

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO
MUNICIPAL N. 1046914**

Município: Capitão Andrade
Procedência: Prefeitura Municipal de Capitão Andrade
Exercício: 2017
Responsável: Aroldo Miranda da Silva
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

PROCESSO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. REALOCAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. UTILIZAÇÃO INCORRETA DOS INSTRUMENTOS DEFINIDOS COMO REMANEJAMENTOS, TRANSPOSIÇÕES E TRANSFERÊNCIAS. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ENTRE FONTES INCOMPATÍVEIS. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO. DESPESAS COM PESSOAL. CUMPRIMENTO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. LEI FEDERAL Nº 13.005, DE 2014. NÃO CUMPRIMENTO DAS METAS 1 E 18. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM). PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. A Administração municipal há de se atentar para a correta utilização dos instrumentos definidos como remanejamentos, transposições e transferências, bem assim em observar as normas correlatas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso, incluída a anulação de dotações de fontes distintas, nos termos dispostos na resposta dada pelo Tribunal à Consulta nº 932.477, de 2014, com vistas a promover o adequado acompanhamento da origem e destinação dos recursos públicos, nos termos dispostos na Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.
2. O plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual devem ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), com o intuito de viabilizar a sua plena execução.
3. Além de manter rígido monitoramento e acompanhamento das metas que tinham cumprimento obrigatório para o exercício financeiro de 2016, é necessária atuação contínua e permanente da Administração para atingir também as demais metas do PNE, ainda que com prazos de atendimento até 2024.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

24ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 22/8/2019

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Prefeito do Município de Capitão Andrade, relativa ao exercício financeiro de 2017, que tramita neste Tribunal de forma eletrônica, por força da Resolução nº 16, de 2017, e da Portaria nº 28/PRES./2018.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, não foram constatadas ocorrências que ensejassem a abertura de vista ao gestor responsável, Sr. Aroldo Miranda da Silva.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, das contas em análise.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Os autos foram examinados à luz da Instrução Normativa nº 4, de 29/11/2017, e da Ordem de Serviço Conjunta nº 01, de 2018.

Da Execução Orçamentária

Verifico, na análise técnica, que não ocorreram irregularidades na abertura de créditos orçamentários e adicionais.

Do Limite para Abertura de Créditos Adicionais

Na análise inicial foi apontado que, na Lei Orçamentária nº 372, de 11/11/2016, alterada pela Lei nº 399, de 21/12/2017, houve inserção de dispositivo que permitia a elevação em 40% das dotações orçamentárias, prática que se aproxima da concessão ilimitada de créditos, fazendo presumir a falta de planejamento e o desvirtuamento do orçamento-programa, pondo em risco os objetivos e metas governamentais.

Insta ressaltar que essa ocorrência merece melhor atenção do gestor municipal, por ser indicativa de que o planejamento governamental foi pouco eficiente. O orçamento hoje é considerado importante e indispensável instrumento de planejamento e de implementação das ações governamentais. A concepção do orçamento-programa decorre de previsão contida na Constituição da República, que prescreve rigoroso sistema para atuação governamental, ao determinar que leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Desprezar as normas pertinentes à elaboração do orçamento significa reconhecer que deixou ele de ser uma conjunção de objetivos comuns entre o Executivo e o Legislativo, para se tornar peça de ficção ou instrumento de vontade preponderante do administrador público, tornando-se despicienda, então, a limitação legislativa para abertura de créditos.

Nesse contexto, impõe-se ao chefe do Poder Executivo compatibilizar adequadamente, por meio do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, as metas físicas e financeiras para a correta elaboração da lei de meios.

Assim, recomendo ao atual chefe do Poder Executivo adequado planejamento por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma adequada a realidade municipal, compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua execução.

Recomendo, ainda, ao responsável pelo Controle Interno o necessário acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos, conforme prescreve o inciso I do art. 74 da Constituição da República.

Das Realocações e Alterações Orçamentárias

De forma inovadora, a análise das prestações de contas do exercício financeiro de 2017 contemplou o estudo das realocações dos recursos orçamentários formalizadas pelos gestores municipais, com vistas a verificar a correta utilização dos instrumentos definidos como remanejamentos, transposições e transferências, os quais devem ocorrer mediante prévia autorização legislativa, sendo incabível a previsão desses instrumentos na Lei Orçamentária Anual, em conformidade com a interpretação das disposições contidas no § 8º do art. 165 e no inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

In casu, o exame técnico retratou que foram constatadas impropriedades nas realocações efetivadas pelo município, que não observou a definição e diferenciação de cada um dos citados instrumentos, consoante explicitado na orientação dada pelo Tribunal nas Consultas nº 862.749, de 25/6/2014, e nº 958.027, de 2/3/2016, uma vez que o tipo de alteração formalizada em determinados decretos não correspondeu à realidade da execução, diante do que recomendou ao gestor atentar para a correta utilização dos instrumentos previstos no inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

Portanto, acorde com a Unidade Técnica, recomendo ao atual gestor que atente para os normativos correlatos à formalização das realocações orçamentárias tratadas no estudo técnico, visando sua adequação já no próximo exercício, sob pena de, permanecendo a ocorrência e avaliada a sua gravidade e possíveis efeitos na execução orçamentária, ensejar a rejeição das contas.

A informação técnica retratou, também, se os decretos de alterações orçamentárias formalizados no exercício financeiro resultaram na abertura de créditos adicionais com utilização de fontes de recursos incompatíveis, tendo em vista o entendimento do Tribunal esposado na resposta à Consulta nº 932.477, de 19/11/2014, que versou sobre a abertura de créditos adicionais com utilização de recursos de fontes distintas, com exceção daquelas originadas do FUNDEB (118/218 e 119/219) e das aplicações constitucionais em Ensino e Saúde (101/201, 102/202), incluídas as fontes 100/200.

Desse estudo, concluiu a Unidade Técnica que o município editou decretos de alterações orçamentárias com acréscimos (suplementação) e reduções (anulações) entre fontes incompatíveis, conforme relatório anexado eletronicamente, intitulado de Decretos de Alterações Orçamentárias.

A título de exemplo, cito os Decretos nºs 206 e 225, por meio dos quais foram anuladas dotações atreladas às fontes 123, 124 e 122, entre outras, para suplementar dotações de outras fontes diversas destas, como 148, 150 e 129, em desacordo com o entendimento deste Tribunal, quanto à impossibilidade de abertura de créditos adicionais, cujos recursos disponíveis provenham de anulação de dotações, com fontes de recursos vinculados, tendo em vista a obrigatoria “vinculação ao objeto de aplicação originária dos recursos”, como bem retratado na Consulta nº 932.477.

Ressalto, por oportuno, que o controle orçamentário por fonte de recurso tem amparo nas normas estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em especial no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50, com o objetivo de viabilizar o adequado controle da disponibilidade de caixa, mediante a individualização do

registro e controle da origem e respectiva destinação dos recursos públicos, especialmente os vinculados.

Isso porque os recursos com destinação específica somente podem ser considerados como disponibilidade para as despesas afetas à sua própria finalidade. Para tanto, é essencial, no momento da abertura do crédito adicional, bem como do empenho e pagamento da despesa, que se promova a adequada identificação da fonte de recursos a ser utilizada, se livres ou vinculados, sendo esses últimos detalhados por tipo de vinculação (convênios, saúde, educação, entre outros).

Assim, a utilização equivocada de fonte de recursos vinculados para suportar os créditos abertos, decerto, decorreu da insuficiente compreensão das novas técnicas advindas das edições do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, em especial porque o controle orçamentário por fonte de recursos se mostra relativamente recente se comparado às normas contábeis até então instituídas, o que requer aprimoramento constante por parte dos profissionais responsáveis por sua formalização.

Por todo o exposto, acolho o estudo técnico empreendido e recomendo ao atual chefe do Poder Executivo municipal que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade atentar para as normas correlatas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso, incluída a anulação de dotações de fontes distintas, nos termos dispostos na resposta dada pelo Tribunal à Consulta nº 932.477, de 2014, com vistas a promover o adequado acompanhamento da origem e destinação dos recursos públicos, nos termos requeridos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de evitar a reincidência da falha anotada.

Dos Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do exame da Unidade Técnica, ressaí que foram cumpridos:

- a) o limite de 7,00% definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (6,90%);
- a) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (51,67%, 4,70% e 56,37%, correspondentes aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente);
- b) os índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde (21,57%) e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (26,10%).

Registro, no entanto, que os percentuais apurados poderão sofrer alterações quando forem examinados os correspondentes atos de ordenamento de despesas, por meio das ações de fiscalização a serem realizadas pelo Tribunal de Contas na municipalidade.

Importante ressaltar que, conferindo critérios qualitativos à análise da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o estudo técnico apresentou a situação do Município no que diz respeito ao cumprimento das metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação, instituído por meio da Lei Federal nº 13.005, de 2014, as quais tinham cumprimento obrigatório até o final do exercício financeiro de 2016.

De acordo com o exame técnico, o município não cumpriu integralmente a meta 1 estabelecida no referido Plano, de universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade, porquanto apurado que houve cumprimento de 67,47% da referida meta. Consignou ainda o exame técnico que, no exercício de 2017, o município alcançou o índice de 33,33%, no tocante à oferta em creches para crianças de até três anos, percentual esse que deve ser de no mínimo 50% até 2024, conforme disposto na mencionada lei.

Quanto à meta 18, a Unidade Técnica constatou que o município não observou o piso salarial profissional nacional previsto na Lei Federal nº 11.738, de 2008, e atualizado para o exercício de 2017 pela Portaria MEC nº 31, de 2017, não cumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República, diante do que sugeriu fosse recomendado ao gestor municipal adotar medidas, a fim de que o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública tome como referência o piso salarial nacional.

Nos termos da Lei nº 13.005, de 2014, o investimento público em educação deve ser direcionado, de forma obrigatória, para o cumprimento das metas e respectivos prazos estabelecidos no Plano Nacional de Educação, sendo que as metas 1 e 3, que determinam a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, bem como a meta 18, que trata da existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional definido em lei federal, tinham como prazo legal para cumprimento obrigatório o exercício financeiro de 2016.

Frente ao exposto, recomendo ao atual gestor que, ao promover o planejamento dos gastos com educação, atente para a obrigatoriedade de que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual sejam formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, com o intuito de viabilizar a sua plena execução.

O gestor deverá ser alertado de que, além de manter rígido monitoramento e acompanhamento das metas destacadas, que tinham cumprimento obrigatório para o exercício financeiro de 2016, as demais metas, ainda que com prazos de atendimento até o ano de 2024, requerem que o Plano Municipal de Educação já estabeleça atuação contínua e permanente da administração pública, de forma a garantir a evolução gradual dos indicadores de cumprimento das metas pactuadas, o que também deverá estar refletido nos instrumentos de planejamento do município.

Resultado obtido pelo município no Índice de Efetividade da Gestão Municipal -IEGM (IN 01/2016 - TCEMG)

O estudo técnico apresentou, ao final, os resultados alcançados pelo município na aferição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, cujo cálculo é realizado com dados obtidos por meio de questionário respondido anualmente pelo Tribunal de Contas pelos jurisdicionados, o qual tem por objetivo avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas em sete grandes dimensões: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação.

O intuito do IEGM é fornecer informações que permitam ampliar o conhecimento dos Prefeitos, Vereadores e dos munícipes sobre os resultados das ações da gestão pública, de forma a possibilitar possíveis correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento público, favorecendo ainda o controle social.

In casu, constatou-se que o Município de Capitão Andrade apresentou IEGM de baixo nível de adequação (nota C), em decorrência das informações apuradas nos quesitos planejamento, gestão fiscal, governança em tecnologia da informação, cidades protegidas e meio ambiente. Em razão disso, recomendo que tais setores recebam atenção prioritária por parte do gestor municipal, com vistas à eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

Em relação à dimensão educação, os resultados apurados revelam que o Município de Capitão Andrade se enquadrou na faixa “Efetiva” (nota B), que corresponde ao IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima, indicador esse que deve ser analisado em consonância com o resultado alcançado pela municipalidade no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB,

ferramenta utilizada para acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica.

Isso porque, conforme demonstrativos ora anexados, extraídos do sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, a rede municipal de ensino atingiu no exercício financeiro de 2017, especificamente para a educação básica no 5º ano do ensino fundamental, pontuação 5,7, inferior à meta estipulada para o período de 5,8.

Importante ressaltar que, considerando exclusivamente a rede municipal de ensino, não houve resultados a serem informados para o 9º ano. E, adotando como parâmetro a rede pública como um todo (Federal, Estadual e Municipal), o índice de 2017 para o 9º ano foi de 3,9, inferior à meta estipulada para o período de 4,4, conforme retratado nos demonstrativos anexos.

A análise empreendida permite dimensionar os resultados da política pública em prol da qualidade da educação sob responsabilidade do município, que, aliada ao exame do cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, oferece norte a ser seguido pelos agentes envolvidos no processo de construção de um sistema educacional público eficiente e de qualidade, em especial a sociedade civil, que, por meio dos órgãos colegiados como os Conselhos de Educação e/ou do FUNDEB, entre outros, se municiam de informações e subsídios concretos para exigir do Poder Público melhoria crescente da educação.

Do Relatório de Controle Interno

O estudo técnico consignou que o relatório de controle interno apresentado abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa nº 04, de 29/11/2017, e que o parecer do controle interno foi pela regularidade das contas.

Ao responsável pelo Órgão de Controle Interno, recomendo que não se descure do cumprimento das exigências contidas em dispositivos legais e em normativos deste Tribunal de Contas, bem como o acompanhamento da gestão municipal, a teor do que dispõe o § 1º do art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Por fim, recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que sejam mantidos, devidamente organizados, todos os documentos relativos aos atos de gestão praticados no exercício financeiro em tela, observados os atos normativos desta Corte, os quais deverão ser disponibilizados ao Tribunal mediante requisição ou durante as ações de fiscalização a serem realizadas na municipalidade. E, mais, que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade a cabal observância das instruções normativas deste Tribunal, mormente as relativas ao municiamento de informações ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto na fundamentação, com fulcro nas disposições do inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e do inciso I do art. 240 da Resolução TC nº 12, de 2008, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas anuais prestadas pelo Sr. Aroldo Miranda da Silva, Prefeito do Município de Capitão Andrade, no exercício financeiro de 2017, tendo em vista a regularidade na abertura de créditos orçamentários e adicionais e o cumprimento dos índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal, com as recomendações constantes na fundamentação.

Registro que a manifestação deste Tribunal sob a forma de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, sejam os autos encaminhados diretamente ao arquivo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

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

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Aroldo Miranda da Silva, Prefeito Municipal de Capitão Andrade, no exercício de 2017, com fundamento no disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e no inciso I do art. 240 da Resolução TC nº 12, de 2008; **II)** registrar que a manifestação deste Tribunal sob a forma de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia; **III)** determinar que os autos sejam encaminhados diretamente ao arquivo, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação.

Plenário Governador Milton Campos, 22 de agosto de 2019.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente

GILBERTO DINIZ

Relator

(assinado digitalmente)