

Processo: 1071919
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Jurisdição: Prefeitura Municipal de Francisco Sá
Exercício: 2018
Responsável: Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

SEGUNDA CÂMARA – 6/2/2020

PROCESSO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. REALIZAÇÃO DE DESPESAS EXCEDENTES PELO SERVIÇO DE AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO. RESPONSABILIDADE DO DIRIGENTE DA AUTARQUIA. MATRIZ DE RISCO. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ENTRE FONTES INCOMPATÍVEIS. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO. DESPESAS COM PESSOAL. CUMPRIMENTO. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. LEI FEDERAL N. 13.005, DE 2014. NÃO CUMPRIMENTO DAS METAS 1 E 18. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM). PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. A realização de despesa excedente apurada na execução do orçamento do Serviço de Autônomo de Água e Esgoto é de responsabilidade do Dirigente da Autarquia.
2. 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.
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.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas

anuais de responsabilidade do Sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, Prefeito do Município de Francisco Sá, no exercício de 2018, nos termos do disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, e no inciso I do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor deste parecer.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Victor Meyer e o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

Presente à Sessão o Subprocurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de fevereiro de 2020.

GILBERTO DINIZ
Presidente em exercício e Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 6/2/2020

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Prefeito do Município de Francisco Sá, 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. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta.

O Ministério Público junto ao Tribunal, no âmbito de sua competência, 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.

Da Realização de Despesa Excedente em Relação ao Crédito Autorizado

A Unidade Técnica consignou que, embora o montante das despesas empenhadas não tenha superado o total de créditos concedidos, em um exame analítico dos créditos orçamentários por fonte de recurso, ficou constatada a realização de despesa excedente, contrariando o disposto no art. 59 da Lei n. 4.320, de 1964, no inciso II do art. 167 da Constituição da República e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101, de 2000.

No entanto, por verificar que o valor excedente (R\$153.227,00) representa 0,23% dos créditos concedidos para todos os órgãos da Administração municipal (R\$67.366.181,96), a Unidade Técnica afastou o apontamento, em face das diretrizes fixadas na Ordem de Serviço Conjunta n. 01/2019, desta Corte, cujo § 7º do art. 1º orienta 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 n. 4.320, de 1964, serão observadas as orientações fixadas nas Consultas n.s 873.706 e 932.477, a efetiva realização da despesa, bem como a materialidade, risco e a relevância dos valores apontados como irregulares.

Consoante se verifica do exame técnico e do demonstrativo de Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário, anexado eletronicamente aos autos pela Unidade Técnica, a realização de despesas excedentes está afeta ao orçamento do Serviço Autônomo de Água e Esgoto, sendo, portanto, de responsabilidade do seu dirigente.

E, considerando que o valor excedente, de R\$153.227,00, corresponde a 7,57% da despesa total empenhada no exercício pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (R\$2.022.566,78),

conforme Comparativo da Despesa Fixada com a Executada, que ora faço anexar, determino, *in casu*, que a ocorrência seja incluída na matriz de risco para planejamento de futuras ações de fiscalização na Administração do Município de Francisco Sá, devendo, para tanto, ser comunicada a Diretoria de Controle Externo dos Municípios.

Determino, ainda, que o atual dirigente da Autarquia 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 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 de sua 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 decreto de alterações orçamentárias 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, 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, em especial porque o controle orçamentário por fonte de recursos se mostra relativamente recente se comparado às normas contábeis até então instituídas, o que requer aprimoramento constante por parte dos profissionais responsáveis por sua formalização.

Por todo o exposto, acolho o estudo técnico e recomendo ao atual chefe do Poder Executivo municipal que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade atentar para as normas correlatas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso,

incluída a anulação de dotações de fontes distintas, nos termos dispostos na resposta dada pelo Tribunal à Consulta n. 932.477, de 2014, com vistas a promover o adequado acompanhamento da origem e destinação dos recursos públicos, nos termos requeridos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de evitar a reincidência da falha anotada.

Dos Índices e Limites Constitucionais e Legais

Do exame da Unidade Técnica, ressaltou-se 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 (5,21%);

a) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (51,18%, 1,72% e 52,90%, correspondentes aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente);

b) os índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde (20,53%) e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (26,02%).

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\$46.567.153,49), acrescida dos recursos do FUNDEB/2018 (R\$2.092.829,12) e do ICMS/2018 (R\$596.081,24), foi ajustada para R\$49.056.063,85 e, neste cenário, os percentuais relativos à despesa com pessoal seriam de 48,38%, 1,63% e 50,01%, relativamente aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente.

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

Portanto, conclui-se que os percentuais de gastos com pessoal devem ser considerados sem os ajustes demonstrados no estudo técnico, quais sejam, 51,18%, 1,72% e 52,90%, correspondentes aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente.

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

Importante salientar que, dando continuidade ao acompanhamento iniciado nas prestações de contas do exercício financeiro de 2017, o estudo técnico, conferindo critérios qualitativos à análise da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apresentou a situação do Município no que diz respeito ao cumprimento das metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação, instituído por meio da Lei Federal n. 13.005, de 2014, as quais tinham cumprimento obrigatório até o final do exercício financeiro de 2016.

De acordo com o exame técnico, o município não cumpriu integralmente a meta 1 estabelecida no 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 64,07% da referida meta. Consignou-se ainda o exame técnico que, até o exercício de 2018, o município alcançou o índice de 17,43%, 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 não 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, não cumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República, diante do que sugeriu fosse recomendado ao gestor municipal adotar medidas, a fim de 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 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 Francisco Sá apresentou IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima (nota B = efetiva), representando evolução em relação aos exercícios anteriores (2016 e 2017), cujos resultados finais revelaram IEGM menor que 50% (nota C = baixo nível de adequação).

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 – IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima) no quesito planejamento. Em razão disso, recomendo que tais setores recebam atenção prioritária por parte do gestor municipal, com vistas à eficiência e efetividade das ações desenvolvidas.

Importante destacar que, no tocante às dimensões educação e saúde, a obtenção das respectivas notas B (efetiva) e B+ (muito efetiva - IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima), demonstra que, relativamente ao primeiro segmento, houve retrocesso no resultado alcançado, quando comparado com o início da série histórica, que apresentou IEGM correspondente à nota B+ (muito efetiva), e, no que diz respeito ao segundo segmento, houve estagnação em relação à 2015, porquanto o resultado do IEGM foi idêntico.

Do Relatório de Controle Interno

O estudo técnico consignou que o relatório de controle interno apresentado abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 04, de 29/11/2017, e que o parecer do controle interno foi pela regularidade das contas.

Ao responsável pelo Órgão de Controle Interno, recomendo que não se descure do cumprimento das exigências contidas em dispositivos legais e em normativos deste Tribunal de Contas, bem como o acompanhamento da gestão municipal, 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. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, Prefeito do Município de Francisco Sá, no exercício financeiro de 2018, tendo em vista a regularidade na abertura de créditos orçamentários e adicionais e o cumprimento dos índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal, com as recomendações e determinações constantes na fundamentação.

Registro que a manifestação deste Tribunal sob a forma de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de

Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Ao final, cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como tendo o *Parquet* de Contas adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, sejam os autos encaminhados diretamente ao arquivo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, GILBERTO DINIZ:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

* * * * *

dds/

