

Processo: 1147914
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Cana Verde
Exercício: 2022
Responsável: Aender Anastácio de Moraes
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 29/4/2025

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREFEITURA MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ABERTURA DE CRÉDITOS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. CRITÉRIOS DE MATERIALIDADE E RELEVÂNCIA. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REGULARIDADE DOS DEMAIS ITENS EXAMINADOS. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. A apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo Prefeito no período.
2. A teor do art. 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000, a abertura de créditos adicionais sem a recursos disponíveis é irregular.
3. Aplicam-se na análise das contas, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como os critérios de materialidade e relevância, insculpidos nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP e no parágrafo único do art. 226 do Regimento Interno.

PARECER PRÉVIO

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

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas de responsabilidade do Prefeito Aender Anastácio de Moraes, do Município de Cana Verde, relativas ao exercício de 2022, com fundamento no disposto no art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/2008;
- II) recomendar ao atual Prefeito que:
 - a) assegure que as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados e a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família sejam classificadas como outras despesas de pessoal, e computadas para fins de apuração do limite da despesa total com pessoal, com fundamento no art. 18, § 1º da Lei Complementar n. 101/2000 c/c o art. 37, II e IX, da Constituição da República, e nos pareceres emitidos nas Consultas n. 838.498 e 898.330;
 - b) diligencie para que a movimentação dos recursos correspondentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE seja efetuada em conta corrente bancária específica e que as despesas a serem computadas na MDE (25%) sejam empenhadas e pagas utilizando-se somente a fonte de recursos 1.500.000/2.500.000, 1502.000/2.502.000 e 1.718.000/2.718.000, fazendo-se constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001, à luz das diretrizes consignadas no Comunicado Sicom n. 16/2022;

- c) diligencie para que a movimentação dos recursos correspondentes às Ações e Serviços Público de Saúde ASPS seja efetuada em conta corrente bancária específica e as despesas a serem computadas nas ASPS (15%) sejam empenhadas e pagas utilizando-se somente a fonte de recursos 1.500.000/2.500.000 e 1.502.000/2.502.000, fazendo-se constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002, conforme plasmado no Comunicado Sicom n. 16/2022;
 - d) assegure o pleno cumprimento dos objetivos do PNE atinentes à universalização da educação pré-escolar das crianças de 04 e 05 anos de idade (Meta 01-A), inclusive mediante a busca efetiva de crianças que estejam fora da escola ou em risco de evasão escolar; e proceda à ampliação da oferta de educação infantil em creches, de modo a atender, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade até 2024 (Meta 01-B);
 - e) providencie o adequado controle das suplementações efetuadas, evitando realizar a abertura de créditos adicionais sem assegurar-se da existência de recursos suficientes, consoante o disposto no art. 167, V da Lei Maior e do art. 43 da Lei n. 4.320/1964;
 - f) certifique-se de que os dados do Balanço Orçamentário estejam em conformidade com as receitas e despesas apuradas pelo Sicom “Instrumento de Planejamento – IP” e ou “Acompanhamento Mensal – AM”;
 - g) assegure que o relatório de controle interno aborde integralmente os itens fixados na norma de regência; e
 - h) aprimore o planejamento municipal, observando-se a orientação fixada na Consulta 1.110.006, que estabeleceu como referência, para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, o percentual máximo de 30% de suplementação de créditos orçamentários sobre o total do orçamento;
- III) recomendar ao Chefe do Poder Legislativo que evite a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, que pode desvirtuar a lei de meios como instrumento de planejamento e controle das ações governamentais, adotando-se como parâmetro o recomendado no parecer da Consulta n. 1.110.006, no qual se estabeleceu como referência, para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, o percentual máximo de 30% sobre o total do orçamento;
- IV) determinar ao atual Chefe do Executivo que mantenha organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e ou auditoria e, aos responsáveis pelo controle interno, que comuniquem a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária; e
- V) determinar, por fim, que observados os procedimentos insertos no art. 85 do Regimento Interno, as anotações e cautelas de praxe, seja arquivado o processo.

Votaram o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz. Vencido o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro quanto á ressalva.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de abril de 2025.

GILBERTO DINIZ
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 29/4/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade do Prefeito Aender Anastácio de Moraes, do Município de Cana Verde, relativa ao exercício de 2022.

O órgão técnico realizou o exame das contas e constatou impropriedades que ensejaram a citação do responsável, conforme “Relatório de Conclusão PCA” (peça n.º [18](#)).

Regularmente citado, o jurisdicionado apresentou suas razões de defesa (peça n.º [29](#)) e os documentos acostados às peças n.ºs 24-28.

Em nova análise, a unidade técnica concluiu pela aprovação das contas (peça n.º [35](#)).

O Ministério Público junto ao Tribunal manifestou-se pela aprovação, com ressalva, das contas, com arrimo no art. 45, inciso II, da Lei Complementar n.º 102/2008, e expedição das recomendações do relatório técnico (peça n.º [43](#)).

É, em suma, o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações iniciais

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

A unidade técnica, após analisar a prestação de contas, bem como a defesa apresentada, em conformidade com as diretrizes definidas por este Tribunal, sugeriu a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n.º 102/2008 (peça n.º [35](#)).

2. Apontamentos do órgão técnico

2.1. Abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis

O órgão técnico apurou a abertura de créditos adicionais, por excesso de arrecadação, sem recursos disponíveis, nas seguintes fontes:

- a) Fonte 102 – Recursos de Impostos e Transferências de Impostos Vinculados à Saúde, créditos abertos e empenhados sem recursos no valor de R\$442.999,56;
- b) Fonte 146 – Outras Transferências de Recursos do FNDE, créditos abertos sem recursos no valor de R\$291.707,00; porém não houve empenho de despesas sem recursos;
- c) Fonte 147 – Transferência Salário Educação – créditos abertos sem recursos no valor de R\$3.814,95; sem empenho de despesas sem recursos;
- d) Fonte 160 – Transferência da União da parcela do Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha de Produção, créditos abertos sem recursos no valor de R\$3.896,57; empenho de despesas sem recursos no valor de R\$3.896,55;
- e) Fonte 164 – Transferência Especial da União, créditos abertos sem recursos no valor de

R\$5.802,00; sem empenho de despesas sem recursos;

f) Fonte 168 – Transferência Especial do Estado – Acordo Judicial de Reparação dos Impactos Socioeconômicos e Ambientais do Rompimento de Barragem em Brumadinho, créditos abertos sem recursos no valor de R\$40.537,98; não houve empenho de despesas sem recursos;

g) Fonte 169 – Transferência Especial dos Estados, créditos abertos sem recursos no valor de R\$1.235,42; não houve empenho de despesas sem recursos;

h) Fonte 184 – Transferência da União referente à Compensação Financeira de Recursos Hídricos, créditos abertos sem recursos no valor de R\$4.799,11; sem empenho de despesas sem recursos;

i) Fonte 186 – Transferência da União referente a Royalties do Petróleo e Gás Natural, créditos abertos sem recursos no valor de R\$39.119,43; não houve empenho de despesas sem recursos;

j) Fonte 190 – Operações de Crédito Internas, créditos abertos sem recursos no valor de R\$1.054.977,62 e despesas empenhadas sem recursos no valor de R\$856.785,04.

Apurou-se, assim, o total de R\$1.888.889,64 de créditos abertos sem recursos e R\$1.303.681,15 de despesas empenhadas sem recursos, conforme demonstrado na coluna “Despesa Empenhada s/ Recursos”.

Ante o exposto, a unidade técnica concluiu pela infração ao disposto no art. 43 da Lei n.º 4.320/1964 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.º 101/2000.

O defendente aduziu que, na apuração do excedente de arrecadação nas fontes 100, 101 e 102, deveria ser feita a compensação de recursos entre as fontes, que ostentam idêntica origem de recursos, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal expressa no parecer emitido na Consulta TCEMG n.º 932.477. Argumentou também que, ao analisar os Decretos de Alterações Orçamentária, a unidade técnica concluiu que não foram abertos créditos em fontes incompatíveis (peça n.º [29](#)).

Fazendo-se a mencionada compensação, prossegue o responsável, a abertura de créditos sem recursos disponíveis seria de R\$8.814,40, perante saldo orçamentário de R\$92.812,40.

Já em relação à fonte 190, o responsável afirmou se tratar de operação de crédito, aprovada pela Câmara Municipal (Lei n.º 1.029/2021) e realizada perante Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, com o objetivo de financiar obras de infraestrutura urbana (Contrato n.º 332.975/2021). Demonstrou discordância do exame técnico, embasado no parecer emitido na Consulta n.º 873.706, deste Tribunal, pois não haveria outra forma de executar as despesas financiadas por operações de crédito, haja vista que os recursos somente são liberados após o devido processo licitatório, a contratação das obras e o empenho de despesas. Acrescentou que os recursos não ficam em conta bancária específica do município e que os pagamentos somente são realizados após cada medição da obra. Ponderou que, no próprio estudo do órgão técnico, especificou-se que a operação de crédito foi de R\$1.500.000,00 e os recursos liberados somaram R\$445.022,08, restando em aberto o valor de R\$1.054.977,62.

Com relação à fonte 160 (abertura de créditos sem recursos no valor de R\$3.896,57 e empenho de despesas sem recursos disponíveis, de R\$3.896,55), o responsável acatou o exame técnico e solicitou a aplicação dos princípios de materialidade e relevância, conforme decisões precedentes deste Tribunal.

Em novo exame, a unidade técnica ressaltou, em relação à fonte 102, tratar-se de receita vinculada a função de governo específica, distinta daquela afeta à fonte 100. Quanto à compensação entre as fontes 100 e 102, suscitou a Lei de Responsabilidade Fiscal e salientou

que vinculação de recursos deve ser observada inclusive em despesas realizadas em exercício diverso do ingresso. Ressaltou que a Administração deveria ter realizado a realocação dos recursos da fonte 100 para a fonte 102, sem a qual a realização de despesas com base na última seria irregular.

Posteriormente, ao analisar conjuntamente abertura de créditos adicionais nas fontes 100, 101 e 102, o órgão técnico concluiu que o excedente de arrecadação foi de R\$2.919.169,51 e que os créditos adicionais abertos somaram R\$2.927.983,91, do que concluiu que foram abertos e empenhados créditos adicionais, por excesso de arrecadação, sem recursos disponíveis de R\$8.814,40.

Em relação à fonte 190, a unidade técnica consultou os demonstrativos de receita de capital referentes aos exercícios de 2022 e 2023, constatou o registro da entrada dos recursos contratados e verificou, pelo demonstrativo da despesa (na fonte 190 em 2022 e na fonte 1754 em 2023), os empenhos realizados. Assinalou o empenho pelo valor global, em 2022, da operação de crédito contratada e a liberação parcelada dos recursos nos exercícios de 2022 e 2023. Observou, no entanto, que a despesa empenhada e paga no exercício de 2022 não excedeu ao valor da parcela recebida no próprio exercício.

Em sua conclusão, o órgão técnico considerou esclarecido o apontamento relativo à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis na Fonte 190 – Operações de Crédito Internas. Reiterou a irregularidade pela abertura de créditos sem recursos disponíveis nas fontes 146, 147, 164, 168, 169, 184 e 186, porém sem o empenhamento de despesas sem recursos. Já nas fontes 100/101/102 e 160, concluiu pela abertura e empenho de despesas sem recursos disponíveis nos valores de R\$8.814,40 e R\$3.896,55, respectivamente, totalizando R\$12.710,65. Em que pese reafirmar a irregularidade, afastou o apontamento ante a baixa materialidade risco e relevância dos valores apurados.

Nos termos do art. 43 da Lei n.º 4.320/64 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.º 101/00, a abertura de crédito adicional sem disponibilidade de recursos para cobrir a despesa é irregular.

Nada obstante, consultando o Comparativo da Despesa Fixada com a Executada – Fonte 190 (peça n.º [39](#)), verifiquei que a despesa efetivamente empenhada e paga no exercício de 2022 foi de R\$444.992,26, valor compatível com o excedente de arrecadação apurado no exame técnico inicial (peça n.º [18](#)), R\$445.022,38. Assim, em que pese a abertura de créditos (R\$1.500.000,00) além do excedente de arrecadação efetivamente realizado, em consonância com exame técnico e fundamentado na jurisprudência expressa na Consulta TCEMG n.º 873.706, considero esclarecido o apontamento relativo a Fonte 190, tendo em vista que a despesa executada no exercício não excedeu a parcela de recursos recebida.

Em relação às fontes n.ºs 146, 147, 164, 168, 184 e 186 permanece irregular a abertura de créditos sem recursos disponíveis. No entanto, considerando que não foi sucedidos de empenhamento, deixo de considerar o apontamento como causa de rejeição das contas.

Por fim, nas fontes 100/101/102 e 160, também permanece a irregularidade por abertura e empenho de despesas sem recursos disponíveis. Contudo, ao verificar que os créditos abertos e empenhados sem recursos disponíveis (R\$12.710,65) representam, aproximadamente, 0,04% das despesas empenhados no exercício (R\$31.891.559,81), deixo de considerar essa impropriedade como causa de rejeição das contas em análise.

Recomendo, contudo, ao atual Chefe do Executivo que aprimore o controle das suplementações efetuadas, abstendo-se de proceder à abertura de créditos adicionais sem assegurar-se da existência de recursos suficientes.

No exame técnico também se observou, no exercício em tela, a abertura de créditos adicionais, por superávit financeiro, sem recursos disponíveis, notadamente na Fonte 53 – Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde, em desacordo com o disposto no art. 43 da Lei n.º 4.320/1964 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Os créditos abertos sem recursos totalizaram R\$250.276,88, porém não houve empenho de despesas sem recursos.

Por não constatar o empenhamento de despesas sem recursos, conforme demonstrado na coluna “Despesa Empenhada s/ Recursos”, o órgão técnico afastou o apontamento (peça n.º [18](#), p. 13-14).

Destaco, fundamentado no disposto no art. 43 da Lei n.º 4.320/64 c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.º 101/00, que a abertura de crédito adicional sem disponibilidade de recursos para cobrir a despesa é irregular. Nada obstante, em consonância com a unidade instrutória, constatado que os créditos abertos sem recursos disponíveis não foram empenhados, deixo de considerar essa impropriedade como causa de rejeição das contas em análise.

Recomendo, contudo, ao Chefe do Executivo que aprimore o controle das suplementações efetuadas, abstendo-se de proceder à abertura de créditos adicionais sem assegurar-se da existência de recursos suficientes.

Consignou-se também que os superávits considerados na coluna “Superávit Financeiro do Exercício Anterior (A)”, especificamente nas fontes que contemplam valores na coluna “Créditos Adicionais Abertos (B)”, apresentaram divergências com o relatório “Superávit/Déficit Financeiro Apurado”, elaborado a partir dos dados constantes no módulo Acompanhamento Mensal – AM. Na presente análise, considerou-se o menor valor do superávit financeiro entre o informado (DCASP) e o calculado (AM), conforme demonstrativos Quadro do Superávit/Déficit Financeiro (DCASP) e Superávit/Déficit Financeiro Apurado (AM).

Recomendo, portando, que o atual Prefeito assegure que o superávit financeiro indicado no quadro anexo do balanço orçamentário do exercício anterior (Sicom/DCASP) corresponda à diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiros, considerando-se o saldo dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, bem como o correto controle por fonte de recursos (Sicom/AM apurado), nos termos do disposto no art. 43, § 1º, inciso I e § 2º da Lei n.º 4.320/1964 c/c art. 8º, parágrafo único da LC n.º 101/2000.

2.2. Despesas excedentes ao limite de crédito

O órgão técnico constatou que, embora o montante das despesas empenhadas não tenha superado o total dos créditos concedidos, ao realizar o exame analítico dos créditos orçamentários, por fonte de recursos, foram realizadas despesas excedentes, em afronta ao preceituado no art. 167, inciso II, da Constituição da República, no art. 59 da Lei n.º 4.320/1964 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.º 101/2000.

Contudo, após avaliar a execução orçamentária com base nos critérios de materialidade, risco e relevância, nos termos dos pareceres emitidos nas Consultas n.ºs 873.706 e 932.477, a unidade técnica concluiu que o valor das despesas excedentes era imaterial em face dos créditos concedidos e afastou o apontamento (peça n.º [18](#), p. 05).

Em consonância com o exame técnico, concluo que a realização de despesas excedente é irregular, consoante o disposto no art. 167, II, da Constituição da República, no art. 59 da Lei n.º 4.320/1964 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.º 101/2000.

Não obstante, ao consultar o demonstrativo “Despesas Excedentes por Créditos Orçamentário”, confirmei que as despesas excedentes, no valor de R\$54.876,93 (peça n.º [17](#)), representam, aproximadamente, 0,14% dos créditos concedidos (R\$39.407.316,43).

Isso posto, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e dos critérios de materialidade e relevância, deixo de considerar essa impropriedade como causa de rejeição das contas ora analisadas.

2.3. Metas do Plano Nacional de Educação – PNE

A unidade técnica apurou que o Município de Cana Verde não cumpriu integralmente a Meta 01-A (70,32%), prevista na Lei n.º 13.005/2014, na qual se prescreve a universalização, até o ano de 2016, da educação infantil na pré-escola para crianças de 04 a 05 anos de idade. Acrescentou que o município, até o exercício em exame, havia alcançado o percentual de 30,96% da Meta 01-B no tocante à oferta de vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos, devendo atingir 50% até 2024, consoante preceituado na referida lei (peça n.º [18](#), p. 37-38).

Relativamente à Meta 18, apontou que a municipalidade não observa o piso salarial nacional para os profissionais da educação básica pública, previsto na Lei n.º 11.738/2008 e reajustado pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC para R\$3.845,63, conforme Portaria MEC/MF n.º 67/2022.

Em sua manifestação de defesa, o jurisdicionado explanou a respeito de ações que contestam a aplicabilidade do piso salarial para os professores da educação básica. Citou o desfecho do parecer n.º 00990/2021/Conjur/MEC/CGU/AGU (2982772), a respeito da inexistência de norma legal que regulamente o piso nacional, sustentando-se que a Lei n.º 11.738/2008 não foi “recepcionada” pela Lei n.º 1.413/2020, nem pela EC n.º 108/2020. Citou, também, manifestação da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, alertando os entes locais quanto à inviabilidade e à ilegalidade dos aumentos no piso salarial dos profissionais da educação, reajustado em 2022 em 33,24%.

Ressaltou, no entanto, que o Município, no exercício em tela, cumpriu o índice de reajuste definido para o exercício e concedeu aumento salarial de 33,24%.

Ponderou que, diferentemente da carga horária de 40 horas semanais definida na Lei Federal n.º 11.738/200, o Município fixou a jornada dos professores em 24 horas semanais.

Afirmou que o piso salarial fixado pelo MEC foi de R\$3.845,63, para 40 horas semanais, e que o município, com carga horária de trabalho de 24 horas, estipulou, de forma proporcional, a remuneração em R\$2.307,27 para o exercício de 2022.

Antes essas ponderações, o jurisdicionado afirmou ter cumprido o piso salarial proporcionalmente à carga horária estabelecida.

Quanto ao apontamento técnico de que nove professores receberam remuneração inferior ao piso salarial, o gestor afirmou que esses profissionais cumprem carga horária de 24 horas semanais e receberam o piso salarial de R\$2.307,27. Afirmou ter solicitado ao órgão competente alteração, para o exercício de 2024, nos dados cadastrais desses profissionais.

Quanto ao apontamento de descumprimento da Meta 01-A, referente à universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 04 a 05 anos de idade, o jurisdicionado não teve considerações.

Após analisar as alegações e os documentos apresentados pelo responsável, a unidade técnica realizou as devidas conferências e nova consulta ao CAPMG e concluiu, em relação a Meta 18 do PNE, que Município observou o piso salarial para os professores da educação básica, no exercício ora analisado (peça [35](#), p. 17-18).

De início, friso que o cumprimento das metas 01 e 18 do Plano Nacional de Educação – PNE integra o escopo de análise das prestações de contas relativas ao exercício de 2022, consoante disposto na Ordem de Serviço Conjunta – OSC n.º 03/2022. Não se pode, com efeito, negar a

relevância do dever estatal de efetivar as garantias preceituadas no art. 208 da Constituição da República.

Na **Meta 01**, prevê-se a universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos, bem como a ampliação da oferta da educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 03 anos até o termo final de vigência do PNE.

No tocante à educação infantil, o Supremo Tribunal Federal – STF, ao apreciar o Tema da Repercussão Geral n.º 548, no bojo do Recurso Extraordinário n.º 1.008.166/SC (*leading case*), de relatoria do Ministro Luiz Fux, fixou tese no sentido de que:

“1. A educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui **direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata**.

2. **A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente**, como no caso examinado neste processo.

3. **O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.**” (RE n.º 1.008.166/SC. Rel. Min. Luiz Fux. Plenário. Deliberado em: 22/9/2022. Dje publicado em 28/9/2023. Divulgado em 27/9/2023. Destaquei.)

Trago a lume, por oportuno, excerto do voto proferido pelo Min. Rel. Luiz Fux:

“A educação básica representa prerrogativa constitucional deferida a todos (CF, art. 205), notadamente às crianças (CF, arts. 208, IV, e 227, “*caput*”), cujo adimplemento impõe a satisfação de um dever de prestação positiva pelo Poder Público, consistente na garantia de acesso pleno ao sistema educacional, inclusive ao atendimento em creche e pré-escola.

Os entes municipais, nesse contexto, são primariamente responsáveis por proporcionar a concretização da educação infantil mediante a adoção de políticas públicas eficientes, que devem alcançar especialmente a população mais vulnerável. Eventual omissão estatal na matéria revela uma violação direta ao texto constitucional, máxime porque esse direito ‘não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental’. (ARE 639.337-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, *DJe* de 15/9/2011).

Denota-se, assim, haver um dever estatal objetivo de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica, assegurando o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos, cabendo ao Poder Público empreender esforços para concretização desse lapidar direito fundamental.

No tocante à universalização na pré-escola para crianças de quatro e cinco anos, consoante esclarecido nas estratégias atinentes à própria Meta 01, reputo que, via PNE, impõe-se a expansão das redes públicas de educação infantil, de modo a ampliar o número de vagas ofertadas e, em consequência, garantir que toda população nessa faixa etária tenha a real possibilidade de acesso às mencionadas vagas, mediante, inclusive, a intervenção concretizadora do Poder Judiciário, se necessário, conforme consignado na aludida decisão do STF.

Desse modo, reputo que a apuração do cumprimento dessa meta não pode se limitar, tão somente, à verificação se 100% das crianças em idade pré-escolar estão matriculadas no município em que residem. Em verdade, é preciso sopesar que a adesão da totalidade da população ao serviço ofertado pelo ente federativo foge ao controle do Chefe do Poder Executivo por diversas questões, dentre as quais a livre concorrência das escolas particulares,

a possibilidade de os pais optarem por matricular a criança em escola de outra localidade, dada a proximidade ao local de labor dos responsáveis legais, entre outras.

Somado a isso, pondera-se que os dados utilizados pela unidade técnica para apuração da população em idade escolar tomaram como base o censo demográfico e as estimativas populacionais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em 2010 e 2012, diante da inexistência de dados oficiais publicados pelos órgãos federais sobre a população residente no município nessa faixa etária. A propósito, no “Estudo sobre forma de disponibilização de dados e indicadores municipais para monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação – 2015/2025,”, do Ministério da Educação, consignou-se que:

“A limitação encontrada para o monitoramento desse indicador da meta 1 pelos municípios, é obter os dados para a variável população total de 4 a 5 anos de idade residente no município, pois a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que mede crianças atendidas em creche e pré-escola, não alcança os municípios, com exceção das capitais.

Constata-se que o indicador, não tem para os municípios, a mesma fonte de dados do indicador do PNE. Como não há dados publicados pelos órgãos federais sobre população residente no município nessa faixa etária, é necessária a produção de projeções populacionais municipais calculadas nacionalmente.

[...]

Enquanto não há projeções populacionais produzidas nacionalmente, a questão da uniformização das metodologias de projeção de população entre institutos estaduais que as produzem, constitui-se em uma dificuldade, pois a metodologia escolhida por cada um, busca se adequar às questões e possibilidades estaduais, fator que não permite comparações entre municípios de estados diferentes. Essa matéria dever incluir o posicionamento do IBGE para produzir as projeções municipais”

[...]

Para o indicador 1B da mesma meta, o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento do PNE, apresenta a descrição, percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar), e o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento do PNE, apresenta como indicador 1B, o percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche.

As limitações identificadas para o cálculo do indicador municipal para essa parte da meta, são as mesmas encontradas para o cálculo relacionado à idade de 4 a 5 anos. Idênticas também, são as alternativas e as articulações para o desenvolvimento dos dados para os indicadores municipais que proporcionariam, por conseguinte, a verificação do alcance da meta para a idade de 0 a 3 anos.”

Tais vulnerabilidades persistem, visto que, em consulta ao Painel de Monitoramento do PNE, elaborado pelo Ministério da Educação, verifiquei que a avaliação ainda não alcança o nível municipal.

Toda a conjuntura *retro* delineada fragiliza, a meu sentir, a fidedignidade e a representatividade dos percentuais alcançados pela municipalidade, razão pela qual considero não ser possível exigir de modo cogente, sem antes examinar as peculiaridades de cada caso concreto, o cumprimento da mencionada meta do PNE, sendo imperioso que a prestação de contas dispusesse de dados suficientes para permitir a avaliação, de forma segura e proativa, desse tema de marcada sensibilidade e relevância, possibilitando distinguir se eventual inobservância da obrigação legal se deu por inércia ou omissão do Prefeito Municipal ou por obstáculo alheio à sua vontade.

Isso posto, considerando que não há nos autos provas de que alguma criança de quatro ou cinco anos não pôde ser matriculada por falta de vaga, nem elementos concretos que indiquem a inexistência de esforço administrativo visando à ampliação da oferta de vagas na pré-escola ou mesmo a busca ativa da população nessa faixa etária, que possam configurar, claramente, a desídia pública e ou omissão ilícita que configure violação ao direito fundamental à educação, em consonância com o exame técnico, deixo de considerar o apontamento atinente à Meta 01-A, para fins de rejeição ou aposição de ressalva nas contas.

Já em relação a **Meta 18**, constatei, conforme documentação apresentada pelo jurisdicionado, que a jornada de trabalho foi fixada em 24 horas semanais para os professores da educação básica, devendo, portanto, ser aplicada a proporcionalidade na apuração do piso salarial, nos termos do disposto no § 3º do art. 2º da Lei n.º 11.738/2008. E, em consonância com o exame técnico, concluo que o Município observou o piso salarial para os professores da educação básica.

Destaco ainda que, o cumprimento da meta 18 do PNE, pertinente ao plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, que deve tomar como referência o piso salarial nacional profissional, integra o escopo de análise das contas referentes ao exercício de 2022, devendo ser considerado, pois, na emissão do parecer prévio.

3. Outros apontamentos do órgão técnico

3.1. Créditos Orçamentários e Execução Orçamentária

A Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei n.º 1.039/2021, peça n.º [19](#)) estimou receitas e fixou despesas em R\$29.604.500.00, limitando a suplementação a 25% do orçamento aprovado, para abertura de créditos por anulação de dotação. Foi autorizada também a abertura de créditos por excesso de arrecadação, por superávit financeiro, operações de crédito e reserva de contingência, porém sem limitar o percentual autorizado. Posteriormente, mediante a Lei n.º 1.061/2022 (peça n.º [05](#)), a suplementação orçamentária autorizada foi ampliada para 35% (peça n.º [18](#), p. 10).

Em que pese o município não ter aberto créditos suplementares sem cobertura legal, o órgão técnico destacou a autorização para abertura de créditos em percentual superior a 30% do orçamento aprovado e sugeriu a expedição de recomendação ao Chefe do Executivo para adoção de medidas que aprimorem o planejamento municipal, bem como ao Poder Legislativo para evitar a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, que possam distorcer o orçamento (peça n.º [18](#), p. 10-11).

É cediço que as alterações orçamentárias têm sua matriz na Constituição da República (§ 8º do art. 165, e incisos V, VI e VII, do art. 167) e na Lei de Direito Financeiro n.º 4.320/1964 (inciso I do art. 7º, e arts. 42 e 43) e, como peça de planejamento governamental, o orçamento não é estático, mas modificável, de acordo com as necessidades conjunturais que vão ao encontro do interesse público. Logo, para proceder a ajustes setoriais necessários principalmente em relação às despesas não contingenciáveis, o gestor está autorizado constitucionalmente a promover modificações, com inclusão e exclusão de programações orçamentárias, observando-se os ditames insertos no prejulamento de tese fixado na Consulta n.º 1.110.006, que estabeleceu como referência para avaliação da proporcionalidade e da razoabilidade, o percentual de 30% (trinta por cento) sobre o total do orçamento.

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

Assim, em que pese o ordenamento jurídico atual não estabelecer expressamente limitação à suplementação de créditos orçamentários durante o exercício financeiro, acorde com a manifestação da unidade técnica, recomendo ao Chefe do Executivo que adote medidas visando ao aprimoramento do planejamento municipal, bem como ao Poder Legislativo que evite a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária.

Registrou-se ainda que, no exercício em tela não foram abertos créditos especiais não autorizados por lei, em observância do disposto no art. 42 da Lei n.º 4.320/64, tampouco foram abertos créditos adicionais, por superávit financeiro, sem recursos disponíveis (peça n.º [18](#), p. 11).

Relativamente aos decretos de alterações orçamentárias, asseverou que não foram detectados acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, em consonância com o parecer emitido por este Tribunal nos autos da Consulta n.º 932.477, respondida na sessão plenária de 19/11/2014, que versa sobre as exceções para abertura de créditos adicionais com utilização de fontes distintas (peça n.º [18](#), p. 15).

3.2. Repasse ao Poder Legislativo Municipal

Apurou-se o repasse de 5,21% da arrecadação do exercício anterior ao Poder Legislativo, em observância do disposto no art. 29-A da Constituição da República.

Registra-se que eventuais devoluções de numerário do Legislativo para o Executivo somente serão consideradas no cálculo para aferição do cumprimento do referido comando constitucional quando comprovada a natureza do ressarcimento (peça n.º [18](#), p. 16).

3.3. Educação

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

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

- a) a receita do Município para aplicação no Fundeb foi de R\$2.944.592,38, sendo R\$2.929.962,18 decorrentes de impostos e transferências de impostos e R\$14.630,20 oriundos de rendimentos de aplicações financeiras (peça n.º [18](#), p. 19);
- b) da receita do Fundeb disponível, R\$2.944.592,38, o Município aplicou R\$2.934.142,20. O montante remanescente, R\$10.450,18, equivale a 0,35%, havendo sido respeitado, por conseguinte, o limite de não aplicação de até 10% dos recursos recebidos no exercício financeiro. Alertou-se, entretanto, que tal percentual deve ser compensado no primeiro quadrimestre do exercício subsequente, conforme preconizado no art. 25, *caput* e § 3º, da Lei n.º 14.113/2020 (peça n.º [18](#), p. 20);
- c) o montante de recursos do Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício do magistério perfaz R\$2.934.142,20, correspondentes a 99,65% da receita de referência, em consonância com plasmado no art. 212-A, XI, da Constituição da República e no art. 26 da Lei n.º 14.113/2020, que preceituam a aplicação mínima de 70% dos recursos recebidos (peça n.º [18](#), p. 20-21);
- d) no exercício ora analisado, observou-se que a contribuição do Município ao Fundeb foi de R\$3.769.138,86 (Lei n.º 14.113/2020) e que os recursos recebidos somaram R\$2.929.962,18, de modo que a contribuição foi superior ao recebimento, motivo pelo

qual a diferença apurada, R\$839.176,68, foi computada como aplicação na MDE para fins de verificação do cumprimento do piso constitucional do ensino (peça n.º [18](#), p. 23).

3.3.2. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Foi apurada a aplicação de **35,90%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição da República (peça n.º [18](#), p. 24).

Pontuou-se, ademais, que as despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE realizadas por meio das contas bancárias n.ºs 2212-8, 5345-7 e 49292-2 foram computadas como aplicação na MDE, por serem contas representativas de recursos pertinentes à receita base de cálculo e ou que tenham delas recebido transferências (peça n.º [18](#), p. 24).

À luz das diretrizes consignadas no Comunicado Sicom n.º 16/2022, recomendo que o Prefeito diligencie para que a movimentação dos recursos correspondentes à MDE seja efetuada em conta corrente bancária específica e as despesas a serem computadas na MDE (25%) sejam empenhadas e pagas utilizando-se somente as fontes de recursos 1.500.000/2.500.000, 1.502.000/2.502.000 e 1.718.000/2.718.000, de modo a constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1001.

3.4. Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS

Constatou-se a aplicação de **22,13%** da receita base de cálculo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, em consonância com o estabelecido no art. 198, § 2º, III, da Constituição da República e com os ditames da Lei Complementar n.º 141/2012 (peça n.º [18](#), p. 26-27). Além disso, salientou-se que:

- a) as despesas com as Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS realizadas por meio de conta bancária específica foram computadas como aplicação em saúde, em conformidade com os parâmetros usados pelo Sicom, definidos na INTC n.º 05/2011, alterada pela INTC n.º 15/2011, em harmonia com o estabelecido no inciso I do art. 50 da LC n.º 101/2000 e §§ 6º e 8º do art. 1º da INTC n.º 19/2008 (peça n.º [18](#), p. 27); e
- b) ainda no tocante às ações e serviços públicos de saúde, não há valor residual a ser aplicado referente ao exercício anterior (peça n.º [18](#), p. 28).

À luz das diretrizes consignadas no Comunicado Sicom n.º 16/2022, recomendo que o atual Prefeito diligencie para que a movimentação dos recursos correspondentes às ASPS seja efetuada em conta corrente bancária específica e as despesas a serem computadas nas ASPS (15%) sejam empenhadas e pagas utilizando-se somente a fonte de recursos 1.500.000/2.500.000 e 1.502.000/2.502.000, fazendo-se constar, no empenho, o código de acompanhamento da execução orçamentária (CO) 1002.

3.5. Despesas com Pessoal

O percentual total de despesas com pessoal do Município foi de **47,73%**, sendo **45,52%** no âmbito do Poder Executivo e **2,21%** do Poder Legislativo, observados, portanto, os limites consignados na Lei Complementar n.º 101/2000 (peça n.º [18](#), p. 31).

Recomendo ao atual responsável diligenciar para que as despesas relacionadas a serviços médicos plantonistas especializados, a profissionais contratados para atuar na Estratégia de Saúde da Família, bem como as despesas oriundas de contratos de terceirização, empregadas em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, inclusive os contratados via pessoa jurídica, sejam contabilizadas com base nas orientações gerais quanto aos contratos de aferição dos

respectivo limite legal, a teor do art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.º 101/2000 c/c o art. 37, II e IX, da Constituição da República, e o parecer exarado em resposta à Consulta n.º 1.127.045.

3.6. Apuração dos limites de dívida consolidada e de operações de crédito

Em cumprimento do preceituado nos incisos VII e VIII do art. 1º da OSC n.º 03/2022, verificou-se a observância dos limites da dívida consolidada líquida (art. 3º, II, da Resolução n.º 40/2011, do Senado Federal), das operações de crédito (art. 7º, I, da Resolução n.º 43/2001, do Senado Federal), havendo-se concluído que o Município obedeceu aos limites percentuais fixados nas referidas resoluções (peça n.º [18](#), p. 32-35).

3.7. Controle interno

O relatório de controle interno apresentado é conclusivo e abordou parcialmente os itens especificados no item 01 do Anexo I da Instrução Normativa TC n.º 04/2017, em cumprimento do disposto no § 3º do art. 42 da Lei Complementar n.º 102/08 (peça n.º [18](#), p. 35).

Recomendo, aos responsáveis pela elaboração do relatório de controle interno, da importância de abordarem integralmente os aspectos especificados na legislação de regência.

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

Por derradeiro, a unidade técnica informou ter identificado divergências entre as receitas consignadas no Balanço Orçamentário (módulo “Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP”) e aquelas extraídas do Sicom, constantes nos módulos “Instrumento de Planejamento – IP” e “Acompanhamento Mensal – AM”, indicando desconformidade no envio das informações sobre as receitas municipais em um ou mais módulos (peça n.º [18](#), p. 39-41).

A partir do referido demonstrativo, verifiquei que a divergência constatada, no valor de (R\$6.324.098,65), ocorreu nas receitas correntes (R\$4.400.060,06) e nas receitas de capital (R\$1.924.038,59).

Com relação às despesas consignadas no Balanço Orçamentário (módulo “Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP”) e aquelas extraídas do Sicom, constantes dos módulos “Instrumento de Planejamento – IP” e “Acompanhamento Mensal – AM”, também foram constatadas divergências, no valor de R\$12.000,00, notadamente nas despesas correntes, R\$11.979,84, e nas despesas de capital, R\$20,16.

Em consonância com a unidade técnica, recomendo ao atual Prefeito que assegure a fidedignidade das informações contábeis prestadas por meio dos diversos módulos do Sicom, de modo a conferir segurança e confiabilidade aos relatórios produzidos a partir desses dados, conforme disposto no art. 6º da INTC n.º 04/2017.

4. Considerações finais

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

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

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando que os créditos adicionais, por excesso de arrecadação, abertos e empenhados sem recursos disponíveis (R\$12.710,95) equivalem a aproximadamente 0,04% das despesas empenhadas no exercício (R\$31.891.559,81), voto, com amparo nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e dos critérios de materialidade e relevância, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n.º 102/08, por emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de responsabilidade do Prefeito Aender Anastácio de Moraes, do Município de Cana Verde, relativas ao exercício de 2022, com as recomendações inseridas na fundamentação.

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

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

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Senhor Presidente, com a devida vênua ao relator, voto pela aprovação com ressalva das contas, tendo em vista o descumprimento da meta 1 do PNE, referente à universalização da educação pré-escolar das crianças de 4 a 5 anos, com a emissão de determinação ao gestor para que cumpra a mencionada meta e ao Órgão de Controle Interno para que acompanhe o cumprimento da determinação, informando na próxima prestação de contas anual acerca do atendimento da Lei Federal n. 13.005/2014.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Por coerência aos votos que eu tenho proferido, vou acompanhar o voto do Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR. VENCIDO O CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO QUANTO À RESSALVA POR ELE PROPOSTA.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

* * * * *