



**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO
MUNICIPAL N. 1072200**

Procedência: Prefeitura Municipal de Planura
Exercício: 2018
Responsável: Paulo Roberto Barbosa
MPTC: Procuradora Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

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 INCOMPLETO E NÃO CONCLUSIVO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. LEI FEDERAL N. 13.005, DE 2014. NÃO CUMPRIMENTO DA META 1. CUMPRIMENTO DA META 18. 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.
4. A elaboração do Relatório do Órgão de Controle Interno deve estar em consonância com as instruções normativas emanadas pelo Tribunal.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

37ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 12/12/2019

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Prefeito do Município de Planura, 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. Paulo Roberto Barbosa.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas em análise, sem prejuízo das recomendações sugeridas pela Unidade Técnica.

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 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 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.

A título de exemplo, cito o Decreto n. 64, por meio do qual foram anuladas dotações atreladas às fontes 146 e 155, para suplementar dotações de outras fontes, como 148 e 151, 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 obrigatoriedade “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 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 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, ressei 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 (4,82%);
- a) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (52,24%, 3,36% e 55,60%, correspondentes aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente);
- b) os índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde (25,76%) e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (33,78%).

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\$33.290.801,26), acrescida dos recursos do FUNDEB/2018 (R\$1.654.694,46) e do ICMS/2018 (R\$1.396.587,62), foi ajustada para R\$36.342.083,34 e, neste cenário, os percentuais relativos à despesa com pessoal foram de 47,86%, 3,08% e 50,94%, 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, 52,24%, 3,36% e 55,60%, 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 ressaltar 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 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 2018, houve cumprimento de 70,92% da referida meta. Consignou ainda o exame técnico que, até o exercício de 2018, o município alcançou o índice de 22,52%, 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 observou o 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, cumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República.

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.

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 Planura apresentou IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima (nota B = efetiva), sinalizando que houve evolução em relação aos exercícios anteriores, cujos resultados finais revelaram IEGM menores que 50% (nota C = baixo nível de adequação) em 2016 e 2017 e entre 50,0% e 59,9% da nota máxima (nota C+ = em fase de adequação) em 2015.

No exercício sob exame, o Município obteve nota C (baixo nível de adequação) nos quesitos meio ambiente e cidades protegidas; e nota C+ (em fase de adequação) nos quesitos, gestão fiscal, governança em tecnologia da informação e 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 B (efetiva) e A (altamente efetiva) demonstra que, relativamente ao primeiro segmento, houve estagnação no resultado alcançado, quando comparado com o início da série histórica, que apresentou idêntica pontuação. E, no que diz respeito ao segundo segmento, houve significativa evolução em relação ao início da série histórica, cujo resultado do IEGM foi entre 60,0% e 74,9% da nota máxima, ou seja, nota B (efetiva).

Do Relatório de Controle Interno

O estudo técnico consignou que o relatório de controle interno apresentado abordou parcialmente os itens exigidos da Instrução Normativa n. 04, de 29/11/2017, bem como não apresentou manifestação conclusiva.

Considero que, isoladamente, as falhas não têm o condão de macular toda a prestação de contas, motivo pelo qual recomendo ao atual gestor que, ao elaborar a prestação de contas a ser enviada a esta Corte, verifique se o Relatório de Controle Interno atende aos requisitos da Instrução Normativa deste Tribunal.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Paulo Roberto Barbosa, Prefeito do Município de Planura, no exercício financeiro de 2018, 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 da fundamentação deste parecer; **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, 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 tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, sejam os autos encaminhados diretamente ao arquivo.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de dezembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente

GILBERTO DINIZ

Relator

(assinado digitalmente)

dds/

