

Processo: 1047239
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Morro da Garça
Exercício: 2017
Responsável: José Maria de Castro Matos
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

SEGUNDA CÂMARA – 17/11/2020

PROCESSO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ENTRE FONTES INCOMPATÍVEIS. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. DESPESAS COM PESSOAL. DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL ESTABELECIDO. RECONDUÇÃO AOS LIMITES LEGAIS NO PRAZO EXIGIDO. REGULARIDADE. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO. CUMPRIMENTO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE). 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, em 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. A recondução do percentual de gastos com pessoal no prazo estabelecido no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal permite concluir que o excesso apurado no exercício financeiro em análise não tem o condão de macular as contas examinadas.
3. 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), instituído pela Lei n. 13.005, de 25/6/2014, com o intuito de viabilizar a sua plena execução.
4. 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 da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. José Maria de Castro Matos, Prefeito do Município de Morro da Garça, relativas ao exercício financeiro de 2017, com fundamento no 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;
- II) registrar que a emissão de parecer prévio pelo Tribunal não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mesmo 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, por fim, que 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 adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, sejam os autos encaminhados diretamente ao arquivo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Declarada a suspeição do Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de novembro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente

GILBERTO DINIZ

Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 17/11/2020

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Prefeito do Município de Morro da Garça, relativa ao exercício financeiro de 2017, 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 prestador, Sr. José Maria de Castro Matos.

O Ministério Público junto ao Tribunal, no âmbito de sua competência, após tecer considerações acerca do exame das contas por meio de sistema informatizado, concluiu que “nada tem a acrescentar à análise técnica nos presentes autos”.

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

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

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 prestadores 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 o Município, em sua execução orçamentária, não utilizou os instrumentos previstos no inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

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, em 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.

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.

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, 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 Prefeito 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, em 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

Dos Dispendios com Pessoal

A Unidade Técnica apontou que o Poder Executivo não obedeceu ao limite estabelecido na alínea “b” do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a despesa total com pessoal no exercício financeiro em tela correspondeu a 56,40% da receita base de cálculo (Receita Corrente Líquida – RCL), extrapolando o contingenciamento legal de 54,00%.

Não obstante, consignou que, com base no “Relatório de Gestão Fiscal” constante do SICOM, data base 31/8/2018, o Poder Executivo reduziu os gastos com pessoal, passando a aplicar 50,30% da RCL com despesas de pessoal, atendendo, assim, ao disposto no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, diante do que considerou regular o apontamento.

No que diz respeito ao Poder Legislativo e ao Município, consignou que foram observados os parâmetros definidos pela alínea “a” do inciso III do art. 20 e pelo inciso III do art. 19 do referido diploma legal, porquanto os índices apurados foram de 3,85% e 60,25%.

Saliento que, diferentemente do que assinalou a Unidade Técnica, o Município também não obedeceu ao limite estabelecido, porquanto a despesa total com pessoal no exercício financeiro sob exame correspondeu a 60,25% da RCL, extrapolando o contingenciamento legal de 60,00%. Contudo, o Município reduziu os gastos com pessoal no primeiro quadrimestre subsequente, pois passou a aplicar 58,45% da RCL, atendendo, assim, ao disposto no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme demonstrado no relatório extraído do SICOM, anexo ao SGAP pela própria Unidade Técnica (peça 9).

E, no que diz respeito ao Poder Executivo, acolho a conclusão da Unidade Técnica, sobretudo por verificar que, no segundo quadrimestre de 2018, isto é, na data-base 31/8/2018, o gasto com pessoal do Executivo municipal correspondeu a 50,30% (o limite setorial é de 54%) da RCL. Verifico, pois, que o excedente foi eliminado e o percentual de gastos com pessoal ficou aquém do limite legalmente exigido no encerramento do prazo derradeiro, qual seja, agosto de 2018.

Dessa forma, tendo em vista que o objetivo da lei é que os excessos porventura apurados sejam regularizados e não ocasionem impactos recorrentes nas contas públicas, há que se considerar que a situação pretendida pelo legislador foi atendida, porquanto reconduzido os gastos com pessoal do Poder Executivo no prazo estabelecido no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pelo exposto, entendo que a situação verificada no Município se amolda ao espírito almejado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual considero que a ocorrência não tem o condão de macular as contas ora examinadas.

Dos Demais Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do exame da Unidade Técnica, ressaltai que também 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 (5,70%);
- a) os índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde (21,35%) e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (33,18%).

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 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 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 32,14% da referida meta. Consignou ainda o exame técnico que, no exercício de 2017, o Município alcançou o índice de 30,89%, 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, que trata do piso salarial profissional nacional previsto na Lei Federal n. 11.738, de 2008, e atualizado para o exercício financeiro de 2017 pela Portaria MEC n. 31, 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 (dezessete) 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 prefeito do Município de Morro da Garça 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 Prefeito 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 correções de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento público, favorecendo ainda o controle social.

In casu, constatou-se que, em 2017, o Município de Morro da Garça apresentou IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima, isto é, em fase de adequação (nota C+), em decorrência das informações apuradas nos quesitos meio ambiente, governança em tecnologia da informação e saúde.

Verifico, ainda, que o Município obteve nota C (baixo nível de adequação - IEGM menor que 50%) nos quesitos educação e gestão fiscal. Em razão disso, recomendo que tais setores recebam atenção prioritária por parte do prefeito municipal, com vistas à eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

Em relação à dimensão educação, conforme acima exposto, os resultados apurados revelam que o Município se enquadrou na faixa “Baixo nível de adequação” (nota C), que corresponde ao IEGM menor que 50%, 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 demonstrativo ora anexado, extraído 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 6,4, superior à meta para o período que era de 5,8.

Considerando exclusivamente a rede municipal de ensino na educação básica para o 9º ano, a nota foi 5,4, inferior à meta estipulada para o período de 5,5. E, adotando como parâmetro a rede pública como um todo (Federal, Estadual e Municipal), o índice de 2017 para o 9º ano também foi de 5,4, inferior à meta estipulada para o período de 5,5, 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 n. 04, de 29/11/2017, e que o parecer do controle interno foi pela regularidade das contas com ressalva, em face do não cumprimento, por parte do Poder Executivo, do limite de 54% para os gastos com pessoal, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em que pese o parecer do Órgão de Controle Interno, conforme explicitado anteriormente, o Poder Executivo reconduziu suas despesas com pessoal a percentual abaixo do limite legal exigido, atendendo ao disposto no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em razão disso, o entendimento pacificado no âmbito desta Corte, consoante as decisões precedentes mencionadas exemplificativamente linhas atrás, é o de que a ocorrência verificada não tem o condão de macular toda a prestação de contas.

Nada obstante, recomendo ao responsável pelo Órgão de Controle Interno que continue atento e não se descure do cumprimento das exigências contidas em dispositivos legais e em normativos desta Corte 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 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. José Maria de Castro Matos, Prefeito do Município de Morro da Garça 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 emissão de parecer prévio pelo Tribunal não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mesmo 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:

Declaro a minha suspeição e colho o voto do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

CONSELHEIRO ADONIAS MONTEIRO:

Com o relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

**APROVADO O VOTO DO RELATOR, DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO
CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.**

**(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE
MELLO.)**
