

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO
MUNICIPAL N. 965922**

Procedência: Prefeitura Municipal de Três Corações
Exercício: 2014
Responsável: Cláudio Cosme Pereira de Souza (Prefeito Municipal)
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA FINANCEIRA E CONTÁBIL. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REGULARIDADE. APROVAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

1. As contas recebem parecer prévio pela aprovação quando expressarem de forma clara e objetiva a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais.
2. A apreciação das contas anuais compreende a gestão como um todo e não o exame de cada ato praticado pelo prefeito municipal no período.

PARECER PRÉVIO

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

21ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 01/08/2017

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas de responsabilidade do Prefeito **Cláudio Cosme Pereira de Souza**, do Município de **Três Corações**, relativa ao exercício de **2014**.

O órgão técnico realizou o exame de fls. 05/44 e constatou irregularidades que ensejaram a abertura de vista ao gestor, fl. 46.

Devidamente citado, o responsável apresentou as alegações e os documentos acostados às fls. 49/310.

A unidade técnica realizou nova análise, fls. 312/320, e considerou sanadas as impropriedades.

O Ministério Público junto a este Tribunal pronunciou-se, fl. 322, por emissão de parecer prévio pela aprovação das contas e expedição das recomendações constantes em seu parecer.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações iniciais

Esta prestação de contas foi examinada conforme o previsto na Resolução TC n.º 04/09, disciplinada pela Ordem de Serviço n.º 02/15, a partir das informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

2. Apontamentos do órgão técnico

2.1. Abertura de créditos suplementares sem previsão legal – fls. 05/06.

O órgão técnico constatou abertura de créditos suplementares no valor de R\$4.183.579,92, sem previsão legal, em desacordo com o disposto no art. 42 da Lei n.º 4.320/64.

O jurisdicionado aduziu que, nos termos da Lei Orçamentária Anual – LOA n.º 3914/2013, estava autorizada a abertura de créditos por anulação de dotação até o limite de 30% da receita orçada e mais 30% da despesa autorizada utilizando como fonte o excesso de arrecadação (art. 4º incisos I e II da LOA). Relatou ainda que, após a publicação da Lei Municipal n.º 4.021/2014, esse percentual foi acrescido de 10%, fls. 49/50.

De acordo com o novo exame técnico, o acréscimo de limite de 10%, por meio da Lei n.º 4.021/2014, acresceu R\$13.073.217,50 à previsão registrada na LOA para suplementação orçamentária, valor esse superior aos créditos (R\$4.183.579,92) sem previsão legal, razão pela qual concluiu que não subsiste a irregularidade, fl. 316.

Constatei, no novo demonstrativo “Créditos Orçamentários e Adicionais” elaborado pela unidade técnica, a permissão de 70% para suplementações orçamentárias, diferentemente do percentual de 30% considerado no exame inicial. Essa alteração, resultado de autorizações distintas para anulação de dotação e para excesso de arrecadação previsto na LOA e mais o aumento de 10% (Lei n.º 4.021/2014), resultaram em valor legalmente autorizado de R\$91.512.522,50. Haja vista a suplementação realizada de R\$43.403.232,42, acorde com o órgão técnico considero esclarecido o apontamento exordial.

2.2. Abertura de créditos suplementares e ou especiais sem recursos disponíveis – fls. 07/08.

A área técnica apurou que foram abertos créditos suplementares e ou especiais, no valor de R\$3.060.276,60, sem recursos disponíveis, em desacordo com o disposto no art. 43 da Lei n.º 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da LC n.º 101/00.

O jurisdicionado aduziu impossibilidade de redução nos créditos, haja vista o comprometimento com obras em andamento. Citou jurisprudência deste Tribunal permitindo a abertura de créditos antes do efetivo recebimento de recursos decorrentes de convênios e operações de crédito. Apresentou tabela (fl. 50) detalhando as fontes, os decretos, os valores e o objeto conveniado, que motivou a abertura de créditos.

Em relação aos créditos abertos na fonte 100 (R\$1.679.618,22) sem recursos disponíveis, o defendente afirmou que os créditos foram abertos na tendência do exercício, conforme memória de cálculo à fl. 52, a previsão de receita para essa fonte foi de R\$57.621.004,00, a execução de R\$53.021.302,57 e saldo orçamentário de R\$4.599.701,43. Afirmou ainda, que empenhos no total de R\$1.186.003,27 não foram processados, portanto, não comprometeram o equilíbrio financeiro, fls. 52/53.

De acordo com o exame técnico, a alegação de impossibilidade de redução de créditos no decorrer de execução de obras poderia ser evitada com o adequado planejamento financeiro e orçamentário. Assim, a unidade técnica não considerou a justificativa hábil a afastar a impropriedade elencada no exame inicial.

Contudo, ao analisar a abertura de créditos antes do ingresso de recursos decorrentes de convênios e operações de crédito, o órgão técnico destacou que este Tribunal, considerando questões operacionais que envolvem o recebimento desses recursos, permite essas suplementações. Procedeu também consulta ao relatório “Despesas e Receitas por Fonte de Recursos” acostado aos autos e constatou que os créditos adicionais abertos utilizaram fontes de recursos originárias de convênios e conferem com as leis autorizativas e decretos juntados na defesa. Assim, por considerar pertinentes as justificativas apresentadas, considerou esclarecida a abertura de créditos no valor de R\$1.380.658,38, nas fontes 122 (R\$806.764,74), 123 (R\$477.005,55) e 146 (R\$96.888,09).

Relativamente aos créditos abertos na fonte 100 – Recursos Ordinários, no valor de R\$1.679.618,22, o órgão técnico destacou “que a mensuração de provável excesso, para fins de abertura de créditos adicionais, deve se orientar por práticas definidas pelas ciências estatísticas, não se limitando a mera projeção com base em média aritmética”, cuja execução está condicionada a efetiva arrecadação de recursos. No entanto, por verificar, no relatório “Receitas e Despesas por Fonte de Recursos”/SICOM, a abertura, mas não a execução de créditos sem recursos disponíveis, concluiu pela exclusão da irregularidade, fl. 316.

Pelo exposto, por constatar que a abertura de créditos decorrentes de convênios pactuados foi realizada em consonância com a jurisprudência deste Tribunal e, por verificar, em relação a abertura dos créditos adicionais na Fonte 100 – Recursos Ordinários (R\$57.642.004,00), a sua execução parcial (R\$54.071.114,94), como demonstrado no relatório de “Receitas e Despesas por Fonte de Recurso”, fls. 318/319, acolho a análise técnica e concluo que os apontamentos iniciais foram esclarecidos.

2.3. Aplicação insuficiente de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino – fls. 09/10.

Em exame inicial, a unidade técnica apurou a aplicação 24,60% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), índice inferior ao piso de 25% definido no art. 212 da Constituição da República.

De acordo com o esclarecimento do órgão técnico, foram excluídos dos gastos com o ensino o valor de R\$494.408,99, por terem sido pagos com recursos oriundos do FUNDEB, Iluminação Pública, Salário Educação, PNAE e 15% Saúde, fl. 10-v. Em relação ao demonstrativo de Caixa e Bancos, fls. 28/29, apontou que o município cadastrou várias contas corrente com recursos da fonte 101 (R\$598.248,56), no entanto, foram considerados, na análise, os recursos pertinentes a educação no valor de R\$451.322,27.

Por fim, recomendou a realização de movimentação de recursos destinados à educação, em conta bancária específica, disposto do art. 69, § 5º da Lei n.º 9.394/06 c/c os §§ 6º e 8º do art. 1º da INTC n.º 13/08.

O defendente, fls. 53/57, contestou o exame técnico relativamente à falta de disponibilidade financeira para gastos no valor de R\$1.401.868,50. Afirmou que, nos termos da art. 1º § 5º da INTC n.º 008/04, é possível apropriar em conta específica, até o décimo primeiro dia do exercício subsequente, recursos pertinentes à educação e oriundos de arrecadação nos últimos dez dias do ano. Detalhou a arrecadação entre os dias 21/12 a 31/12/14, decorrentes de Impostos e Transferências Constitucionais, de R\$2.183.989,09. Dessa forma, argumentou que o repasse para a conta vinculada seria de R\$545.997,27 e poderia ser repassado até 10/01/15.

O jurisdicionado questionou ainda o entendimento técnico referente à arrecadação de receitas até o dia 10/01/15, alegou que se referem à competência de dezembro/2014. Por fim, afirmou que o município possuía disponibilidade financeira para acobertar os restos a pagar vinculados à educação e consequentemente cumprir o índice constitucional.

Em nova análise, o órgão técnico fundamentado no § 5º do art. 69 da Lei n.º 9.394/96, considerou pertinentes os argumentos do defendente referentes aos prazos para os repasses decorrentes de arrecadação nos últimos dias de dezembro, bem como a inclusão de impostos e de transferências decorrentes de impostos recebidos no período de 21 a 31/12/14 nas disponibilidades financeiras. Apurou, mediante documentos acostados pelo defendente, que o valor de R\$545.997,27, equivale a 25% de R\$2.183.989,09 de impostos e transferências no último decênio de 2014 e constatou, em consulta ao SICOM, que o saldo de R\$798.842,67, informado pelo jurisdicionado à fl. 54, confere com os saldos bancários de 31/12/14, registrados no Caixa e Bancos. Ante essas considerações apurou que aplicação em MDE foi de R\$22.592.924,53, equivalente a 25,21% da receita base de cálculo, de modo que o piso constitucional foi observado, fl. 317.

A unidade técnica refutou a alegação do gestor de que o mesmo raciocínio se aplica à receita arrecadada nos primeiros 10 dias do exercício subsequente, haja vista que a receita não foi computada na base de cálculo para a aferição de gastos com a educação em 2014, e financiará as despesas no exercício de 2015.

Acolho o exame técnico por considerar que a arrecadação referente a 21/12 a 31/12/14 pertence ao exercício de 2014 e, assim, a não transferência à conta específica de educação assume caráter eminentemente formal. Esse entendimento está restrito às receitas recebidas no exercício, não se aplicando às receitas futuras.

Por todo o exposto concluo que a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (25,21%) atendeu o disposto no art. 212 da Constituição da República.

Quanto às observações do órgão técnico de que os recursos referentes a educação e saúde devem ser movimentados em conta específica, passo a tecer algumas considerações.

Tais apontamentos contêm, muitas vezes, descrições imprecisas da conduta supostamente irregular. Com frequência, o fundamento legal indicado não guarda relação com a falha descrita, e, não raro, ambas deficiências são observadas na descrição das ocorrências mencionadas, obstaculizando-se a compreensão da imputação pelo defendente e ocasionando provimentos jurisdicionais imprecisos.

O dispositivo legal mais frequentemente suscitado como fundamento dos apontamentos em debate, no caso dos recursos destinados ao ensino, é o art. 69 da Lei n.º 9.394/96, mais especificamente o seu § 5º, transcrito a seguir:

“Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

(...)

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.”

Observa-se, inicialmente, que a norma legal transcrita não consigna disposição acerca da manutenção de conta bancária pelos entes da Federação. Salta aos olhos também a constatação de que, no § 5º, não é explicitada a forma de gestão dos recursos financeiros destinados à educação, mas tão somente estabelecidos os prazos para o seu repasse aos órgãos responsáveis, contados a partir da arrecadação.

Diante disso, a aplicação de sanção penal por “não abertura de conta corrente específica para movimentação dos recursos destinados à educação”, apontamento tão recorrente nos processos oriundos de inspeções do Tribunal, não encontra respaldo no art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A imposição legal de repassar prontamente os recursos arrecadados aos órgãos responsáveis pela manutenção e desenvolvimento do ensino, nos prazos especificados no § 5º transcrito acima, tem, por óbvio, a finalidade de garantir que os serviços relacionados à educação não sofram solução de continuidade, ou prejuízo de qualquer espécie, em razão de eventual inércia do administrador.

A imputação de irregularidade fundamentada em tal dispositivo, portanto, deveria ser motivada por mora no repasse dos recursos, ou pela demonstração de que eles não foram distribuídos diretamente aos órgãos incumbidos de prestar os serviços públicos de educação, ameaçando-se o seu bom andamento. Porém, neste e em inúmeros casos já apreciados pelo Tribunal, a discussão da suposta falha atém-se à abertura – ou à não movimentação integral dos recursos de que trata o mencionado art. 69 – em uma determinada conta corrente, providência, reitere-se, não mencionada na lei.

Prosseguindo-se na análise das disposições contidas no art. 69 da Lei n.º 9.394/96, ressalta-se que a movimentação dos recursos ali descritos em conta única, além de constituir imposição *ultra legem*, é inviável do ponto de vista prático. Os recursos especificados no *caput* do artigo em debate constituem nada menos do que o piso global a ser aplicado no ensino, exatamente o mesmo a que se refere o art. 212 da Constituição do Brasil. A redação do dispositivo legal, aliás, reproduz praticamente *ipsis litteris* o mandamento constitucional.

Ora, exigir que os entes da Federação concentrem todos os recursos destinados aos distintos programas, ações e instituições de ensino em conta corrente global, além de não decorrer de disposição legal, não seria razoável. Tal imposição, a par de fazer pouco sentido do ponto de vista prático, encontra empecilho na própria legislação pátria.

A hoje derogada Lei n.º 9.424/96, publicada poucos dias após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, trazia, já em seu primeiro artigo:

“Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.”

E, no art. 3º do diploma legal, tratou-se da conta corrente destinada a receber os recursos do FUNDEF:

“Art. 3º Os recursos do Fundo previstos no art. 1º serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.”
[destaquei]

Desde o advento do FUNDEF, portanto, seria infactível – além de contrário à lei – centralizar a movimentação de todos os recursos descritos no art. 69 da Lei n.º 9.394/96 em conta única,

já que os recursos destacados para o referido Fundo incluem-se nos pisos globais de 18% ou 25% nela tratados.

Assim se depreende do comando inserto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta da República – ADCT:

“Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica** e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**, de natureza contábil” [destaquei]

Do cotejo entre as disposições do art. 212 da Constituição de 1988 e do art. 60 do seu próprio ADCT, portanto, conclui-se inviável a centralização de todos os recursos destinados à educação em conta bancária única.

Pela mesma razão, a disposição correlata inserta na INTC n.º 13/08 não pode ser cumprida à risca pelos jurisdicionados sem que seja frustrado o comando constitucional de segregação dos recursos do FUNDEB, a conferir:

“Art. 1º - **O Estado e os Municípios aplicarão anualmente nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento)**, ou percentual superior a este que conste da Constituição Estadual e das Leis Orgânicas Municipais, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, **na manutenção e desenvolvimento do ensino público**, cuja demonstração deverá ser apresentada, pelos Municípios, no Anexo I – Demonstrativo da Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

(...)

§ 6º - Os valores do caixa do Estado e dos Municípios, referidos neste artigo, serão repassados aos respectivos órgãos responsáveis pela educação, observados os seguintes prazos:

(...)

§ 8º - **Os recursos a serem repassados nos termos do § 6º deste artigo deverão ser depositados em conta corrente bancária específica.**” [destaquei]

Pelas razões expostas, sendo o apartamento dos recursos relativos ao FUNDEB obrigatório por força de comando constitucional, não pode o ente, a despeito da prescrição contida no dispositivo em destaque, centralizar toda a movimentação dos recursos a serem aplicados no ensino, oriundos das receitas especificadas no art. 212 da Carta de 1988, em uma só conta bancária.

Com a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, e a conseqüente revogação da maioria dos dispositivos da Lei n.º 9.394/96, a Lei n.º 11.494/07, especificamente o disposto no parágrafo único de seu art. 1º, é frequentemente indicada como fundamento de imputação de irregularidade por ausência de abertura de conta corrente reservada aos recursos da educação, ou por repasse insuficiente.

Transcreve-se abaixo a referida disposição legal:

“Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Parágrafo único. A **instituição dos Fundos** previstos no *caput* deste artigo e a aplicação de seus recursos **não isentam** os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da **obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal** e no inciso VI do *caput* e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do *caput* do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:” [destaquei]

Vê-se aqui, mais uma vez, que o apontamento de irregularidade tal como descrito carece de sustentabilidade, uma vez que:

- a) não é mencionada a obrigatoriedade de centralização de todos os recursos relativos ao piso constitucional de aplicação na educação (art. 212) em conta bancária única; e
- b) a manutenção de conta bancária global, exigência subjacente ao apontamento técnico, é incompatível com a instituição do FUNDEB, prevista no próprio dispositivo.

Ressalte-se que, em face de tal apontamento, o jurisdicionado, via de regra, argumenta, em sede de defesa, que foi observada a aplicação mínima de recursos na educação, tal qual definida na Constituição. Diante de tal alegação, a análise mais comum, no exame da defesa, é reiterar o apontamento da equipe de inspeção, haja vista que o defendente não teria se manifestado especificamente acerca da abertura de conta corrente específica. Ora, se indicado o art. 1º da Lei n.º 11.494/07 como fundamento da ocorrência, não poderia, de fato, o imputado defender-se sobre a criação de conta bancária, medida alheia ao dispositivo legal em tela.

Já o art. 17 da referida lei nacional, também por vezes indicado como fundamento de imputação de suposta irregularidade, contém disposição que reitera a impossibilidade de movimentação global dos recursos relativos ao piso constitucional, precisamente ao definir explicitamente que os recursos do FUNDEB, computados entre as despesas que compõem o piso na medida da contribuição de cada ente, deve ser movimentado em conta bancária específica, em instituição financeira também pré-definida, a conferir:

“Art. 17. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei.”

Ora, se, como exposto, a INTC não faz distinção entre os recursos transferidos aos fundos pelo ente e os demais que compõem o piso constitucional de aplicação no ensino, contendo comando para que todos transitem em conta bancária única e global, vai de encontro com a disposição legal transcrita, na qual se estabelece o repasse automático de parte desses fundos para outra conta bancária, qual seja, a do FUNDEB.

Acrescente-se que a contribuição dos municípios ao FUNDEB, por exemplo, dá-se por meio de conta redutora, é dizer: o valor devido pelo ente local é descontado da parcela a que faz jus a título de Fundo de Participação dos Municípios – FPM. O município, portanto, sequer realiza o desembolso diretamente, o que torna a regra imposta na INTC n.º 13/08 incompatível com a atual sistemática do FUNDEB, programa nacional de fundo constitucional, pois, se o ente local diligenciasse por intermediar sua contribuição ao Fundo com trânsito pela teórica conta global a fim de cumprir o disposto na Instrução, dispenderia em duplicidade sua cota, qual seja, uma vez por meio de depósito direto e outra vez por dedução de sua participação no FPM.

A moderna gestão pública é executada prioritariamente por meio de ações e programas, instrumentos que constituem evolução em relação às rubricas engessadas de outros tempos. A integração entre órgãos aparentemente diversos é intensificada pelo desenvolvimento de programas interdisciplinares, que, com abordagem ampla ou holística, alargam o alcance e a efetividade dos serviços públicos.

Nesse contexto em que ações e programas espalham-se horizontalmente por distintas rubricas e órgãos, a boa aplicação das normas e princípios da contabilidade pública é o que assegura o correto controle e diagnóstico dos dispêndios e resultados da Administração, cuidando de “rastrear” e identificar os recursos arrecadados e aplicados em meio à rica pluralidade da moderna Administração Pública descentralizada.

Assim se preconiza na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em cujo art. 50 é estabelecido:

Art. 50. Além de obedecer às **demais normas de contabilidade pública**, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e **escriturados de forma individualizada**;

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III - as **demonstrações contábeis** compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente” [destaquei]

Dos trechos destacados, extrai-se claro foco nas corretas escrituração e demonstração contábeis como ferramentas de evidenciar a gestão financeira e patrimonial dos órgãos da Administração, em oposição à simplista segregação financeira proposta na INTC n.º 13/08.

A reforçar a ilação de que a individualização e a demonstração tratadas no transcrito art. 50 são de caráter contábil está a constatação de que o legislador, quando quis assegurar a delimitação financeira de determinados recursos, fê-lo de forma explícita, tal como quanto aos caixas dos fundos de previdência, a conferir:

“Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão **depositadas em conta separada** das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.” [destaquei]

Pode-se concluir que, ao contrário do frequentemente indicado nos exames técnicos, e conforme preconizado na LRF, não é o afunilamento financeiro dos recursos que viabiliza o controle externo por parte desta Instituição, mas sim a correta escrituração e demonstração de sua movimentação, mediante aplicação científica e racional dos métodos e princípios da Contabilidade Pública.

Destarte, desconsidero o apontamento da unidade técnica com relação aos recursos destinados ao ensino.

Quanto à exigência de conta específica para os recursos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde, de início, cumpre assinalar que, após examinar detidamente a matéria e reavaliar as questões jurídicas que envolvem o tema, revi meu posicionamento, haja vista

tratar-se de situação distinta da educação, a começar pela normatização contida na então vigente INTC n.º 11/03, em cujo texto se estabelecia, até 1º/01/09, a partição dos referidos fundos em duas contas bancárias diferentes, uma para destinação dos recursos próprios, outra para as demais transferências, a conferir:

“Art. 5.º Os recursos do orçamento fiscal do Estado e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados e contabilizados por meio de Fundo de Saúde, que será contemplado na Lei Orçamentária Anual com programas exclusivamente a ele vinculados, observando-se o estabelecido nos planos estadual e municipais de saúde.

§ 1.º Os recursos geridos pelos fundos de saúde deverão ser identificados mediante contas bancárias específicas, sendo que:

I – dos recursos próprios receberão a denominação de ‘Fundo de Saúde – Recursos Próprios’;

II - dos oriundos do Fundo Nacional de Saúde – FNS ou de quaisquer outros recursos receberão a denominação de ‘Recursos Vinculados à Saúde’.”

De modo semelhante, na INTC n.º 19/08, atualmente vigente, prevê-se:

“Art. 2.º Na gestão financeira dos recursos destinados à saúde repassados pelo Estado e pelos Municípios aos seus respectivos órgãos executores deverão ser observados os critérios de programação e execução financeira e orçamentária.

§ 1.º Os valores referidos no *caput* deste artigo, repassados do caixa do Estado e dos Municípios aos respectivos órgãos executores, deverão ser depositados e movimentados em conta corrente bancária específica, observando-se os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 2.º Os recursos a serem repassados nos termos do § 1º deste artigo deverão ser depositados em conta corrente bancária específica, observado o disposto no inciso I do art. 50 da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 e parágrafo único do art. 8.º, desta Instrução Normativa.”

Assim, enquanto no caso dos recursos do ensino o cumprimento da respectiva Instrução deste Tribunal é inviabilizado pela segregação dos recursos do FUNDEB, fixada em lei nacional, conforme exposto, constatação diversa se extrai do cotejo das INTC n.ºs 11/03 e 19/08 com a legislação pátria. Isso porque, embora, na Lei Nacional n.º 8.080/90, art. 33, se estabelecesse a movimentação dos recursos relativos ao Sistema Único de Saúde – SUS em conta apartada, de forma análoga ao FUNDEB,

“Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.”

No dispositivo seguinte já se indicava a intermediação da conta do respectivo Fundo de Saúde:

“Art. 34. As autoridades responsáveis pela distribuição da receita efetivamente arrecadada transferirão automaticamente ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), observado o critério do parágrafo único deste artigo, os recursos financeiros correspondentes às dotações consignadas no Orçamento da Seguridade Social, a

projetos e atividades a serem executados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).”

Pelo exposto, considerando-se a formatação, estabelecida em lei nacional, de fundos globais para movimentação integral dos recursos que compõem o respectivo piso constitucional em cada ente, e a consequente factibilidade de sua delimitação financeira em conta bancária única, conclui-se pela aplicabilidade da exigência contida na INTC n.º 19/08 às ações de controle desta Corte de Contas.

Assim, reitero que a movimentação bancária dos recursos a serem aplicados na saúde deve ser realizada em conta bancária única. Deixo, contudo, de considerar esse apontamento como causa de emissão de parecer pela rejeição das contas em análise, recomendando ao atual gestor o estrito cumprimento da legislação de regência.

2.4. Realização de despesas superiores ao valor dos créditos concedidos – fls. 07/08.

A título de considerações, o órgão técnico destacou que apesar de as despesas empenhadas (R\$142.837.210,34) no exercício não terem excedido o total de créditos concedidos (R\$145.263.931,13), na fonte 102 – Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde, as despesas empenhadas excederam em R\$362.025,34 aos créditos autorizados. Assim, recomendou o devido controle de execução do orçamento por fonte de recursos, em consonância com o disposto no § 1º do art. 16 da LC n.º 101/00.

Em consonância com o exame técnico, recomendo à Administração Municipal o controle da execução orçamentária, por fonte de recursos, com o objetivo de prevenir a realização de despesas superiores aos créditos concedidos. Ressalto ainda que no presente exercício não houve apontamento de irregularidade em relação a esse item, servindo a recomendação como alerta, para as futuras prestações de contas.

3. Considerações finais

Verifiquei, consoante informação técnica, o cumprimento dos índices legais e constitucionais relativos às ações e serviços públicos de saúde (25,07%), aos limites das despesas com pessoal (54,08%, pelo município, e de 51,21% e de 2,87% pelos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente), bem como do previsto no art. 29-A da Carta da República acerca do repasse ao Poder Legislativo (6,47%).

Relativamente às recomendações do órgão técnico, fl. 313-v, 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 a 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.º 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.

O órgão técnico destacou ainda que, apesar de no relatório de controle interno, acostado à prestação de contas, terem sido abordados os itens exigidos no item 1 do Anexo 1, nos termos definidos no art. 2º, *caput* e § 2º; art. 3º, *caput* e § 2º; e art. 6º, § 2º da INTC n.º 04/16, não

houve posicionamento conclusivo sobre as contas anuais do Chefe do Executivo Municipal, em desacordo com o disposto no art. 42, § 3º da Lei Orgânica do TCEMG n.º 102/08. Assim, recomendou ao órgão de controle interno, que no exercício seguinte, conclua pela regularidade, regularidade com ressalva, ou pela irregularidade das contas, fl. 13v.

Acorde com o Órgão Ministerial, recomendo ao prefeito a estrita observância das Metas 1, 9 e 18 do Plano Nacional de Educação – PNE, consectário de comandos insertos no art. 208 da Constituição da República e na Lei Nacional n.º 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.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesto-me, fundamentado no preceito do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n.º 102/08, por emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas** de responsabilidade do Prefeito **Cláudio Cosme Pereira de Souza**, do Município de **Três Corações**, relativas ao exercício de **2014**.

No mais, caberá ao Chefe do Executivo 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 SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

MR

CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer Prévio** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.
Tribunal de Contas, ____/____/____.

Coord. Sistematização, Publicação das Deliberações
e Jurisprudência