

**Processo:** 1071780  
**Natureza:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Carmópolis de Minas  
**Exercício:** 2018  
**Responsável:** Geraldo Antônio da Silva, Prefeito Municipal à época  
**Procurador:** Evandro D’Agostini Boari – OAB/MG 117.339  
**MPTC:** Procuradora Maria Cecília Borges  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

**SEGUNDA CÂMARA – 5/3/2024**

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. CONTROLE INTERNO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. Regularidade na abertura de créditos adicionais, artigos 42, 43 e 59 da Lei n. 4.320/64. Observância dos limites constitucionais de aplicação no ensino e na saúde, no repasse de recursos à câmara municipal, bem como dos limites legais de gasto com pessoal.
2. Realocações orçamentárias autorizadas por meio de leis orçamentárias (PPA, LDO ou LOA).
3. Recomendações. Lei Orçamentária Anual. Alterações Orçamentárias. Plano Nacional de Educação - PNE. Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM.
4. Aprovação com ressalvas das contas, nos termos do art. 45, I, da LC n. 102/2008.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**PARECER PRÉVIO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Conselheiro Mauri Torres, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Geraldo Antônio da Silva, Prefeito Municipal de Carmópolis de Minas, referente ao exercício de 2018, nos termos do disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica c/c o art. 240, I, do Regimento Interno, com as recomendações constantes na fundamentação;
- II) determinar o arquivamento dos autos após cumpridos os dispositivos regimentais e as medidas legais cabíveis.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Não acolhida a proposta de voto do Relator.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de março de 2024.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

MAURI TORRES  
Prolator do voto vencedor

*(assinado digitalmente)*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**SEGUNDA CÂMARA – 5/3/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Carmópolis de Minas, referente ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Geraldo Antônio da Silva, Prefeito Municipal à época.

Em análise inicial, à Peça n. 6, com base nas diretrizes definidas por este Tribunal de Contas, a unidade técnica propôs a aprovação das contas, conforme art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/2008, e fez recomendações.

Entretanto, após parecer ministerial de Peça n. 15, e conforme termos do despacho à Peça n. 17, o responsável foi citado para apresentar alegações e/ou lei autorizativa da realocação orçamentária utilizada, com a juntada do AR à Peça n. 23.

O responsável apresentou defesa, à Peça n. 26, reexaminada pela unidade técnica, às Peças n. 29 e 30, que ratificou a conclusão pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da LC n. 102/2008.

Ainda, em sua análise inicial, Peça n. 6, a unidade técnica não apontou irregularidades nos presentes autos, quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (artigos 42 e 43 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\$50.223.807,36 e empenhadas despesas no montante de R\$47.776.004,82;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 5,60% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação dos índices constitucionais relativos ao ensino (art. 212 da CR/88) e à saúde (art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/2012), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 30,11% e de 29,96%;
- 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 55,19%, de 52,43% e de 2,76% da receita base de cálculo (desconsiderando os valores devidos pelo Estado ao município, relativos ao Fundeb e ao ICMS do exercício de 2018).
- o relatório de controle interno foi conclusivo pela regularidade das contas e abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 04/2017.

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Maria Cecília Borges, Peça n. 32, ratificou o seu parecer de Peça n. 15, opinando pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas, nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar n. 102/2008, com recomendações.

É o relatório.



## II – FUNDAMENTAÇÃO

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

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

### 2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 2.191, de 28/12/2017, Peça n. 8, previu a receita e fixou a despesa no valor de R\$50.000.000,00, e autorizou, no art. 2º, I, a abertura de créditos suplementares até o limite percentual de 30% (trinta por cento) das despesas fixadas, equivalente ao valor de R\$15.000.000,00.

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

Por outro lado, um bom planejamento 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 LRF), sem olvidar da realidade econômica do país.

Segundo dados extraídos do SICOM/2018, verificou-se déficit na arrecadação e na execução orçamentária, conforme demonstrado:

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA - R\$	Receita Arrecadada - R\$	Arrecadação deficitária - R\$
2018	50.000.000,00	45.626.683,30	4.373.316,70
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada – R\$	Despesa Executada – R\$	Déficit orçamentário – R\$
2018	45.626.683,30	47.776.004,82	2.149.321,52

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

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

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar n. 101/2000, 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 percentuais elevados de suplementação orçamentária. Recomenda-se, ainda, quanto à previsão da receita, que sejam observadas as disposições do art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c artigos 11 e 12 da LRF.

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

A unidade técnica apontou, no item 2.1, fl. 2 da Peça n. 6, que o município abriu créditos suplementares no montante de **RS11.459.410,90**, autorizados pela LOA, utilizando como recursos as fontes de anulação de dotações (R\$11.235.603,54) e de excesso de arrecadação (R\$223.807,36).

Apontou, ainda, no item 2.2, fl. 3 da Peça n. 6, que foram abertos créditos especiais por anulação de dotações, no valor de **RS175.826,67**, os quais foram autorizados por várias leis específicas.

Assim, concluiu que as normas constantes do art. 42 da Lei n. 4.320/64 foram observadas.

No entanto, em consulta ao SICOM/2018 e ao demonstrativo dos Decretos de Alterações Orçamentárias, constatou-se que, além dos créditos adicionais analisados pela unidade técnica, consta o valor de **RS2.540.041,86** aberto por decretos de transferência.

Instado a se manifestar, o responsável, à Peça n. 26, não apresentou defesa em relação a esse item, mas apenas justificativas quanto às ressalvas apontadas pelo Ministério Público referente ao descumprimento das Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação - PNE.

A unidade técnica, em sede de reexame, Peça n. 29, esclareceu que à época dos fatos, não havia entendimento consolidado no âmbito deste Tribunal acerca dos conceitos a serem adotados para caracterização e diferenciação das realocações orçamentárias. Ressaltou que as Consultas n. 862.749 e n. 958.027, respondidas em 25/6/2014 e 2/3/2016, respectivamente, tratavam especificamente das formalidades necessárias à realização da realocação, tais como a necessidade de autorização legal e o impedimento de autorização na LOA.

Além disso, informou que o SICOM à época, por apresentar uma série de restrições técnicas, não permitia a apuração individualizada das alterações orçamentárias informadas pelo

---

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

jurisdicionado, o que inviabilizava a identificação, via sistema, do tipo de realocação orçamentária efetivamente utilizada.

Em seguida, informou que as alterações orçamentárias procedidas pela Administração Municipal de Carmópolis de Minas, a título de transferências, no montante de R\$2.540.041,86, conforme previsto no art. VI do art. 167 da CR/88, foram autorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei n. 2.171/2017, anexada à Peça n. 30.

Por fim, considerando que a LDO apresentou autorização para realizar realocações orçamentárias, em atendimento à Consulta n. 862.749, e que esse item não faz parte do escopo definido para as prestações de contas municipais do respectivo exercício, conforme Ordem de Serviço Conjunta n. 01/2019, a unidade técnica ratificou a conclusão pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas.

Ressalta-se que 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>2</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>3</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 orçamentárias nas modalidades de transposição, remanejamento e transferência. Esses procedimentos devem ser autorizados previamente em lei específica, conforme lapidar lição de Caldas Furtado<sup>4</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.

[...]

---

<sup>2</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>3</sup> FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86.

<sup>4</sup> FURTADO, J. R. Caldas. op. cit. p. 142-143, 149-150, 152.



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.

[...]

**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).

A respeito da autorização legal para as realocações orçamentárias, esta Corte já se pronunciou por meio da Consulta n. 862.749, aprovada na sessão do Pleno de 25/6/2014, *verbis*:

Em face do exposto, **concluo pela impossibilidade de a Lei Orçamentária Anual autorizar ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários. No entanto, há possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, em caráter excepcional, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária** – remanejamento, transposição ou transferência de recursos – os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não. [...]. (Grifos nossos).

Importante mencionar, ainda, a Decisão Normativa n. 2, de 27/9/2023<sup>5</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 (PPA, LDO ou LOA) 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.

Constata-se, assim, em que pese a conclusão do reexame técnico, que as transferências no montante de **R\$2.540.041,86**, autorizadas pelo art. 32 da LDO n. 2.171/2017, e abertas por vários decretos, conforme demonstrativo do SICOM/2018, não foram realizadas de forma legal.

Desse modo, 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 e realização de realocações orçamentárias, analisando-se detidamente as leis e decretos autorizativos para que esses procedimentos de alterações orçamentárias não sejam confundidos e utilizados de forma irregular.

### **2.3 Alterações Orçamentárias – utilização de fontes incompatíveis**

Conforme apontado pela unidade técnica, à fl. 9 da Peça n. 6, e demonstrativo à Peça n. 5, foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, não atendendo à Consulta n. 932.477/14 desta Corte de Contas.

O responsável não se manifestou quanto a esse item em sua defesa, à Peça n. 26.

Isto posto, recomenda-se ao gestor que observe o disposto nas orientações constantes da Consulta n. 932.477/2014, deste Tribunal de Contas, que concluiu ser vedada a abertura de créditos adicionais utilizando-se recursos de fontes distintas, excetuando-se aquelas originadas do FUNDEB (Fontes 118, 218, 119 e 219) e, ainda, das aplicações constitucionais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e da Saúde (Fontes 101, 201, 102, 202), incluídas as Fontes 100 e 200 e também as Fontes 148, 248, 149, 249, 150, 250, 151, 251, 152

---

<sup>5</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.



e 252 nos termos da Portaria n. 3.992/2017, que trata dos blocos de financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

#### 2.4 Plano Nacional de Educação – PNE

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

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

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

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

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

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

[...]

(Grifamos).

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

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

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

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

[...]

(Grifamos).

Por sua vez, a Lei n. 13.005, de 25/6/2014, aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE e o art. 2º definiu as suas diretrizes. O Anexo da referida norma estabelece as Metas e Estratégias que deverão ser cumpridas no prazo de vigência do referido PNE, (art. 3º).

A verificação do cumprimento, nos presentes autos, das mencionadas Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação - PNE, Lei Federal n. 13.005/2014, tomaram por base os dados



fornecidos pelo Ministério da Educação<sup>6</sup> e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>7</sup>.

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

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

Segundo a unidade técnica, à fl. 30 da Peça n. 6, o município cumpriu 79,53% da Meta 1 no tocante à universalização da educação infantil na pré-escola no exercício 2018, não atendendo o disposto na Lei n. 13.005/2014, tendo em vista que da população de 464 crianças de 4 a 5 anos de idade, 369 foram matriculadas, deixando, portanto, de atender o disposto na mencionada norma legal em 20,47%.

**2.4.2 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, fl. 31 da Peça n. 6, o município cumpriu, até o exercício de 2018, o percentual de 12,24% quanto à oferta em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, pois do total de 833 alunos nesta faixa etária, 102 foram matriculados em creches, devendo atingir no mínimo 50% até 2024, conforme disposto na Lei n. 13.005/2014.

Isto posto, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao atual gestor municipal que cumpra o estabelecido nas Metas 1A e 1B do PNE, com a inserção de 100% (cem por cento) da população de 4 a 5 anos na escola, envidando esforços para que o atingimento seja pleno até exercício de 2024 e, ainda, 50% (cinquenta por cento) da população de 0 a 3 anos até o exercício de 2024, voltadas à viabilização do cumprimento da mencionada Meta 1 do PNE, em cumprimento ao disposto na Lei n. 13.005/2014.

**2.4.3 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, fls. 31 e 32 da Peça n. 6, o município informou o valor de R\$1.841,51 como piso salarial referente à creche, e o valor de R\$1.473,20 referente à pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental, descumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República de 1988.

---

<sup>6</sup> BRASIL.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional da Educação-PNE. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>.

<sup>7</sup> BRASIL.INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE/Censo Populacional Disponível em <http://ibge.gov.br>

Portanto, o município não cumpriu o piso salarial profissional previsto na Lei n. 11.738/2008, e atualizado para o exercício de 2018, pela Portaria MEC n. 1.595/2017, no valor de R\$2.455,35.

O responsável alegou, à Peça 26, em síntese, que o município se encontrava em processo de adequação para a melhoria do sistema de ensino municipal, tanto no que se refere à universalização do ensino infantil quanto ao piso salarial dos professores de ensino básico.

Argumentou que os programas municipais relacionados à educação foram os que mais receberam recursos no exercício, comprovando a boa-fé e comprometimento no cumprimento das metas, não representando irregularidade grave e insanável.

A unidade técnica, em sede de reexame, Peça n. 29, manteve o posicionamento externado no relatório inicial, no qual fez recomendações ao gestor municipal para a adoção de políticas públicas e medidas que viabilizem o cumprimento das Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei Federal n. 13.005/2014.

Desse modo, anuindo com a unidade técnica, recomenda-se ao atual gestor municipal que adote providências no sentido de que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual sejam formulados de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias adequadas e compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE, e assim, viabilizar sua plena execução, em consonância com o art. 10 da Lei Federal n. 13.005/2014 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 os professores, os pais e os alunos, os órgãos representativos como o Conselho da Educação e do FUNDEB, entre outros, com 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.

## **2.5 Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM (INTC N. 01/2016)**

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

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

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



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

O Município de Carmópolis de Minas foi definido na Faixa B - Em fase efetiva, conforme demonstrado a seguir:

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

Fonte: SGAP – Relatório Técnico, Peça n. 6, fl. 33.

O responsável não se manifestou quanto a esse item em sua defesa, à Peça n. 26.

Isto posto, considerando que os resultados demonstram o não atingimento pleno da eficiência e da eficácia das políticas públicas adotadas pelo município nos itens selecionados, recomenda-se ao atual gestor que desenvolva estudos e mapeamento das deficiências no atendimento das necessidades básicas da população, para suportar o planejamento adequado de mecanismos capazes de melhorar as políticas públicas e, por consequência, o atingimento de bom desempenho no Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, previsto na INTC n. 01/2016. Recomenda-se, assim, que as dimensões consideradas sejam priorizadas pela Administração Municipal, na busca da eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

### III – CONCLUSÃO

Com fundamento no art. 45, II, da Lei Orgânica c/c o art. 240, II, do Regimento Interno, entendo pela emissão de **parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas** prestadas pelo Sr. Geraldo Antônio da Silva, Chefe do Poder Executivo do Município de Carmópolis de Minas, relativas ao exercício financeiro de 2018, tendo em vista a ausência de lei específica autorizativa das realocações orçamentárias, em inobservância ao § 8º do art. 165 e o inciso VI do art. 167 da CR/1988, com as recomendações constantes na fundamentação.

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

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, eu peço vênias ao Relator, para divergir da proposta de voto e aprovar as contas sem ressalvas, mas mantendo as recomendações, conforme art. 45, inciso I, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Peço vênias também ao Relator, vou acompanhar o voto divergente do Conselheiro Mauri Torres.



CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Essa Presidência também pede vênias ao ilustre Relator, para acompanhar o voto divergente do Conselheiro Mauri Torres.

FICA APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO MAURI TORRES. NÃO ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

\* \* \*

sb/fg



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**