

Processo: 1047198
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Manhuaçu
Exercício: 2017
Responsável: Maria Aparecida Magalhães Bifano
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

PRIMEIRA CÂMARA – 6/10/2020

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REGULARIDADE. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

1. A apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo prefeito no período.

2. Aplica-se, na análise das contas, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como os critérios de materialidade e relevância, insculpidos nas normas de auditoria governamental (NAG 4401.1.4) e no parágrafo único do art. 226 do Regimento Interno.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade da Sra. Maria Aparecida Magalhães Bifano, Prefeita Municipal de Manhuaçu, no exercício de 2017, com fundamento no disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor deste parecer;
- II) determinar ao gestor que mantenha organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e ou auditoria, e aos responsáveis pelo controle interno que comuniquem a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária;
- III) determinar, por fim, que observados os procedimentos insertos no art. 239 do Regimento Interno, bem como as anotações e cautelas de praxe, seja arquivado o processo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de outubro de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 6/10/2020

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade da Prefeita Maria Aparecida Magalhães Bifano, do Município de Manhuaçu, relativa ao exercício de 2017.

O órgão técnico realizou o exame das contas e não constatou impropriedades, conforme “Relatório de Conclusão PCA” (peça n. 14, com 38 páginas).

O Ministério Público junto a este Tribunal opinou pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da Lei Complementar n

.º 102/08, e aderiu às recomendações sugeridas pela unidade técnica (peça n. 16, com 04 páginas).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações iniciais

Esta prestação de contas foi examinada consoante o previsto na Resolução TC n. 04/09, disciplinada pela Instrução Normativa TC n. 04/17 e Ordem de Serviço Conjunta n. 01/18, a partir das informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

2. Apontamentos do órgão técnico

A unidade técnica, com fundamento nas diretrizes definidas por este Tribunal, após analisar a prestação de contas, sugeriu a sua aprovação, a teor do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08 (página 35 do “Relatório de Conclusão PCA”, peça n. 14). Também teceu considerações, seguidas de recomendações, consignadas às páginas 08/10 e 28 do mencionado relatório, a saber:

- a) A despesa realizada foi superior, em R\$128.065,29, à dotação de crédito orçamentário específico, contrariando o disposto no art. 59 da Lei n. 4.210/64, sendo R\$93.753,11 relativo ao Poder Executivo e R\$34.312,18, concernente ao Poder Legislativo, embora a totalidade das despesas empenhadas não tenha excedido o montante do crédito autorizado. Com relação ao Legislativo local, ressaltou que será objeto de apreciação nas respectivas contas, e, relativamente ao Executivo Municipal, considerando que o referido valor representa apenas 0,04% do crédito concedido, na quantia de R\$211.342.253,75, a unidade técnica afastou o apontamento em face da baixa materialidade, risco e relevância;
- b) Em que pese o município não ter se utilizado, em sua execução orçamentária, dos instrumentos de realocação orçamentária, “remanejamento, transposição e transferência”, previstos no art. 167, VI, da Constituição da República, sugeriu que, na iminência de se valer dos referenciados institutos, sejam os municípios orientados quanto à relevância de se observar os preceitos contidos nos pareceres emitidos nas Consultas n. 862.749 e 958.027, respectivamente, de 25/6/14 e 02/3/16, deste Tribunal;

- c) Com relação aos decretos de alterações orçamentárias, indicou a ocorrência de acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, em desacordo com o disposto na Consulta n. 932.477, sessão plenária de 19/11/14, deste Tribunal, em que se estabelecem as exceções para a abertura de créditos adicionais com utilização de fontes distintas. Ante essa constatação, sugeriu recomendar ao gestor a observância da referenciada jurisprudência; e
- d) Quanto ao relatório de controle interno, assinalou que o parecer apresentado é conclusivo, acorde com o teor do § 3º do art. 42 da Lei Complementar n. 102/08, mas que na peça não foram abordados todos os itens especificados no item 1 do Anexo 1, a que se referem o art. 2º, *caput*, e § 2º, art. 3º, § 6º, e art. 4º da Instrução Normativa TC n. 04/17. Nesse sentido, sugeriu recomendar ao responsável que nos relatórios vindouros sejam abordados todos os aspectos estabelecidos nos normativos mencionados acima.

Adiro às referidas sugestões do órgão técnico e recomendo ao gestor municipal a adoção das medidas descritas acima, a fim de que sejam harmonizadas as práticas administrativas e contábeis do ente às exigências legais correspondentes.

Quanto ao item “a”, tendo em vista que a despesa realizada além da dotação fixada em crédito orçamentário específico correspondeu a apenas 0,04% da despesa autorizada, avoco os postulados da proporcionalidade e razoabilidade, bem como os critérios de materialidade e relevância, insculpidos nas normas de auditoria governamental (NAG 4401.1.4) e no parágrafo único do art. 226 do Regimento Interno, para deixar de considerar a impropriedade como causa de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas ora analisadas. Relativamente à falha atinente ao Legislativo local, será objeto de apreciação quando do exame das respectivas contas, em processo autônomo.

Contudo, recomendo ao gestor que doravante oriente os setores municipais competentes a fim de efetuarem rigoroso controle individual dos créditos orçamentários, consoante determinam as regras básicas de contabilidade pública, e proceda à conciliação nos dados do SICOM, para que reflitam a realidade da administração municipal nos seus aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais.

3. Considerações finais

Verifiquei, a partir da informação técnica, o cumprimento dos índices legais e constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (28,40%), às ações e serviços públicos de saúde – ASPS (27,70%), aos limites das despesas com pessoal (49,06% pelo município, e de 46,46% e 2,60% pelos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente), bem como do estabelecido no art. 29-A da Carta da República acerca do repasse ao Poder Legislativo (5,42%) percentuais a serem considerados na emissão deste parecer prévio (peça 14, páginas 11, 15, 20 e 27).

Sobre os pisos constitucionais, o órgão técnico observou que:

- a) Com relação à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, “constatou-se que para os pagamentos das despesas foram utilizadas as contas bancárias ns. 1798-1- BB - Educação 25% e 2035-8 - Banco Itaú - Folha Pagamento 25% Educação ora considerados como aplicação na MDE, uma vez que evidenciam tratar-se de contas representativas de recursos pertinentes à Receita Base de Cálculo - RBC e ou tenham recebido transferências dessas contas. As despesas com ensino devem ser empenhadas e pagas utilizando-se somente as fontes de receitas 101 e 201 e a movimentação dos recursos correspondentes deve ser realizada em conta corrente bancária específica,

- identificados e escriturados de forma individualizada por fonte (recursos que integram a RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom, estabelecidos na INTC n. 05/11, alterada pela INTC n. 15/11, bem como ao que estabelece o inciso I do art. 50 da LC n. 101/00 e §§ 6º e 8º do art. 1º da INTC n. 13/08”. (Peça 14, página 15);
- b) Quanto às Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, “constatou-se que para os pagamentos das despesas foram utilizadas as contas bancárias ns. 3077-9 Banco Itaú - FMS Recursos Prefeitura; 6300-2 - BB - FMS Rec Prefeitura e 71002-6 - CEF - Recurso Próprio Prefeitura ora considerados como aplicação na saúde, uma vez que evidenciam tratar-se de contas representativas de recursos pertinentes à Receita Base de Cálculo - RBC e ou tenham recebido transferências dessas contas. As despesas com a saúde devem ser empenhadas e pagas utilizando-se somente as fontes de receitas 102 e 202 e a movimentação dos recursos correspondentes deve ser efetuada em conta corrente bancária específica e serem identificados e escriturados de forma individualizada por fonte (recursos que integram a RBC), consoante parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na INTC n. 05/11, alterada pela INTC n. 15/11 e Comunicado Sicom n. 35/14, como também de forma a atender o disposto na Lei n. 8080/1990, LC n. 141/12 c/c os arts. 2º, §§ 1º e 2º e 8º, da INTC n. 19/08.” (Peça 14, página 21);
- c) Ainda, no tocante às ASPS, informou que não há valor residual a ser aplicado referente ao exercício anterior (peça n. 14, página 22); e
- d) No que tange ao repasse financeiro ao Poder Legislativo, acentuou que: “ressalta-se que de acordo com o Demonstrativo das Transferências Financeiras, houve divergência entre os valores informados pela Câmara Municipal e Prefeitura Municipal relativo ao valor total do repasse. Enquanto a Câmara indicou valor total repassado de R\$6.115.022,90, a Prefeitura informou total repassado ao Legislativo de R\$13.330.610,66. Verifica-se, ainda, de acordo com o Demonstrativo das Transferências Financeiras, que no mês de setembro houve transferência contabilizada irregularmente efetuada ao SAMAL, no valor de R\$9.156,00, desconsiderado nesta análise. De acordo com o Demonstrativo da Movimentação da Conta Bancária da Câmara, verifica-se que houve Transferência financeira recebida no valor de R\$6.115.022,90. Diante do exposto, considerou-se nesta análise o valor total do repasse informado pela Câmara Municipal, conforme relatório "Apuração Repasse ao Legislativo, anexado a esta PCA” (peça 14, página 12).

Quanto ao item “d”, recomendo aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo que, nos exercícios seguintes, efetuem acurada conciliação na contabilização entre os valores repassados e os recebidos, a fim de não mais suscitar divergências.

Merece destaque, também, a análise relativa ao PNE – Plano Nacional de Educação (metas 1 e 18, da Lei n. 13.005/14), com apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, nos termos da INTC n. 01/16, conforme demonstrativos 8 e 9, (peça 14, páginas 29/33). A unidade técnica anotou que o município descumpriu a Meta 1, contrariando as disposições contidas na Lei n. 13.005/14, que prescreve a universalização, até o ano de 2016, da educação infantil na pré-escola para crianças de quatro a cinco anos de idade, tendo em vista que dessa população atingiu-se o percentual de 79,79%. E que o município até o exercício em exame, cumpriu o percentual de 26,85% no tocante à oferta de vagas em creches para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, devendo atingir 50% até o ano de 2024, consoante preceito da Lei n. 13.005/14. Registrou, também, o desatendimento da meta 18, prevista na Lei n. 11.738/08, que se refere ao piso salarial dos profissionais da educação básica pública.

Ante essas constatações, a área técnica, ratificada pelo Órgão Ministerial, sugeriu recomendar-se ao gestor a adoção de políticas públicas que viabilizem a universalização da educação básica e o cumprimento do piso salarial estabelecido constitucionalmente.

Acorde com a referida manifestação, recomendo ao responsável a estrita observância das Metas 1 e 18 do Plano Nacional de Educação – PNE e sua compatibilização com os instrumentos de planejamento municipais, consectário de comandos insertos no inciso VIII do art. 206 e art. 208 da Constituição da República e na Lei Federal n. 13.005/14.

Acerca da execução orçamentária, em que pese o município não ter aberto créditos suplementares sem cobertura legal, observando o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64, o órgão técnico destacou a autorização para abertura de créditos em percentual superior a 30% do orçamento aprovado, e sugeriu recomendar ao Chefe do Executivo a adoção de medidas que aprimorem o planejamento municipal e, ao Poder Legislativo, evitar a inclusão de autorizações exageradas na lei orçamentária, que podem distorcer o orçamento (peça n. 14, página 03).

Não desconheço que, de fato, a autorização para suplementação orçamentária, consignada na própria Lei Orçamentária Anual, em percentual elevado, é preocupante, pois, mediante novas leis autorizativas, pode haver modificação substancial da lei de meios, prática que desafia o princípio do planejamento orçamentário. Saliento, todavia, que as alterações orçamentárias têm sua matriz na Constituição da República (§ 8º do art. 165, e incisos V, VI e VII, do art. 167) e na Lei de Direito Financeiro n. 4.320/64 (inciso I do art. 7º, e arts. 42 e 43) e, como peça de planejamento governamental, o orçamento não é estático, mas modificável, segundo necessidades conjunturais que vão ao encontro do interesse público. Logo, para proceder a ajustes setoriais necessários, principalmente em relação às despesas não contingenciáveis, os gestores estão autorizados constitucionalmente a promover modificações, com inclusão e exclusão de programações orçamentárias.

Em consulta ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, averigui não ter havido, no município, inspeção referente ao exercício ora analisado.

Finalmente, é de se registrar que a apreciação das contas anuais oferecidas compreende a gestão como um todo, e não o exame de cada ato praticado pelo administrador no período. Assim, a emissão de parecer não impede a análise de impropriedades identificadas em inspeção ou denunciadas, tendo em vista os princípios da verdade material e da prevalência e indisponibilidade do interesse público, como também a indeclinável competência desta Corte de Contas na busca da máxima efetividade das normas constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

III – CONCLUSÃO

Tendo em vista que as despesas excedentes empenhadas pelo Poder Executivo, no valor R\$93.753,11, equivalem a apenas 0,04% dos créditos concedidos (R\$211.342.253,75), invoco os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como os critérios de materialidade e relevância, insculpidos nas normas de auditoria governamental (NAG 4401.1.4) e no parágrafo único do art. 226 do Regimento Interno, para, acorde com o Ministério Público, manifestar-me por emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de responsabilidade da Prefeita Maria Aparecida Magalhães Bifano, do Município de Manhuaçu, relativas ao exercício de 2017, fundamentado no preceito do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08.

No mais, caberá ao gestor manter organizada, nos termos da legislação de regência, a documentação pertinente para fins de exercício do controle externo em inspeção e ou auditoria, e aos responsáveis pelo controle interno comunicar a este Tribunal toda e qualquer falha detectada, sob pena de responsabilidade solidária.

Observados os procedimentos insertos no art. 239 do Regimento Interno, as anotações e cautelas de praxe, arquite-se o processo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Também acolho a proposta de voto do Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

dds

