

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
PROCESSO ELETRÔNICO N. 1047535**

Procedência: Prefeitura Municipal de Vargem Bonita

Exercício: 2017

Responsável: Samuel Alves de Matos

MPTC: Cristina Andrade Melo

RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

PROCESSO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. REALOCAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ENTRE FONTES INCOMPATÍVEIS. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. DESPESAS COM PESSOAL. DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL ESTABELECIDO. APLICAÇÃO DA REGRA CONTIDA NO ART. 23 DA LEI COMPLEMENTAR N. 101, DE 2000. RECONDUÇÃO AOS LIMITES LEGAIS NO PRAZO LEGAL. REGULARIDADE. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO. CUMPRIMENTO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO NÃO CONCLUSIVO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. LEI FEDERAL N. 13.005, DE 2014. CUMPRIMENTO INTEGRAL DA META 1. NÃO 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. A recondução do percentual de gastos com pessoal no prazo estabelecido no art. 23 da Lei Complementar n. 101, de 2000, 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), 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.
5. A elaboração do Relatório do Órgão de Controle Interno deve estar em consonância com as instruções normativas emanadas pelo Tribunal.
6. Emite-se parecer prévio pela aprovação das contas, com recomendações ao atual gestor e ao responsável pelo órgão de controle interno.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
36ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 13/12/2018

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Prefeito do **Município de Vargem Bonita**, relativas 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 gestor responsável, Sr. **Samuel Alves de Matos**.

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

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 2018.

Da Execução Orçamentária

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

Das Realocações Orçamentárias

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

In casu, o exame técnico evidencia que o município não utilizou os instrumentos previstos no inciso VI do art. 167 da Constituição da República em sua execução orçamentária.

O estudo técnico objetivou verificar, ainda, se os decretos de alterações orçamentárias formalizados no exercício financeiro resultaram na abertura de créditos adicionais com utilização de fontes de recursos incompatíveis, tendo em vista o entendimento do Tribunal esposado na resposta à Consulta 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.

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

A título de exemplo, cito os Decretos n. s 3 e 5, por meio dos quais foram anuladas dotações atreladas à fonte 124 para suplementar dotações de fontes 129, 155 e 156, 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 obrigatória “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, e evitar a reincidência da falha anotada.

Dos Índices e Limites Constitucionais e Legais

Dos Dispêndios 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 55,64% 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 30/4/2018, o Poder Executivo adequou os gastos com pessoal, eliminando o excedente e passando a aplicar 52,67% da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal,

atendendo, assim, ao disposto no art. 23 da Lei Complementar n. 101, de 2000, diante do que, considerou regular o apontamento.

No que diz respeito ao Poder Legislativo e ao Município, os índices apurados foram de 4,94% e 60,58%, respectivamente, tendo a Unidade Técnica considerado obedecidos os parâmetros definidos pela alínea “a” do inciso III do art. 20 e inciso III do art. 19, ambos da referida Lei Complementar, mormente em face da citada adequação promovida pelo Poder Executivo.

Em que pese a informação técnica, verifico que, em verdade, o Município também extrapolou o limite legal, uma vez apurado o índice de 60,58%, quando o percentual limite definido na Lei de Responsabilidade Fiscal é de 60%.

Contudo, verifico que as informações remetidas por meio do SICOM permitem constatar que tanto o Poder Executivo quanto o Município reconduziram o dispêndio com pessoal ao patamar exigido já no primeiro quadrimestre de 2018, sendo apurados os correspondentes percentuais de 52,67% e 57,48%, conforme demonstrativos anexados eletronicamente (Anexos IV e V).

E, para o segundo quadrimestre, o Relatório de Gestão Fiscal, data base 31/8/2018, permite constatar que o gasto com pessoal do Poder Executivo e do Município corresponderam a 48,84% (limite de 54%) e 53,55% (limite de 60%) da receita base de cálculo, respectivamente, evidenciando que os percentuais excedentes foram reconduzidos e mantidos no patamar legalmente exigido no encerramento do prazo derradeiro, qual seja, agosto de 2018 (Anexos VI e VII).

Assim, 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 antes do 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, 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 (5,71%); e
- b) os índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde (22,60%) e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (33,38%).

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

Importante ressaltar que, conferindo critérios qualitativos à análise da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o estudo técnico apresentou a situação do Município no que diz respeito ao cumprimento das metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação, instituído por meio da Lei Federal 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 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. Lado outro, consignou que, no exercício de 2017, o município alcançou o índice de 42,24%, 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, constatou que o município não observou o piso salarial profissional nacional previsto na Lei Federal n. 11.738, de 2008, e atualizado para o exercício de 2017 pela Portaria MEC n. 31, de 2017, não cumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República, diante do que recomendou ao gestor municipal a adoção de medidas, objetivando garantir que o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública tome como referência o piso salarial nacional.

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

Lado outro, em relação à dimensão educação, os resultados apurados revelam que o Município de Vargem Bonita se enquadrou na faixa “em fase de adequação” (nota C+), que corresponde ao IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima, indicador esse que deve ser analisado em consonância com o resultado alcançado pela municipalidade no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, ferramenta utilizada para acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica.

Isso porque, conforme 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 7,2, sendo que a meta para o período era de 6,6.

Importante ressaltar que, considerando exclusivamente a rede municipal de ensino, não houve resultados a serem informados para o 9º ano, constando a informação de que o município não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado, conforme retratado no demonstrativo anexo. No entanto, adotando como parâmetro a rede pública como um todo (Federal, Estadual e Municipal), o índice de 2017 para o 9º ano foi de 5,3 – indicador pouco superior à meta estipulada para o período de 5,2, conforme demonstrativo anexo.

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. Contudo, não opinou conclusivamente sobre as contas anuais do Prefeito, não atendendo ao disposto no § 3º do art. 42 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Considero que, isoladamente, a falha não tem 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 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

Com fulcro nas disposições do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, c/c o 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. Samuel Alves de Matos, Prefeito do Município de Vargem Bonita, 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 do parecer prévio sobre as contas em causa não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mesmo exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora do Tribunal 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 JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

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

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais prestadas pelo Sr. Samuel Alves de Matos, Prefeito do Município de Vargem Bonita, no exercício financeiro de 2017, com fulcro nas disposições do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008, c/c o inciso I do art. 240 da Resolução TC n. 12/2008, 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, sem prejuízo das recomendações constantes no inteiro teor deste parecer; **II)** registrar que a manifestação deste Colegiado 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; e, **III)** determinar 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, os autos sejam encaminhados diretamente ao arquivo.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de dezembro de 2018.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado digitalmente)