

**Processo:** 1092097  
**Natureza:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de São João Batista do Glória  
**Exercício:** 2019  
**Responsável:** Aparecida Nilva dos Santos  
**MPTC:** Procuradora Maria Cecília Mendes Borges  
**RELATOR:** CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

**SEGUNDA CÂMARA – 17/11/2020**

PROCESSO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITA MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. REALIZAÇÃO DE DESPESAS EXCEDENTES PELO SERVIÇO 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 INCOMPLETO E CONCLUSIVO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE). NÃO CUMPRIMENTO DAS METAS 1 E 18. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM). PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES.

1. A realização de despesa excedente apurada na execução do orçamento do Serviço 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, 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.
3. O plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual devem ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei n. 13.005, de 25/6/2014, com o intuito de viabilizar a sua plena execução.
4. Além de manter rígido monitoramento e acompanhamento das metas que tinham cumprimento obrigatório para o exercício financeiro de 2016, é necessária atuação contínua e permanente da Administração para atingir também as demais metas do PNE, ainda que com prazos de atendimento até 2024.
5. A elaboração do Relatório do Órgão de Controle Interno deve estar em consonância com as instruções normativas emanadas pelo Tribunal.

**PARECER PRÉVIO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade da Sra. Aparecida Nilva dos Santos, Prefeita do Município de São João Batista do Glória, relativas ao exercício financeiro de 2019, com fundamento no disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102, de 2008, e no inciso I do art. 240 da Resolução TC n. 12, de 2008, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor deste parecer;
- II) registrar que a emissão de parecer prévio pelo Tribunal não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mesmo exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia;
- III) determinar, por fim, que cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie e, ainda, tendo o Ministério Público junto ao Tribunal verificado que o julgamento das contas pela Edilidade observou a legislação aplicável, consoante estatui o art. 239 regimental, bem como adotado as medidas cabíveis no âmbito de sua esfera de atuação, sejam os autos encaminhados diretamente ao arquivio.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de novembro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente

GILBERTO DINIZ

Relator

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**SEGUNDA CÂMARA – 17/11/2020**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se da prestação de contas da Prefeita do Município de São João Batista do Glória, Sra. Aparecida Nilva dos Santos, relativa ao exercício financeiro de 2019, 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 à prestadora.

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

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. 02, 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 em seu relatório que não foram empenhadas despesas pelo Poder Executivo, além dos créditos autorizados, atendendo ao disposto no art. 59 da Lei n. 4.320, de 1964, e no inciso II do art. 167 da Constituição da República.

Entretanto, constatou que foram empenhadas despesas pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE, no valor de R\$19.921,68, que ultrapassaram o limite dos créditos autorizados, contrariando a citada legislação, conforme relatório anexado eletronicamente (peça n. 11). Sugeri que a ocorrência seja apurada em ação de fiscalização própria.

No tocante à realização de despesas excedentes, acorde com a informação técnica, considero, igualmente, que a execução dessas despesas está afeta ao orçamento do SAAE, sendo, portanto, de responsabilidade de seu dirigente.

Assim, considerando que o valor excedente, de R\$19.921,68, corresponde a 1,93% da despesa total empenhada no exercício pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (R\$1.034.202,28), 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 no Município de São João Batista do Glória, 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, 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 n. 3.992, de 28/12/2017, que alterou a Portaria de Consolidação n. 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, concluiu a Unidade Técnica que o Município editou decreto 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 de Responsabilidade Fiscal, em especial no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50, com o objetivo de viabilizar o adequado controle da disponibilidade de caixa, mediante a individualização do registro e controle da origem e respectiva destinação dos recursos públicos, especialmente os vinculados.

Isso porque os recursos com destinação específica somente podem ser considerados como disponibilidade para as despesas afetas à sua própria finalidade. Para tanto, é essencial, no momento da abertura do crédito adicional, bem como do empenho e pagamento da despesa, que se promova a adequada identificação da fonte de recursos a ser utilizada, se livres ou vinculados, sendo esses últimos detalhados por tipo de vinculação (convênios, saúde, educação, entre outros).

Assim, a utilização equivocada de fonte de recursos vinculados para suportar os créditos abertos, decerto, decorreu da insuficiente compreensão das novas técnicas advindas das edições do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, o que requer aprimoramento constante por parte dos profissionais responsáveis por sua formalização.

Por todo o exposto, acolho o estudo técnico empreendido e recomendo à Prefeita Municipal que determine ao responsável pelo Serviço Municipal de Contabilidade atentar para as normas correlatas ao registro e controle da execução do orçamento por fonte de recurso, incluída a anulação de dotações de fontes distintas, nos termos dispostos na resposta dada pelo Tribunal à Consulta n. 932.477, em 2014, com vistas a promover o adequado acompanhamento da origem e destinação dos recursos públicos, nos termos requeridos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de evitar a reincidência da falha anotada.

### **Dos Índices e Limites Constitucionais e Legais**

Do exame da Unidade Técnica, ressaltou que também foram cumpridos:

a) o limite de 7,00% definido no art. 29-A da Constituição da República, referente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (3,91%);

- a) os limites de despesa com pessoal fixados nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (42,63%, 2,03% e 44,66%, correspondentes aos Poderes Executivo e Legislativo e ao Município, respectivamente);
- b) os índices constitucionais relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde (26,78%) e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (27,53%).

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. 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 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, nestes autos, a Receita Corrente Líquida apurada por meio do SICOM (R\$34.413.678,40), acrescida dos recursos do ICMS/2019 (R\$613.297,18) e IPVA/2019 (R\$112.893,63), foi ajustada para R\$35.139.869,21 e, neste cenário, os percentuais relativos à despesa com pessoal seriam de 41,75%, 1,98% e 43,73%, 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 que os percentuais de gastos com pessoal devem ser considerados sem os ajustes demonstrados no estudo técnico, quais sejam 42,63%, 2,03% e 44,66%, 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 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 2019, houve cumprimento de 95,06% da referida meta. Consignou ainda o exame técnico que, até o exercício de 2019, o município alcançou o índice de 34,81%, 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, 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 2019, não cumprindo o disposto no inciso VIII do art. 206 da Constituição da República, diante do que sugeriu fosse recomendada à Prefeita 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 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 à Prefeita do Município de São João Batista do Glória 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.

A Prefeita deverá ser alertada 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 São João Batista do Glória apresentou IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima (nota B = Efetiva), ou seja, idêntico ao resultado apresentado nos exercícios financeiros de 2017 e 2018, demonstrando que, nesse último exercício (2019), houve estabilização nos resultados alcançados.

No exercício sob exame, o Município obteve nota C (Baixo nível de adequação – IEGM menor que 50%) nos quesitos cidades protegidas, governança em tecnologia da informação e planejamento. Em razão disso, recomendo que tais setores recebam atenção prioritária por parte da Prefeita 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 - IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima) 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, em relação a 2017 (primeiro ano do mandato da prestadora na atual legislatura), cujo IEGM correspondeu à nota B+ (Muito Efetiva), e, no que diz respeito ao segundo segmento, ocorreu evolução, visto que o resultado do IEGM naquele período representou a nota B (Efetiva).

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 6,7, inferior à meta para o período que era de 7,3.

Por outro lado, considerando exclusivamente a rede municipal de ensino na educação básica para o 9º ano, não existem resultados a serem divulgados para a série informada. Todavia, adotando como parâmetro a rede pública como um todo (Federal, Estadual e Municipal), o índice de 2019 para o 9º ano foi de 5,4, também inferior à meta estipulada para o período de 6,1, 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 parcialmente os itens exigidos no item 1 do Anexo I, a que se refere o *caput* e § 2º do art. 2º, *caput* e § 2º do art. 3º e § 2º do art. 6º da Instrução Normativa n. 04, de 29/11/2017. Por outro lado, o Controle Interno opinou conclusivamente sobre as contas anuais da Prefeita, 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 à Prefeita 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.

Por fim, recomendo à 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 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 pela Sra. Aparecida Nilva dos Santos, Prefeita do Município de São João Batista do Glória, relativas ao exercício financeiro de 2019, tendo em vista a regularidade na abertura de créditos orçamentários e adicionais e o cumprimento dos índices e limites constitucionais e legais examinados na prestação de contas apresentada, os quais poderão sofrer alterações por ocasião das ações de fiscalização do Tribunal, com as recomendações constantes na fundamentação.

Registro que a emissão de parecer prévio pelo Tribunal não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mesmo exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

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

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

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

\*\*\*\*\*

dds