as mencionadas receitas.

Assim, diante da alteração nos parâmetros do sistema, que passou a considerar as receitas de multa, juros e dívida ativa na base de cálculo do repasse à Câmara, a unidade técnica refez os cálculos e alterou o valor da arrecadação municipal de R\$41.808.486,10, conforme demonstrativo extraído do SICOM e anexado à Peça n. 21, para R\$41.877.094,50, demonstrativo extraído do SICOM e anexado à Peça n. 24; apurando que o repasse à Câmara Municipal no exercício de 2021, de R\$2.929.168,27, correspondeu ao percentual de 6,99% da receita, estando, portanto, dentro do limite previsto no inciso I, artigo 29-A, da CR/88.

De fato, anuindo com a unidade técnica, conclui-se que devem ser consideradas as receitas de multa, juros e dívida ativa na base de cálculo do repasse à Câmara Municipal e, conseqüentemente, alterados o valor da arrecadação municipal do exercício anterior para R\$41.877.094,50 e o limite constitucional (7%) para R\$2.931.396,62.

Dessa forma, verifica-se que os valores repassados ao Legislativo Municipal, no total de **R\$2.929.168,27**, corresponderam a **6,99%** da receita base de cálculo (arrecadação municipal no exercício anterior) no valor de R\$41.877.094,50.

Pelo exposto, constata-se o cumprimento do limite percentual de repasse à Câmara Municipal, conforme disposto no inciso I do artigo 29-A da CR/88, com redação dada pelas Emendas Constitucionais n. 25/2000 e n. 58/2009.

## 2.6 Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Art. 212 da CR/88

A unidade técnica, em exame inicial, item 4, fls. 14 a 19 da Peça n. 11, informou que o município aplicou no ensino o total de **R\$11.568.034,24**, que representou o percentual de **22,12%** da receita base de cálculo de R\$52.285.937,66, não obedecendo ao percentual mínimo exigido no art. 212 da Constituição da República de 1988.

Em suas considerações, fl. 17 da Peça n. 11, a unidade técnica informou que para pagamentos das despesas foi utilizada somente uma conta bancária, considerada como aplicação na MDE. Ressaltou que os pagamentos feitos por essa em conta corrente bancária específica, identificada e escriturada de forma individualizada por fonte, atendeu aos parâmetros utilizados no Sicom, estabelecidos na INTC n. 05/2011, alterada pela INTC 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece o inciso I do art. 50 da LC n. 101/2000 e art. 3º da INTC n. 02/2021.

Em seguida, considerando a Emenda Constitucional n. 119/2022, manifestou-se pelo afastamento da irregularidade, ressaltando, porém, que, de acordo com o art. 1º da citada emenda, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino,

até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

O responsável apresentou justificativas, às fls. 3 e 4 da Peça n. 18, registrando, inicialmente, que a Emenda Constitucional n. 119/2022 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para afastar a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da CR/1988.

Informou que a Administração Municipal, com o intuito de complementar a diferença a menor apurada nos autos, que correspondeu a um valor de R\$1.503.450,18, deixou disponibilidade financeira líquida na conta bancária de recursos ordinários da educação - Fonte 101. Alegou que essa disponibilidade gerou superávit financeiro no montante de R\$1.687.620,57, que foi integralmente utilizado no primeiro quadrimestre de 2022 para financiar a despesa empenhada na classificação 4.4.90.51.00.2.06.00.12.365.0005.1.0016 - Construção de Creche Municipal.

Salientou que as informações apresentadas podem ser comprovadas por meio da análise da prestação de contas de 2022, bem como por meio dos documentos anexados à defesa, concluindo que a irregularidade foi sanada no exercício seguinte.

Para corroborar suas alegações, colacionou às fls. 13 a 17 da Peça n. 18, os seguintes demonstrativos extraídos do Portal Transparência: Quadro do Superávit/Déficit Financeiro (2021), listagem parcial do Comparativo da Despesa Fixada com a Executada (2022) e Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (4º bimestre de 2022).

A unidade técnica, em sede de reexame, fls. 4 a 6 da Peça n. 22, entendeu que, em que pese a aprovação da Emenda Constitucional n. 119 ter isentado de responsabilidade administrativa os entes federados e os agentes políticos que não aplicassem os percentuais mínimos de gastos com ensino nos exercícios de 2020 e 2021 devido à pandemia da covid-19, o fato de o município ter descumprido, em 2021, o percentual mínimo exigido constitucionalmente como aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, justifica uma ressalva na conclusão da análise das presentes contas.

Salientou que, de acordo com a referida Emenda Constitucional, os gestores públicos deverão complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino o montante não aplicado nos exercícios de 2020 e 2021, até o exercício de 2023.

Ressaltou que, apesar da alegação da defesa de que houve complementação da aplicação no exercício de 2022, a devida compensação dos valores não aplicados será objeto de escopo da prestação de contas de 2023, conforme art. 4º da Ordem de Serviço Conjunta n. 01 de 2023.

Assim, a unidade técnica concluiu pela aprovação das contas com ressalva, na forma do inciso II do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Verifica-se que o município deixou de aplicar no ensino, no exercício de 2021, o montante de **R\$1.503.450,18**, equivalente ao percentual de **2,88%** da Receita Base de Cálculo, no valor de R\$52.285.937,66.

Entretanto, apesar de ter sido constatada a aplicação a menor na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2021, importante destacar a promulgação da Emenda Constitucional n. 119, em 27/4/2022, que afastou a aplicação de qualquer espécie de responsabilização administrativa, civil ou criminal, até mesmo de qualquer restrição, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento do

disposto no art. 212 da Constituição da República de 1988, exclusivamente nos exercícios de 2020 e 2021, em razão da pandemia de Covid-19, nos seguintes termos:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

“Art. 119. **Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.**

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, **o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.”**

Art. 2º **O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais** para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.

Parágrafo único. O disposto no *caput* do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

(Grifamos).

Dessa forma, o responsável não deve ter suas contas referentes ao exercício de 2021 rejeitadas em razão da não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, o município ficou obrigado a aplicar, até o exercício de 2023, a diferença a menor, no valor de **R\$1.503.450,18**, ressalvada a aplicação mínima relativa ao próprio exercício.

Ressalta-se, ainda, a Decisão Normativa n. 01, de 28/2/2024, deste Tribunal, que definiu o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como critério para atualização monetária do valor residual que deixou de ser alocado pelo Estado e pelos municípios em manutenção e desenvolvimento do ensino nos exercícios financeiros de 2020 e 2021.

Nesse sentido, destacam-se os seguintes artigos da Decisão Normativa, *in verbis*:

Art. 1º **Definir o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como critério para atualização do valor residual que deixou de ser aplicado pelos municípios e Estado em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos exercícios financeiros de 2020 e 2021**, conforme alteração promovida no art. 119 do ADCT da CR/1988 pela Emenda Constitucional 119/2022.

Art. 2º Determinar que os valores residuais corrigidos monetariamente sejam aplicados em MDE em observância aos incisos I a IV do § 4º do art. 16 da Instrução Normativa 02/2021, de 20/12/2021, alterada pela IN 02/2022 de 11/05/2022 e IN 01/2023 de 21/06/2023.

Art. 3º **Estabelecer o dia 31/12/2024 como prazo limite para aplicação do valor correspondente apenas à correção monetária incidente.**

(Grifos nossos).

Assim, o município ficou obrigado a comprovar que aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício de 2023, a diferença a menor, no valor de **R\$1.503.450,18**, com fulcro no art. 212 da CR/88 c/c art. 119, parágrafo único do ADCT, acrescida do valor relativo à atualização monetária incidente sobre esse residual, com base na Decisão Normativa n. 01/2024.

Por oportuno, em consulta realizada ao SGAP, nos autos da prestação de contas n. 1.148.210, relativos ao exercício de 2022, cujo parecer prévio foi emitido pela Primeira Câmara em Sessão do dia 27/8/2024, constata-se que município aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino o total de **R\$17.054.871,01**, equivalente ao percentual de **28,58%** da receita base de cálculo de R\$59.667.017,42. Assim, foram aplicados R\$2.138.116,65 a mais que o exigido no exercício, valor este superior àquele aplicado a menor no exercício de 2021 (R\$1.503.450,18).

Destaca-se, ainda, que, em consulta realizada no SGAP, nos autos da prestação de contas n. 1.167.755, relativos ao exercício de 2023, cujo parecer prévio foi emitido pela Primeira Câmara em Sessão do dia 29/10/2024, foi evidenciado no Relatório Técnico de Conclusão, fl. 28 da Peça n. 5, que, no exercício de 2022, houve aplicação do mínimo constitucional obrigatório do exercício, equivalente ao valor de R\$14.916.754,36, bem como da diferença não aplicada em 2021 acrescida da atualização monetária.

Desse modo, considerando o disposto na Emenda Constitucional n. 119/2022, constata-se que o município complementou, no exercício de 2022, o valor não aplicado no ensino em 2021, como a seguir demonstrado:

APLICAÇÃO DO SALDO RESIDUAL NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO			
Descrição	2021	2022	2023
a. Aplicação Mínima Devida (art. 212 da CR/88) – R\$	13.071.484,42	14.916.754,36	15.371.945,09
b. Aplicação no exercício – R\$	11.568.034,24	17.054.871,01	15.974.100,05
c. Diferença entre o valor aplicado e o mínimo constitucional do exercício (b – a) – R\$	(1.503.450,18)	2.138.116,65	602.154,96
COMPLEMENTAÇÃO EC n. 119/2022			
d. Valor residual dos exercícios anteriores – R\$	0,00	1.503.450,18	-
e. Correção monetária no exercício - DN 01/2024 (d x %IPCA*) – R\$	0,00	87.049,77	-
f. Valor a ser complementado nos exercícios seguintes (c – d – e) – R\$	1.503.450,18	0,00	0,00

Quadro elaborado pelo Gabinete do Conselheiro em exercício Licurgo Mourão.

Fonte: SGAP – PCA 1.148.210, Relatório técnico às fls. 23 e 26 da Peça n. 7, PCA 1.167.755, Relatório técnico à fl. 28 da Peça n. 5.

\*IPCA Aplicado em 2022: 5,79%.

Assim, conclui-se que ficou demonstrado que o município, no exercício de 2022, aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino a diferença a menor apurada no exercício de 2021, no valor de **R\$1.503.450,18**, bem como a parcela relativa à atualização monetária, no valor de **R\$87.049,77**, conforme disposto no art. 212 da CR/88 c/c EC n. 119/2022 e Decisão Normativa n. 01/2024.

## 2.7 Plano Nacional de Educação – PNE

Conforme o disposto no art. 208 da Constituição da República de 1988, há determinação expressa de garantia à educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade, além da inserção educacional aos alunos com deficiência nesta faixa etária, *in verbis*:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - **educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;**

[...]

(Grifamos).

Quanto à implantação do Plano Nacional de Educação, também cuidou o art. 214 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, **metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis**, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - **estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.**

[...]

(Grifamos).

Por sua vez, a Lei n. 13.005/2014 aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE e o art. 2º definiu as suas diretrizes. O Anexo da referida norma estabelece as Metas e Estratégias que deverão ser cumpridas no prazo de vigência do referido PNE (art. 3º), prorrogado até o exercício de 2025, por meio da Lei n. 14.934/2024.

A verificação do cumprimento, nos presentes autos, das mencionadas Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação - PNE, Lei Federal n. 13.005/2014, tomaram por base os dados fornecidos pelo Ministério da Educação<sup>7</sup> e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>8</sup>.

**2.7.1 Meta 1A:** universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

<sup>7</sup> BRASIL.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional da Educação-PNE. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>.

<sup>8</sup> BRASIL.INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE/Censo Populacional Disponível em <http://ibge.gov.br>.

Indicador 1A - representa a proporção de crianças de 4 e 5 anos de idade que frequentam a escola em relação à população total dessa faixa etária. Como a fonte dos dados é a Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, o indicador pode incluir o atendimento escolar não formal. É importante ressaltar que esse indicador informa apenas se essa população tem acesso ou não à educação, não captando outros fatores relacionados à qualidade da oferta de ensino.

Segundo a unidade técnica, fl. 33 da Peça n. 11, o município cumpriu 83,88% da Meta 1A no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola no exercício 2021, tendo em vista que da população de 335 crianças de 4 a 5 anos de idade, 281 foram matriculadas, deixando, portanto, de atender o disposto na mencionada norma legal em 16,12%.

O responsável apresentou defesa à Peça n. 18, mas não se manifestou sobre este item.

**2.7.2 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, fls. 33 e 34 da Peça n. 11, o município cumpriu, até o exercício de 2021, o percentual de 11,18% quanto à oferta em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, tendo em vista que da população de 608 crianças nessa faixa etária, 68 foram matriculadas, devendo atingir no mínimo 50% até 2024, conforme disposto na Lei n. 13.005/2014.

O responsável apresentou defesa à Peça n. 18, mas não se manifestou sobre este item.

Isso 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 2025 e, ainda, 50% (cinquenta por cento) da população de 0 a 3 anos até o exercício de 2025, voltadas à viabilização do cumprimento da mencionada Meta 1 do PNE, em cumprimento ao disposto na Lei n. 13.005/2014, alterada pela Lei n. 14.934/2024.

**2.7.3 Meta 18:** Observância do piso salarial nacional, definido em lei federal para os profissionais da educação básica pública, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição da República c/c o §1º do art. 2º da Lei Federal n. 11.738/2008.

Conforme a unidade técnica, fl. 34 da Peça n. 11, o município informou que foi pago o valor de R\$2.886,23 a título de piso salarial referente à creche, à pré-escola e aos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Portanto, o município observou o piso salarial profissional previsto na Lei n. 11.738/2008, atualizado para o exercício de 2020 pela Portaria MEC em 12,84% (conforme critérios definidos pelas Portarias MEC/MF n. 06/2018 e 04/2019), no valor de R\$2.886,24.

Recomenda-se ao atual gestor municipal que adote providências no sentido de que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual sejam formulados de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias adequadas e compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE, e assim, viabilizar sua plena execução, em consonância com o art. 10 da Lei Federal n. 13.005/2014 e o inciso VIII do art. 206 da CR/88, acrescido pela EC n. 53/2006.

Torna-se indispensável o esforço conjunto dos setores da sociedade civil, incluindo-se professores, pais e alunos, órgãos representativos como o Conselho da Educação e o Fundeb, entre outros, para a apresentação de informações capazes de colaborar com os agentes do poder público em prol da melhoria constante da qualidade da educação, com a execução das diretrizes, dos objetivos, das metas e das estratégias definidas no Plano Nacional de Educação, de modo a assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diversas esferas, com o objetivo de erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar e melhorar a qualidade do ensino, em cumprimento às exigências do art. 214 da CR/88 e da Lei n. 13.005/2014.

## 2.8 Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM (INTC n. 01/2016)

A Resolução TCEMG n. 6/2016 aprovou a implementação do Índice de Efetividade de Gestão Municipal – IEGM no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, composto pela combinação de informações levantadas a partir de questionários estabelecidos pela Rede Nacional de Indicadores Públicos – REDE INDICON, respondidos pelos municípios, de dados governamentais e de dados do Sistema Informatizado de Contas Municipais – SICOM.

Conforme o estudo técnico, o cálculo para fins de aferição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM é realizado com dados obtidos por meio de questionário respondido anualmente pelos jurisdicionados (por meio do sistema SICOM), o qual tem por objetivo avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas em 7 (sete) grandes dimensões: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação.

Após ponderação das notas alcançadas nos sete indicadores - calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente, o município é enquadrado em uma das faixas de resultado obedecendo aos seguintes critérios:

NOTA	FAIXA	CRITÉRIO
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor que 50%

O Município de Matias Barbosa foi definido na Faixa C, o que significa “baixo nível de adequação”, conforme demonstrado abaixo:

DIMENSÕES CONSIDERADAS	NOTAS ATRIBUÍDAS
i-Ambiente	C
i-Cidades Protegidas	C
i-Educação	C
i-Gestão Fiscal	B
i-Governança em TI	B
i-Planejamento	B
i-Saúde	C
<b>RESULTADO FINAL</b>	<b>C</b>

Fonte: SGAP - Peça 15, fl. 36.

O responsável apresentou defesa à Peça n. 18, mas não se manifestou sobre este item.

Isso 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 insignificância, da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que os créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis do excesso de arrecadação representaram o percentual ínfimo de 0,77% da despesa fixada, e com fundamento no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 86, I, do Regimento Interno, voto pela emissão de **parecer prévio pela aprovação das contas** prestadas pelo Sr. Carlos Roberto Mendes Lopes, Chefe do Poder Executivo do Município de Matias Barbosa, relativas ao exercício financeiro de 2021, com as recomendações constantes na fundamentação.

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

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOTINHO PATRUS:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

dds