

Processo: 1072406
Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Uberaba
Exercício: 2018
Responsável: Paulo Piau Nogueira
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

PRIMEIRA CÂMARA – 29/9/2020

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 4401.14) 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 no voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Paulo Piau Nogueira, Prefeito Municipal de Uberaba, no exercício de 2018, 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 prefeito 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, regimental, 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, 29 de setembro de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA

Presidente

HAMILTON COELHO

Relator

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 29/9/2020**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade do Prefeito Paulo Piau Nogueira, do Município de Uberaba, relativa ao exercício de 2018.

O órgão técnico constatou impropriedade que motivou a abertura de vista ao responsável, conforme “Relatório de Conclusão PCA” (peça n. 05, 41 páginas).

Citado, o jurisdicionado acostou documentação física, sendo advertido da natureza eletrônica da prestação de contas e, após a digitalização da defesa (peça n.º 34, com 96 páginas), efetuou-se o exame técnico (peça n. 49, 16 páginas).

O Ministério Público junto a este Tribunal opinou pela aprovação das contas, nos termos do art. 45, I, da Lei Complementar n. 102/08 (peça n. 79, com 04 páginas).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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 pela Ordem de Serviço Conjunta n. 01/19, a partir das informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

Apontamentos do órgão técnico

2.1. Abertura de créditos suplementares/especiais de R\$15.566,88, por excesso de arrecadação, sem recursos disponíveis – peça 05, página 05.

Em que pese a abertura de créditos adicionais em contrariedade ao disposto no art. 43 da Lei 4.320/64, constatou-se que não foram efetivadas as despesas que lhe seriam correlatas e, por conseguinte, não houve comprometimento do equilíbrio orçamentário do município, a unidade técnica afastou o apontamento.

Adiro ao entendimento do órgão técnico, visto que, com efeito, embora o ato praticado em contrariedade à norma legal, não ocasionou dano ao sistema orçamentário/financeiro do ente, pois não houve o empenho de despesas sem recursos disponíveis por excesso de arrecadação, portanto, deixo de considerar a impropriedade como causa para rejeição das contas sob comento.

Contudo, recomento ao gestor que, doravante, se abstenha de editar decretos de abertura de suplementares/especiais sem a certeza da existência da disponibilidade dos respectivos recursos.

2.2. Abertura de créditos suplementares e especiais de R\$24.979.230,53, por superávit financeiro, sem recursos disponíveis, dos quais foram empenhadas despesas de R\$16.162.875,43 – peça 05, páginas 06/08.

A irregularidade precitada constitui infração ao disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64.

O jurisdicionado alegou (peça 34), que a falha decorreu de problema técnico, não identificado, na transmissão de dados, que ocasionaram saldos zerados em algumas fontes de receitas do Município, as quais, assinalou, dispunham de recursos. Afirmou ainda, que foi acostada documentação extraída da contabilidade municipal para comprovação dos saldos. Asseverou que, diante do desencontro de informação, o Município instaurou, mediante Portaria n. 1.203/19, grupo de trabalho para identificar a origem da divergência.

Em sede de exame das razões de defesa, o órgão técnico registrou (peça 49, páginas 11/15), inicialmente, que a análise técnica foi realizada pelo SICOM a partir das informações enviadas pela administração municipal e que os valores apurados foram extraídos do demonstrativo superávit/déficit financeiro remetidos pelo município nos demonstrativos contábeis.

Em seguida, a área técnica, mediante os demonstrativos “Caixa/Bancos”, “Restos a pagar de Exercícios anteriores” e “Demonstrativo da Movimentação Extraorçamentária”, analisou, individualmente, as fontes 23, 24, 29, 42, 44, 46, 47 e o bloco de custeio das ações e serviços públicos de saúde, constituído pelas fontes 48 a 52, e a fonte 53. A teor do relatório técnico, foram considerados regulares os adicionais abertos nas fontes 23, 24, 29, 47 e 53, permanecendo, contudo, insuficiência de recursos nas fontes 42, 44, 46 e 48/52, consoante se infere do quadro abaixo:

Fontes:	Adicionais abertos (R\$):	Recursos disponíveis (R\$):	Adicionais abertos sem recursos disponíveis (R\$):	Despesa empenhada sem recursos disponíveis (R\$):
Fonte 23 – Transferências de Convênios Vinculados à Saúde	397.890,83	648.829,59	0,00	0,00
Fonte 24 – Transferências de Convênios Não Relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência social	7.946.148,38	7.088.058,47	858.089,91	0,00
Fonte 29 – Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	1.949.050,39	1.561.012,32	388.038,07	0,00
Fonte 42 – Transferências de Convênios Vinculados à Assistência Social	803.175,02	0,00	803.175,02	572.962,24
Fonte 44 – Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	1.666.096,87	306.331,55	1.359.764,71	807.928,51
Fonte 46 – Outras Transferências de Recursos do FNDE	373.011,89	0,00	373.011,89	209.348,46

Fonte 47 – Transferência do Salário Educação	1.308.557,14	1.618.703,21	0,00	0,00
Fontes 48, 49, 50, 51 e 52 – Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	8.248.604,10	1.167.793,45	7.080.810,65	5.985.525,49
Fonte 53 – Bloco de Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde	3.454.489,36	7.190.312,39	0,00	0,00
Total:			10.862.890,25	7.575.764,70

O órgão técnico entendeu por afastar a impropriedade, tendo em vista que os adicionais abertos sem recursos disponíveis, por superávit financeiro, e convertidos em despesa de R\$7.575.764,70 representaram apenas 0,72% da receita corrente líquida de R\$1.060.266.694,60.

Ao final da análise técnica restaram créditos suplementares/especiais abertos de R\$10.862.890,25 sem recursos disponíveis, dos quais foram empenhadas despesas de R\$7.575.764,70.

Adiro, *in totum*, à manifestação do órgão técnico, tendo em vista que a parcela empenhada dos adicionais abertos sem recursos disponíveis representou apenas 0,72% da receita corrente líquida e, considerando os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade e 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, deixo de considerar a impropriedade como causa de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas ora analisadas.

Oportuno registrar que as contas do Município de Uberaba, exercício de 2016, Processo n. 1.015.334, também, de responsabilidade do gestor das contas do exercício que ora se examina, de minha relatoria, apresentaram idêntica irregularidade, tendo este Tribunal, mediante decisão da Segunda Câmara, deliberado pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, considerando que os adicionais abertos e executados sem recursos disponíveis corresponderam a apenas 0,92% dos créditos concedidos e em face, ainda, do entendimento manifestado por esta Corte de Contas na apreciação dos Processos n.ºs 987.142, 1.012.879, 1.013.088, 887.710 e 932.612.

Contudo, recomendo ao gestor municipal que, doravante, conduza rigoroso controle individual das fontes de recursos e respectivas aplicações e que se abstenha de editar decreto de abertura de adicionais sem a garantia da existência da disponibilidade financeiras suficiente para fazer face aos créditos abertos e às despesas empenhadas e, ainda, que o grupo de trabalho criado por meio da Portaria Municipal n. 1.203/19, encaminhe a este Tribunal relatório de esclarecimento das divergências entre os saldos das diversas fontes de recursos obtidas com base nos dados enviados e processadas pelo SICOM e os saldos constantes dos relatórios da Contabilidade Municipal.

A área técnica teceu, ainda, as seguintes considerações, seguidas de recomendação, consignadas no "Relatório de Conclusão da PCA" (peça 05, páginas 09 e 32):

- a) Em relação aos decretos de alterações orçamentárias, foram constatados acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, em desacordo com o parecer emitido na Consulta n. 932.477, respondida em sessão plenária de 19/11/14, deste Tribunal, que trata das exceções para a abertura de créditos adicionais com utilização de fontes distintas. Assim, sugeriu que se recomende ao gestor local a observância das normas contidas na referida consulta;

- b) Quanto ao relatório de controle interno, assinalou que o parecer apresentado é conclusivo, acorde com os preceitos do § 3º do art. 42 da Lei Complementar n. 102/08, e que na peça foram abordados todos os tópicos 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.

Adiro à mencionada sugestão da unidade técnica e recomendo ao prefeito municipal a adoção da medida descrita acima, a fim de que sejam harmonizadas as práticas administrativas/contábeis à exigência legal correspondente.

3. Considerações finais

Verifiquei, a partir da informação técnica, o cumprimento dos índices legais e constitucionais relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (29,41%), às ações e serviços públicos de saúde – ASPS (19,47%), aos limites das despesas com pessoal (39,50% pelo município, e de 37,21% e 2,19% pelos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente), bem como do estabelecido no art. 29-A da Carta da República acerca do repasse ao Poder Legislativo (4,92%), peça 05, páginas 10, 13, 19 e 29. Percentuais a serem considerados na emissão do parecer prévio.

Sobre os pisos constitucionais, o órgão técnico observou:

- a) Quanto à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, peça 05, página 14, que:
- 1- “Foram glosados pagamentos no total de R\$21.847.090,23 (583.837,68 + 50.044,55 + 13.805.819,73 + 6.637.774,60 + 769.613,67) referentes a despesas de exercícios anteriores, despesas não afetas ao ensino (25%) e despesas em que não foi possível verificar se as mesmas se enquadram à aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Art. 212 da CR/88; EC nº 53/06, leis 9.394/96, 11.494/07 e IN 05/2012)” ;
 - 2- “...consideraram-se as despesas inscritas em restos a pagar dos exercícios anteriores sem disponibilidade financeira, pagos no exercício financeiro de 2018, no montante de R\$6.882.656,38, nos termos da Ordem de Serviço Conjunta nº 01, de 02/05/2018. Conforme demonstrativo da análise da prestação de contas do exercício de 2017, os Restos a Pagar inscritos no exercício no montante de R\$8.887.700,68, não foram computados na análise daquele exercício por não haver disponibilidade de caixa. Em consulta ao relatório Movimentação dos Restos a Pagar de Exercícios Anteriores, extraído do SICOM/Consulta de 2018, verificou-se que os Restos a Pagar de Exercícios Anteriores pagos em 201, totalizaram R\$6.882.656,38.”; e
 - 3- “Para pagamento das despesas com recursos próprios constatou-se que foram utilizados recursos movimentados por meio das contas bancárias nº 2021, 1661, 2022, 1655, 1865, 1280, 1657, 1088, 1350, 2067 e 4210. Ressalta-se que esses pagamentos foram considerados como aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que denotam tratar-se de contas representativas de recursos pertinentes à receita base de cálculo e ou tenham recebido transferências dessas contas. As despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino devem ser empenhadas e pagas utilizando-se somente as fontes de receitas 101 e 201 e a movimentação dos recursos correspondentes deve ser feita em conta corrente bancária específica e serem identificados e escriturados de forma individualizada por fonte (por conta representativa da RBC), conforme parâmetros utilizados no Sicom estabelecidos na INTC n. 05/2011, alterada pela INTC 15/2011 e Comunicado Sicom n. 35/2014, bem como ao que estabelece o inciso I do art. 50 da LC n. 101/2000 e §§ 6º e 8º do art. 1º da INTC n. 13/2008.”.
- b) Com relação às Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, peça 05, páginas 20/21, que:

- 1- “Foram glosados pagamentos no total de R\$6.066.461,90 (5.859.989,79 + 206.472,11) referentes despesas de exercícios anteriores.”;
 - 2- “Foi excluído o valor de R\$10.467.500,00 referente a Restos a pagar de Exercícios Anteriores sem disponibilidade de caixa pagos no exercício atual (Consulta 932.736), informado no quadro resumo acima, uma vez que não houve Restos a Pagar (processados e não processados) inscritos sem disponibilidade de caixa, apurado na análise dos exercícios de 2015, 2016 e 2017.”;
 - 3- “De acordo com o Sicom/Consulta/2018, foram empenhadas despesas na ordem de R\$113.561.094,89 com recursos da fonte 102, tendo sido pagas R\$103.471.135,90 e inscritas R\$10.089.958,99 em Restos a Pagar.”;
 - 4- “Constatou-se que para os pagamentos das despesas foram utilizadas as contas bancárias nº 1711, 4210,2161,1350,1939,1938,1661,1706,1690,2138 e 2169, 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.”; e
 - 5- Observou, por fim, que não existe valor residual a ser aplicado referente ao exercício anterior.
- c) Embora atendidos os limites concernentes aos gastos com pessoal, a unidade técnica apontou que, em atendimento ao disposto nos §§ 5º e 6º do art. 1º da Ordem de Serviço Conjunta n. 01/19, procedeu ao acréscimo à Receita Corrente Líquida de valor proveniente do FUNDEB e ICMS, no total de R\$60.469.904,97, devido pelo Estado ao município, no exercício de 2018, mas não transferido. Após, efetuou novos cálculos dos limites de gastos com pessoal, apurando a conformidade legal dos percentuais aplicados, sendo 37,24% pelo município, 35,17% e 2,07%, respectivamente, pelo Poderes Executivo e Legislativo (peça 05, página 31).

Por oportuno, assinalo que os percentuais pormenorizados no item “c” constituem hipóteses adicionais, apuradas a título informativo, e não representam conclusões do Tribunal acerca das contas em exame.

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 05, páginas 33/37). 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 94,6%. E que o município até o exercício em exame, cumpriu o percentual de 42,71% 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 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.

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 com abertura e execução de créditos adicionais sem recursos disponíveis, utilizando o superávit financeiro, representaram 0,72% em relação à receita líquida arrecadada no exercício, 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 manifestar-me, acorde com o Ministério Público junto a este Tribunal e fundamentado no preceito do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/08, por emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de responsabilidade do Prefeito Paulo Piau Nogueira, do Município de Uberaba, relativas ao exercício de 2018.

No mais, caberá ao prefeito 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, regimental, as anotações e cautelas de praxe, archive-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.)
