

Processo: 1072411
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Urucânia
Exercício: 2018
Responsável: Frederico Brum de Carvalho
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

SEGUNDA CÂMARA – 20/2/2020

PROCESSO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. 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 N. 13.005, DE 2014. META 1. NÃO CUMPRIMENTO. META 18. EXAME PREJUDICADO. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM). PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. A Administração municipal há de se atentar 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 n. 932.477, de 2014, com vistas a promover o adequado acompanhamento da origem e destinação dos recursos públicos, nos termos dispostos na Lei Complementar n. 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.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Frederico Brum de Carvalho, Prefeito Municipal de Urucânia,

no exercício de 2018, nos termos do disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, e no inciso I do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor deste parecer.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à Sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de fevereiro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 20/2/2020

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Prefeito do Município de Urucânia, relativa ao exercício financeiro de 2018, que tramita neste Tribunal de forma eletrônica, por força da Resolução n. 16, de 2017, e da Portaria n. 28/PRES./2018.

Na análise técnica, acompanhada da documentação instrutória, não foram constatadas ocorrências que ensejassem a abertura de vista ao gestor responsável, Sr. Frederico Brum de Carvalho.

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

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Os autos foram examinados à luz da Instrução Normativa n. 4, de 29/11/2017, e da Ordem de Serviço Conjunta n. 01, de 2019.

Da Execução Orçamentária

Dos Créditos Abertos sem Recursos, por excesso de arrecadação

A Unidade Técnica verificou que foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis, no valor de R\$16.612,52, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320, de 1964, e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o estudo técnico, foram abertos créditos adicionais no montante de R\$68.370,72, tendo como origem de recurso o excesso de arrecadação na fonte 146. No entanto, o excesso efetivamente apurado na referida fonte foi de apenas R\$51.758,20, ocasionando, assim, a insuficiência de recursos no valor de R\$16.612,52.

Todavia, ressaltou a Unidade Técnica que não foram empenhadas despesas, não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária, razão pela qual afastou o apontamento.

Diferentemente da Unidade Técnica, constato que, em verdade, houve sim empenhamento de despesa na dotação suplementada por força dos créditos abertos mediante os Decretos n.s 407 e 417, no valor total de R\$68.370,72, conforme evidenciado no demonstrativo da Movimentação da Dotação Orçamentária, extraído do SICOM, que ora faço anexar aos autos.

Não obstante, por meio do demonstrativo da Movimentação do Empenho n. 1002348, também em anexo, verifico que a despesa foi paga mediante a conta bancária n. 50988-4, cujo demonstrativo igualmente extraído do SICOM, anexado na oportunidade, evidencia o recebimento do recurso correspondente, oriundo de Transferências Diretas do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE, tornando forçoso concluir, pois, pela regularidade do crédito aberto, porquanto comprovado o ingresso do recurso pertinente.

Das Alterações Orçamentárias

A Unidade Técnica analisou os decretos de alterações orçamentárias formalizados no exercício financeiro com o intuito de verificar se houve abertura de créditos adicionais com utilização de fontes de recursos incompatíveis, tendo em vista o entendimento do Tribunal esposto na resposta à Consulta n. 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.

Registrou, na oportunidade, que também foi excetuada desta análise a movimentação entre fontes vinculadas aos blocos de financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde – Fontes 48 a 52 –, tendo como base a regulamentação estabelecida na Portaria do Ministério da Saúde n. 3992, de 2017, que alterou a Portaria de Consolidação n. 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, e dispôs sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde do Sistema Único de Saúde.

Dessa análise, 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.

In casu, foi verificado que, por meio do Decreto n. 439, foram anuladas dotações atreladas às fontes 100, 101 e 102, para suplementar dotação de fonte 122, 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 n. 932.477.

Ressalto, por oportuno, que o controle orçamentário por fonte de recurso tem amparo nas normas estabelecidas na Lei Complementar n. 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 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 n. 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 (6,17%);
- a) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (47,60%, 4,58% e 52,18%, correspondentes aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente);
- b) os índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde (18,91%) e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (27,50%).

Relativamente aos limites de despesa com pessoal e em cumprimento ao disposto nos §§ 5º e 6º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta n. 01, de 2019, a Unidade Técnica, por ocasião da apuração dos percentuais relativos aos gastos com pessoal, buscando melhor demonstrar as consequências do não repasse, pelo Estado de Minas Gerais, dos recursos aos Municípios, acrescentou, ao total da Receita Corrente Líquida de cada Município, os valores devidos pelo governo mineiro, *in casu*, o FUNDEB e o ICMS, atinentes ao exercício financeiro em tela.

Em razão disso, nestes autos, a Receita Corrente Líquida apurada por meio do SICOM (R\$21.860.737,82), excluídas as Transferências Advindas de Emendas Parlamentares (R\$150.000,00), e acrescida dos recursos do FUNDEB/2018 (R\$1.120.481,13) e do ICMS/2018 (R\$597.262,24), foi ajustada para R\$23.428.481,59 e, neste cenário, os percentuais relativos à despesa com pessoal seriam de 44,11%, 4,24% e 48,35%, relativamente aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente.

Todavia, no caso em análise, o município demonstrou ter obtido êxito no gerenciamento dos recursos disponíveis no exercício e, a despeito da redução imposta na arrecadação, observou os limites legais estabelecidos para os gastos com pessoal.

Portanto, conclui que os percentuais de gastos com pessoal devem ser considerados sem os ajustes demonstrados no estudo técnico, quais sejam, 47,60%, 4,58% e 52,18%, correspondentes aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente.

Registro, no entanto, que todos 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 salientar que, dando continuidade ao acompanhamento iniciado nas prestações de contas do exercício financeiro de 2017, o estudo técnico, conferindo critérios qualitativos à análise da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, 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 n. 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 PNE, 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, até 2018, houve cumprimento de 74,1% da referida meta. Consignou ainda o exame técnico que, no até o exercício de 2018, o município alcançou o índice de 30,74%, no tocante à oferta em creches para crianças de até 3 (três) anos, percentual esse que deve ser de no mínimo 50% até 2024, conforme disposto na mencionada lei.

Quanto à meta 18, que trata do piso salarial profissional nacional previsto na Lei Federal n. 11.738, de 2008, e atualizado para o exercício financeiro de 2018 pela Portaria MEC n. 1.595,

de 2017, constatou a Unidade Técnica que o questionário do IEGM preenchido pelo município apresentou valores concernentes ao piso com formato incorreto, isto é, não informou a casa decimal, gerando, assim, distorções nas informações. Portanto, ficou prejudicada a verificação do cumprimento da referida meta.

Nos termos da Lei n. 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.

O estudo retrata, ainda, série histórica dos resultados gerais alcançados pelo Município, nos sete indicadores, nos exercícios de 2015, 2016, 2017 e 2018, o que permite o acompanhamento efetivo, tanto por parte do gestor, quanto dos demais atores sociais e políticos, dos efeitos das ações porventura adotadas pela Administração e sua repercussão na melhoria da gestão municipal.

In casu, constatou-se que, em 2018, o Município de Urucânia apresentou IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima (nota B = Efetiva), representando evolução em relação aos exercícios anteriores (2016 e 2017), cujos resultados finais revelaram IEGM menores que 50% (nota C = Baixo nível de adequação).

Verifico que, no exercício financeiro de 2018, o Município de Urucânia obteve nota C nos quesitos meio ambiente, cidades protegidas, educação e governança em tecnologia da informação; e nota C+ (Em fase de adequação - IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima) no quesito planejamento. Em razão disso, recomendo que tais setores recebam atenção prioritária por parte do gestor municipal, com vistas à eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

Importante destacar que, no tocante às dimensões educação e saúde, a obtenção das respectivas notas C (Baixo nível de adequação) e B+ (Muito efetiva - IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima) demonstra que, em ambos os segmentos, houve estagnação nos resultados alcançados, quando comparados com o início da série história (2015), que apresentou idêntica pontuação.

Do Relatório de Controle Interno

O estudo técnico consignou que o relatório de controle interno apresentado abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 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, nos termos 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 n. 102, de 2008, e do inciso I do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas anuais prestadas pelo Sr. Frederico Brum de Carvalho, Prefeito do Município de Urucânia, no exercício financeiro de 2018, 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.)

dds/

