



Processo: 1091843
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Órgão: Prefeitura Municipal de Guaranésia
Exercício: 2019
Responsável: Laércio Cintra Nogueira
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

PRIMEIRA CÂMARA – 04/10/2022

PROCESSO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM COBERTURA LEGAL E ABERTURA DE CRÉDITOS SEM RECURSOS DISPONÍVEIS. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INSIGNIFICÂNCIA E DA RAZOABILIDADE. REALIZAÇÃO DE DESPESAS EXCEDENTES PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESPONSABILIDADE DO CHEFE DO PODER LEGISLATIVO. MATRIZ DE RISCO. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ENTRE FONTES INCOMPATÍVEIS. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO INFERIOR AO PERCENTUAL MÍNIMO CONSTITUCIONAL. REENQUADRAMENTO DO RAT – RISCO AMBIENTAL DO TRABALHO. COMPENSAÇÃO JUNTO AO INSS PARA RESTITUIÇÃO DE VALORES INDEVIDAMENTE PAGOS EM EXERCÍCIOS PRETÉRITOS. IMPOSSIBILIDADE DE CÔMPUTO NO EXERCÍCIO DE COMPENSAÇÃO, PORQUANTO OS VALORES PAGOS FORAM COMPUTADOS COMO EDUCAÇÃO NO EXERCÍCIO DO EFETIVO PAGAMENTO. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE. DESPESAS COM PESSOAL. CUMPRIMENTO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE). NÃO CUMPRIMENTO DAS METAS 1 E 18. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM). PARECER PRÉVIO. REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES.

1. Os recursos oriundos de restituição de despesas que, em exercícios pretéritos, eram legítimas e foram computadas nos respectivos percentuais de educação e posteriormente consideradas insubsistentes, não podem ser, novamente, computadas por meio da compensação de valores devidos no exercício atual, visto que já foram considerados como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício do pagamento.
2. O Município não atingiu o percentual mínimo de recursos próprios municipais a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos prescritos no art. 212 da Constituição da República.
3. A abertura de créditos suplementares sem cobertura legal e a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, tendo como fonte o superávit financeiro, não tem o condão de macular as contas prestadas, porquanto, *in casu*, os valores excedentes não se revelam expressivos, o que permite a aplicação dos princípios da insignificância e da razoabilidade.

4. A realização de despesa excedente apurada na execução do orçamento da Câmara Municipal é de responsabilidade do chefe do Poder Legislativo.
5. 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.
6. 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.
7. 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 Primeira Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas anuais de responsabilidade do Sr. Laércio Cintra Nogueira, Prefeito Municipal de Guaranésia, no exercício de 2019, com fundamento no disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar n.102, de 2008, e do inciso III do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008, tendo em vista a aplicação de 24,56% (vinte e quatro vírgula cinquenta e seis por cento) dos recursos próprios municipais na manutenção e desenvolvimento do ensino, violando o disposto no art. 212 da Constituição da República, observadas as recomendações e determinações constantes na fundamentação 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 a intimação do Sr. Laércio Cintra Nogueira do inteiro teor deste parecer também por via postal, nos termos do inciso II do § 1º do art. 166 da citada Resolução n. 12, de 2008;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, após 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 Ministério

Público de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação.

Votaram o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Durval Ângelo, ficando este vencido.

Presente à Sessão, o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de outubro de 2022.

GILBERTO DINIZ

Presidente e Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 4/10/2022

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas de responsabilidade do Sr. Laércio Cintra Nogueira, prefeito do município de Guaranésia, relativa ao exercício financeiro de 2019, 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, foram constatadas ocorrências que ensejaram a abertura de vista ao prestador, sr. Laércio Cintra Nogueira, que se manifestou por meio da documentação protocolizada sob o nº 9000297400/2021 (peças nº 26 a 30 do SGAP).

Depois de examinar os argumentos aduzidos pelo defendente, a unidade técnica concluiu pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, na forma do disposto do inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008 (peça nº 34).

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

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo a examinar a prestação de contas sob a ótica das disposições contidas na Instrução Normativa nº 4, de 29/11/2017, e na Ordem de Serviço Conjunta nº 02, de 2019.

Da Execução Orçamentária

Dos Créditos Suplementares Abertos Sem Cobertura Legal

No exame inicial, a unidade técnica apontou que foram abertos créditos suplementares no valor de R\$72.147,32 (setenta e dois mil cento e quarenta e sete reais e trinta e dois centavos) sem cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964.

O estudo técnico retratou que, de acordo com as informações do Sicom, por meio dos Decretos nº 103,172 e 238, de 2019, e, tendo como base autorizativa a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (Lei nº 2.229, de 2019), o Município teria formalizado a transposição de saldos orçamentários nos valores de R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais), R\$23.200,00 (vinte e três mil e duzentos reais) e R\$23.947,32 (vinte e três mil novecentos e quarenta e sete reais e trinta e dois centavos), respectivamente. Contudo, o relatório de Decretos de Alterações Orçamentárias, extraído do Sicom/Consulta, relativo ao exercício financeiro de 2019, demonstra que tais valores foram cadastrados como créditos suplementares com fonte de recursos atrelada à anulação de dotações.

Assim, considerando que tais valores se referem, na verdade, a créditos suplementares, ponderou que, diante das normas orçamentárias vigentes, a sua abertura com base em autorização contida na LDO não se mostra pertinente, concluindo, assim, pela ausência de autorização legal para os referidos créditos abertos.

No entanto, diante da baixa materialidade do valor excedente, que representa 0,14% (quatorze centésimos por cento) dos créditos concedidos no exercício, de R\$50.001.615,74 (cinquenta milhões um mil seiscentos e quinze reais e setenta e quatro centavos), a unidade técnica afastou o apontamento.

O responsável não se manifestou acerca da ocorrência.

Com efeito, o montante anotado como irregular não se revela expressivo, porquanto corresponde a 0,16% (dezesseis centésimos por cento) da despesa empenhada no exercício pelo Poder Executivo, de R\$45.045.947,57 (quarenta e cinco milhões quarenta e cinco mil novecentos e quarenta e sete reais e cinquenta e sete centavos), consoante Comparativo da Despesa Fixada com a Executada extraído do Sicom, cuja cópia ora faço anexar. Assim, à luz da orientação fixada na Ordem de Serviço Conjunta nº 02/2019, aliado a decisões precedentes em casos análogos, v.g. nos autos dos Processos nºs 812.488, 987.859, 958.679, 912.782 e 913.012, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da insignificância, considero que a ocorrência não tem o condão de macular as contas prestadas.

Todavia, recomendo ao atual chefe do Poder Executivo que atente para a correta e cabal observância das normas de finanças públicas estatuídas na Constituição da República, mormente no art. 167, como também na Lei nº 4.320, de 1964, relativamente à abertura de créditos adicionais.

Dos Créditos Abertos sem Recursos, por Excesso de Arrecadação

De acordo com o estudo técnico, foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis no valor de R\$1.098.893,62 (um milhão noventa e oito mil oitocentos e noventa e três reais e sessenta e dois centavos), contrariando o disposto no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964. No entanto, a unidade técnica afastou o apontamento, tendo em vista que não foram empenhadas despesas, não comprometendo o equilíbrio da execução orçamentária.

Acolho a informação técnica, porquanto constatado que, efetivamente, não houve realização de despesa sem recursos disponíveis, conforme demonstrativo de Movimentação da Dotação Orçamentária suplementada ora anexado.

Nada obstante, recomendo ao atual prefeito que atente para a correta e cabal observância das normas de finanças públicas estabelecidas na Constituição da República, sobretudo no art. 167, como também na Lei nº 4.320, de 1964, relativamente à abertura de créditos adicionais. E mais, 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 e para o adequado controle das disponibilidades de caixa, nos termos requeridos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dos Créditos Abertos sem Recursos, por Superávit Financeiro

Na análise inicial, a unidade técnica apontou que foram abertos crédito suplementares e especiais sem recursos no valor de R\$72.897,55 (setenta e dois mil oitocentos e noventa e sete reais e cinquenta e cinco centavos), contrariando o disposto no art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, c/c o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000. Ressaltou que apenas R\$70.669,15 (setenta mil seiscentos e sessenta e nove reais e quinze centavos) foram empenhados sem recursos disponíveis, valor considerado como irregular.

No entanto, diante da baixa materialidade do valor excedente, que representa 0,14% (catorze centésimo por cento) da receita líquida arrecadada no exercício, R\$50.234.611,57

(cinquenta milhões duzentos e trinta e quatro mil seiscentos e onze reais e cinquenta e sete centavos), a unidade técnica afastou o apontamento, seguindo as diretrizes fixadas na Ordem de Serviço Conjunta nº 02, de 2019, desta Corte, cujo § 7º do art. 1º orienta para que, na aferição do cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da Constituição da República e nos arts. 42, 43 e 59 da Lei nº 4.320, de 1964, sejam observadas as Consultas nºs 873.706 e 932.477, a efetiva realização da despesa, bem como a materialidade, risco e a relevância dos valores apontados como irregulares.

Com efeito, o valor em causa não se revela expressivo, porquanto representa 0,15% (quinze centésimos por cento) da despesa empenhada pelo Poder Executivo no exercício, de R\$45.045.947,57 (quarenta e cinco milhões quarenta e cinco mil novecentos e quarenta e sete reais e cinquenta e sete centavos), conforme Comparativo da Despesa Fixada com a Executada, já mencionado. Assim, na linha da informação técnica, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da insignificância, e na esteira de decisões precedentes do Tribunal em casos análogos, v.g. nos autos dos Processos nºs 886.887, 887.450 e 896.569, apreciados nas respectivas sessões de 4/11/2014, 27/2/2014 e 26/3/2015 do Colegiado da Segunda Câmara, entendo que a falha é insusceptível de influenciar o conteúdo da informação e, conseqüentemente, macular toda a prestação de contas.

Nada obstante, recomendo ao atual chefe do Poder Executivo municipal que atente para a correta e cabal observância das normas de finanças públicas estatuídas na Constituição da República, mormente no art. 167, como também na Lei nº 4.320, de 1964, relativamente à abertura de créditos adicionais. E mais, 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 e para o adequado controle das disponibilidades de caixa, nos termos requeridos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Da Realização de Despesa Excedente em Relação ao Crédito Autorizado

A unidade técnica consignou que não foram empenhadas despesas pelo Poder Executivo, além dos créditos autorizados, atendendo ao disposto no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, e no inciso II do art. 167 da Constituição da República.

Entretanto, constatou que foram empenhadas despesas pelo Poder Legislativo que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados, contrariando os citados dispositivos legal e constitucional, conforme relatório anexado eletronicamente (peça nº 17 do SGAP). Sugeri que a ocorrência seja apurada em ação de fiscalização própria.

O defendente alegou que ocorreu equívoco na execução orçamentária, pois as despesas executadas no elemento 3.3.90.40 foram realizadas/executadas, na verdade, no elemento 3.3.90.39, conforme consta no orçamento do Poder Legislativo aprovado para o exercício de 2019.

Esclareceu que não houve a ocorrência de abertura de créditos especiais no exercício de 2019, criando dotação orçamentária com elemento de despesa 3.3.90.40, mas, sim, crédito suplementar autorizado pela Lei nº 2.281, de 2018, e aberto pelo Decreto nº 176, de 2019, e dotação orçamentária com elemento 3.3.90.39.

Para tanto, anexou cópia da movimentação orçamentária da dotação corretamente executada (01.01.01.031.0025.2002.339039 - DR 100) e o Orçamento do Poder Legislativo, Balancete de Despesa e o Decreto nº 176, de 2019.

Por fim, requereu a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas.

A unidade técnica, depois de analisar os argumentos aduzidos pelo responsável, concluiu ser necessária a substituição de dados no Sicom. Ressaltou que as informações remetidas por meio do Sicom devem retratar fielmente os dados contábeis do Município.

Diante disso, concluiu que, por se tratar de despesas empenhadas pelo Poder Legislativo, a irregularidade poderá ser apurada em processo de fiscalização próprio.

No tocante à realização de despesas excedentes por parte do Poder Legislativo, acorde com a informação técnica, considero, igualmente, que a execução dessas despesas, pelo fato de estar afeta ao orçamento da Câmara Municipal, é de responsabilidade do presidente da Casa Legislativa.

E considerando que o valor excedente apurado, de R\$40.893,69 (quarenta mil oitocentos e noventa e três reais e sessenta e nove centavos), corresponde a 2,71% (dois vírgula setenta e um por cento) da despesa total empenhada no exercício pelo Poder Legislativo, no montante de R\$1.505.279,59 (um milhão quinhentos e cinco mil duzentos e setenta e nove reais e cinquenta e nove centavos), consoante Comparativo da Despesa Fixada com a Executada extraído do Sicom, já mencionado, determino, *in casu*, que a ocorrência seja incluída na matriz de risco para planejamento de futuras ações de fiscalização no município de Guaranésia, devendo, para tanto, ser comunicada a Diretoria de Controle Externo dos Municípios.

Determino, ainda, que o atual chefe do Poder Legislativo seja cientificado acerca da ocorrência, para adoção das medidas necessárias ao adequado gerenciamento do saldo das dotações orçamentárias, de modo que a despesa seja executada estritamente dentro dos limites autorizados.

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 esposado na resposta à Consulta nº 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.

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 nº 3.992, de 28/12/2017, que alterou a Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28/9/2017, 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, a unidade técnica concluiu 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 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, as anulações e alterações de fontes de recursos incompatíveis, 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 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, 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

Da Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Na análise inicial, foi apontado que a aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE foi de R\$8.414.978,26 (oito milhões quatrocentos e quatorze mil novecentos e setenta e oito reais e vinte e seis centavos), correspondente a 24,56% (vinte e quatro vírgula cinquenta e seis por cento) da Receita Base de Cálculo, de R\$34.269.194,81 (trinta e quatro milhões duzentos e sessenta e nove mil cento e noventa e quatro reais e oitenta e um centavos), não atendendo o percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento), exigido no art. 212 da Constituição da República.

O defendente alegou que a análise técnica glosou despesas com a MDE no montante de R\$164.202,86 (cento e sessenta e quatro mil duzentos e dois reais e oitenta e seis centavos), visto que não foi possível verificar a forma de quitação das despesas. No relatório “Glosa de Pagamentos”, essas despesas estão demonstradas com a informação (-1 - -1 - NÃO INFORMADO) na coluna Conta Bancária.

Afirmou que tais despesas foram quitadas com Outras Baixas de Empenhos por lançamento contábil, em decorrência de restituições de créditos previdenciários junto ao Regime Geral de Previdência – INSS (levantamento de recolhimentos a maior, gerando valores a serem compensados referente a contribuições previdenciárias incidentes sobre as verbas indenizatórias e recolhimentos de contribuições previdenciárias referente ao RAT - Risco Ambiental do Trabalho) no período.

Informou que as referidas despesas não foram quitadas tendo como contrapartida conta bancária, mas, sim, contrapartida em Receita Orçamentária de Restituições, já que havia o direito legal de restituição de valores ao Regime Geral de Previdência Social (INSS) referente a Obrigações Patronais pagas em competências passadas.

Por fim, o defendente requereu a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas.

No relatório de reexame dos autos, em face das justificativas e documentos apresentados pelo prefeito, a unidade técnica desconstituiu a glosa, restabelecendo o valor de

R\$164.202,86 (cento e sessenta e quatro mil duzentos e dois reais e oitenta e seis centavos), fls. 19 a 21 da peça nº 5, do SGAP.

Desse modo, os recursos aplicados em MDE passaram a equivaler 25,03% (vinte e cinco vírgula zero três por cento) da receita base de cálculo, em vez de 24,56% (vinte e quatro vírgula cinquenta e seis por cento), atendendo o percentual mínimo exigido constitucionalmente, sanando a irregularidade inicialmente apontada.

Verifico, a partir da documentação anexada pelo defendente à peça nº 27, que, no decorrer do exercício financeiro de 2019, foram formalizadas compensações de valores nas Guias de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social – GFIP oriundas do enquadramento para aplicação da alíquota do Risco Ambiental do Trabalho – RAT, contribuição ao INSS cobrada de acordo com o grau de risco da atividade econômica do contribuinte, de 2% (dois por cento) para 1% (um por cento), retroagindo aos pagamentos efetivados nos últimos 60 (sessenta meses), conforme relatórios de compensações gerados pela Secretaria da Receita Federal, também anexados na oportunidade.

Contudo, pondero que, no período em que perdurou o enquadramento na alíquota de 2% do RAT, os valores pagos decorrentes da incidência sobre a folha dos servidores da educação certamente foram computados nos gastos com a MDE do período a que se referiam e, portanto, compuseram o percentual aplicado nos respectivos exercícios financeiros em que foram pagos.

Resulta disso que os recursos constitucionalmente destinados à MDE naqueles exercícios financeiros foram utilizados para pagar a referida despesa à época.

Dessa forma, tendo em vista que o art. 212 da Constituição da República prescreve a aplicação de percentual mínimo dos recursos anualmente arrecadados na MDE, a citada compensação representaria perda para a educação, porquanto tais valores, ainda que computados à época do pagamento, voltariam a compor o percentual de recursos alocado na MDE no exercício financeiro vigente, por meio da compensação ora pretendida.

Diante do exposto, considero que os recursos oriundos de restituição de despesas que, em exercícios financeiros pretéritos, eram legítimas e foram computadas nos respectivos percentuais da MDE e posteriormente consideradas insubsistentes, não podem ser, novamente, computadas por meio da compensação de valores devidos no exercício atual, visto que já foram considerados como gastos com MDE no exercício do pagamento.

Frente ao exposto, concluo que, dos recursos arrecadados no decorrer do exercício financeiro de 2019 e que compõem a base de cálculo de recursos a serem destinados à MDE, o Município comprovou ter aplicado o montante de R\$8.414.978,26 (oito milhões, quatrocentos e quatorze mil novecentos e setenta e oito reais e vinte e seis centavos), conforme apurado no estudo técnico à peça nº 5, o qual corresponde a 24,56% (vinte e quatro vírgula cinquenta e seis por cento) da receita base de cálculo (R\$34.269.194,81 – trinta e quatro milhões duzentos e sessenta e nove mil cento e noventa e quatro reais e oitenta e um centavos), não cumprindo, pois, o percentual mínimo (25% – vinte e cinco por cento) exigido no art. 212 da Constituição da República.

Demais Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do exame da unidade técnica, ressaí que foram cumpridos:

a) o limite de 7,00% (sete por cento) definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo, que, *in casu*, foi de 4,66% (quatro vírgula sessenta e seis por cento) da receita base de cálculo;

- b) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, correspondentes aos Poderes Executivo de 43,33% (quarenta e três vírgula trinta e três por cento) e Legislativo de 2,70% (dois vírgula setenta por cento), e ao Município de 46,03% (quarenta e seis vírgula zero três por cento), respectivamente;
- c) o índice constitucional relativo às Ações e Serviços Públicos de Saúde, de 25,09% (vinte e cinco vírgula zero nove por cento).

Relativamente aos limites de despesa com pessoal e em cumprimento ao disposto nos §§ 5º e 6º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta nº 02, 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 (RCL) de cada Município, os valores devidos pelo governo mineiro, *in casu*, o ICMS e o IPVA, concernentes ao exercício financeiro em tela.

Em razão disso, a Receita Corrente Líquida (RCL) apurada por meio do Sicom, de R\$47.968.351,30 (quarenta e sete milhões novecentos e sessenta e oito mil trezentos e cinquenta e um reais e trinta centavos), acrescida dos recursos do ICMS/2019 (R\$309.516,99 – trezentos e nove mil quinhentos e dezesseis reais e noventa e nove centavos) e do IPVA/2019 (R\$353.987,40 – trezentos e cinquenta e três mil novecentos e oitenta e sete reais e quarenta centavos), foi ajustada para R\$48.631.855,69 (quarenta e oito milhões seiscentos e trinta e um mil oitocentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e nove centavos) e, neste cenário, os percentuais relativos à despesa com pessoal seriam de 42,74% (quarenta e dois vírgula setenta e quatro por cento), 2,66% (dois vírgula sessenta e seis por cento) e 45,40% (quarenta e cinco vírgula quarenta por cento), 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, concluo que os percentuais de gastos com pessoal devem ser considerados sem os ajustes demonstrados no estudo técnico, quais sejam, 43,33% (quarenta e três vírgula trinta e três por cento), 2,70% (dois vírgula setenta por cento) e 46,03% (quarenta e seis vírgula zero três por cento), 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 (PNE), 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, até 2019, houve cumprimento de 95,18% (noventa e cinco vírgula dezoito por cento) da referida

meta. Consignou ainda o exame técnico que, até o exercício de 2019, o Município alcançou o índice de 40,86% (quarenta vírgula oitenta e seis por cento), no tocante à oferta em creches para crianças de até 3 (três) anos, percentual esse que deve ser de no mínimo 50% (cinquenta por cento) 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 financeiro de 2019, não cumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República, diante do que sugeriu fosse recomendada ao prefeito municipal a adoção de medidas, para 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 prefeito do município de Guaranésia 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 atual 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.

O estudo retrata, ainda, série histórica dos resultados gerais alcançados pelo Município, nos sete indicadores, nos exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, o que permite o acompanhamento efetivo, tanto por parte do chefe do Poder Executivo municipal, 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 2019, o município de Guaranésia apresentou IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima (nota C+ = Em fase de adequação), ou seja, resultado idêntico ao obtido nos exercícios financeiros de 2017 e 2018, demonstrando que, nesse último exercício (2019), houve estagnação no resultado, quando comparado com os dois primeiros anos do mandato do prestador.

No exercício sob exame, o Município obteve nota C (baixo nível de adequação – IEGM menor que 50%) nos quesitos meio ambiente, educação e planejamento; e nota C+ (Em fase de adequação - IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima) nos quesitos governança em tecnologia da informação e saúde. Em razão disso, recomendo que tais setores recebam atenção prioritária por parte do atual prefeito 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 nota C+ (Em fase de adequação) demonstra que, em ambos os segmentos, houve retrocesso nos resultados alcançados, em relação a 2017 (primeiro ano do mandato), cujos IEGM corresponderam às notas C+ (Em fase de adequação) e nota B+ (Muito efetiva - IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima).

O indicador apurado para a educação deve, ainda, ser analisado em confronto 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 2019, especificamente para a educação básica no 5º ano do ensino fundamental, pontuação 6,4, superior à meta para o período que era de 6,2.

Considerando exclusivamente a rede municipal de ensino na educação básica para o 9º ano, a nota foi 4,3, inferior à meta estipulada para o período de 5,1. E, adotando como parâmetro a rede pública como um todo (Federal, Estadual e Municipal), o índice de 2019 para o 9º ano foi de 4,9, também inferior à meta estipulada para o período de 5,8, 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, conforme 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 em arquivo, devidamente organizado, 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 III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e do inciso III do art. 240 da Resolução TC nº 12, de 2008, voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Sr. Laércio Cintra Nogueira, prefeito do município de Guaranésia, relativas ao exercício financeiro de 2019, tendo em vista a aplicação de 24,56% (vinte e quatro vírgula cinquenta e seis por cento) dos recursos próprios municipais na manutenção e desenvolvimento do ensino, violando o disposto no art. 212 da Constituição da República, observadas as recomendações e determinações 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.

Intime-se o Sr. Laércio Cintra Nogueira do inteiro teor da deliberação também por via postal, nos termos do inciso II do § 1º do art. 166 da citada Resolução nº 12, de 2008.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, das informações contidas nos autos, nota-se que foi aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual de 24,56, não cumprido, assim, o percentual mínimo a ser aplicado de 25% previsto na Constituição da República.

Entretanto, o percentual de receita, que não foi aplicado, corresponde um valor percentual de 0,44, que, indubitavelmente, é irrisório e insignificante frente a uma receita base de cálculo na ordem de R\$ 34.269.194,81 (trinta e quatro milhões, duzentos e sessenta e nove mil, cento e noventa e quatro reais e oitenta e um centavos).

Nesse diapasão, a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a fim de não se cometer injustiça nem tão pouco demonstrar uma incompatibilidade da força da reação deste Tribunal de Contas frente ao baixo grau de lesividade do comportamento censurado, é medida que se impõe, e, assim, até para ser coerente com os outros votos, que eu já dei nesta Câmara, peço vênua ao Relator para dele divergir e emitir parecer prévio pela aprovação das contas com ressalva.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

NESTE CASO, FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR. VENCIDO O CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA)

