

PARECER PRÉVIO Nº 0017/2021

PROCESSO: 12621/2018-0

RELATOR: CONSELHEIRO ROLDEN QUEIROZ

ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE MUCAMBO

EMENTA: CONTAS DE GOVERNO - Exercício de 2016. Ocorrências verificadas incapazes de prejudicar o contexto geral das contas. Parecer Prévio Favorável à aprovação das contas. Contas Regulares com Ressalvas. Recomendações. Notificações. Decisão por unanimidade de votos.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, reunido nesta data, em sessão ordinária virtual, dando cumprimento ao disposto no Art. 71, inciso I da Constituição Federal e consoante o referido pelo Art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, apreciou a presente Prestação de Contas Anual de Governo do Município de **MUCAMBO**, exercício **financeiro de 2016**, de responsabilidade do Senhor **WILABALDO MELO AGUIAR**, e, ao examinar e discutir a matéria, por unanimidade de votos, **acolheu** o Relatório e o Voto do Conselheiro Relator, pela emissão de Parecer Prévio **FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo ora examinadas, considerando-as **REGULARES COM RESSALVAS**, com as recomendações constantes do voto, submetendo-as ao julgamento político a ser realizado pela Câmara Municipal e dando-se ciência aos interessados.

Participaram, também, da votação os Excelentíssimos Conselheiros: Soraia Victor, Edilberto Pontes, Patrícia Saboya e Ernesto Saboia.

Transcreva-se e cumpra-se.

SALA DAS SESSÕES DO PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 19 de fevereiro de 2021.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Presidente

Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
Relator

Fui presente

Júlio César Rôla Saraiva
PROCURADOR DE CONTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

PARECER PRÉVIO Nº 0017/2021

PROCESSO N.º 12621/2018-0

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE MUCAMBO

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

EXERCÍCIO: 2016

RESPONSÁVEL: WILABALDO MELO AGUIAR

RELATOR: CONSELHEIRO ROLDEN QUEIROZ

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a **Prestação de Contas de Governo do Município de Mucambo**, relativa ao exercício financeiro de **2016**, de responsabilidade do Senhor. **Wilebaldo Melo Aguiar**, então prefeito municipal, encaminhada a esta Corte de Contas, para exame e parecer prévio, conforme art. 78, inciso I, da Constituição do Estado do Ceará.

O órgão instrutivo, por meio da Informação Inicial n.º 52612017 (Seq. 59), apontou indícios de irregularidades.

O responsável apresentou defesa, a qual, embora intempestiva, foi acatada pela Relatoria (Seqs. 65/70, 72/74 e 76/78).

Em reexame, a unidade técnica concluiu a instrução do feito, nos termos da Informação Complementar n.º 43452018 (Seq. 86).

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio pela **“IRREGULARIDADE DAS CONTAS”** (Parecer nº 06952/2019, Seq. 90).

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, é importante salientar que o exame das Contas de Governo, com a emissão de parecer prévio, constitui uma avaliação global das receitas e dos gastos públicos, das mutações patrimoniais dependentes ou não da execução orçamentária e uma apreciação macro do desempenho da máquina administrativa durante toda uma gestão.

Ademais, ressalta-se que o exame aqui empreendido não afasta o julgamento feito por esta Corte de Contas quanto aos ordenadores de despesas e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, ficando ressalvadas eventuais responsabilidades, objeto de apreciação específica em outros feitos.

A seguir, discorro sobre os aspectos analisados pelo órgão instrutivo, inclusive acolhidos como parte integrante deste voto, e que servem de base para nortear do juízo de aprovação, ou não, das contas ora apreciadas, dentre os quais merecem destaque:

PARECER PRÉVIO Nº 0017/2021

1. ITENS REGULARES

Os relatórios técnicos apontaram **regularidade** quanto aos seguintes itens:

1.1 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A **prestação de contas foi enviada, tempestivamente**, pelo Chefe do Executivo à Câmara Municipal e, posteriormente, **validada** pelo Presidente desta Corte, em atendimento ao disposto no art. 42 da Constituição Estadual (Seq. 59).

1.2 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) foram **tempestivamente** encaminhadas a esta Corte de Contas, nos termos da legislação de regência (Seq. 59).

Observou-se que a LOA **contempla dotação destinada à Reserva de Contingência**, estando de acordo com o que disciplina o inciso III do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o artigo 5º, § 6º, da IN 03/2000 do extinto TCM/CE (Seq. 59 e 86).

Também foi **comprovada a elaboração da Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso** em cumprimento ao disposto no art. 8º, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos termos do art. 6.º da Instrução Normativa n.º 03/2000 do extinto TCM (Seq. 59 e 86).

1.3. DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Os **Créditos adicionais suplementares** foram abertos em conformidade com a determinação contida no **Art. 167 da Constituição Federal**, e no **Art. 43, § 1.º, inciso III, da Lei n.º 4.320/64** (Seq. 59).

1.4 DA DÍVIDA ATIVA

Não constam pendências relativas à **inscrição de Dívida Ativa Não Tributária** (Seq. 59).

1.5 DA RECEITA

Confrontando-se a receita orçamentária arrecada no exercício de 2016 (R\$ 36.421.497,86) com a receita orçamentária arrecada no exercício de 2015 (R\$ 33.082.059,39), conclui-se que houve um **aumento na arrecadação da ordem de R\$ 3.339.438,47**, representando um **acréscimo de receita de 10,09% em relação ao ano anterior** (Seq. 59).

PARECER PRÉVIO Nº 0017/2021

A arrecadação da receita tributária alcançou a cifra de R\$ 828.447,06, superando a previsão (R\$816.000,0) em R\$ 12.447,06, o que equivale a um *superavit* de 1,52% em relação ao valor previsto.

A Receita Corrente Líquida - RCL do Município, apurada pela Inspetoria, para o exercício financeiro em análise, guarda compatibilidade com o demonstrado no RREO/RGF e anexo X do Balanço Geral e SIM (Seqs. 59 e 86).

1.6 DOS LIMITES LEGAIS

1.6.1 Das Despesas com Pessoal

No tocante à **despesa com pessoal** dos Poderes Executivo e Legislativo, ficou constatado que **o Município cumpriu** o limite estabelecido no Art. 20, inciso III, letras “a” e “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, **53,84%**, a saber (Seq. 59):

Poder Executivo	R\$ 17.510.810,44	51,40%
Poder Legislativo	R\$ 831.841,60	2,44%

1.6.2 Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Seq. 59)

Foi constatado que o Município **CUMPRIU** a exigência constitucional contida no Art. 212 da Constituição Federal, já que, no exercício de 2016, aplicou na **“Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”** a quantia de **R\$ 6.003.419,36**, correspondente ao percentual de **28,70%** do total das receitas provenientes de Impostos e Transferências constitucionais e legais.

1.6.3 Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (Seq. 59)

Em relação às **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**, apurou-se que o Município despendeu, durante o exercício financeiro, o montante de **R\$ 5.112.853,18**, o que representa **24,15%** das receitas arrecadadas resultantes de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, pertinentes ao disposto nos arts. 157 e 159, I, alínea “b” e § 3º, da CF/1988, **CUMPRINDO**, desse modo, o percentual mínimo de 15%, em observância ao inciso III do art. 77 do ADCT

1.6.4 Do Duodécimo

Os repasses de recursos financeiros ao Poder Legislativo Municipal a título de Duodécimo na quantia de R\$ 1.391.832,20, em **cumprimento ao disposto no Art. 29-A da Constituição Federal**.

Constatou-se, por meio de exame aos dados do SIM, que **os repasses mensais do Duodécimo** ocorreram **dentro do prazo** estabelecido no Art. 29-A, § 2.º, inciso II da Constituição Federal (Seq. 59).

1.7 DO ENDIVIDAMENTO

1.7.1 Das Operações de Créditos e das Garantias e Avais

PARECER PRÉVIO Nº 0017/2021

Segundo os dados do Balanço Geral, corroborados pelas Informações do SIM, o Município não contraiu Operações de Crédito nem Operações de Crédito por antecipação da Receita Orçamentária, bem como, de acordo com os dados do RGF do último período, não concedeu garantias e avais no exercício (Seq. 59).

1.7.2 Da Dívida Consolidada Mobiliária

A dívida Consolidada Mobiliária ficou dentro do limite estabelecido pelo art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal (Seq. 59).

DÍVIDA PÚBLICA R\$	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA R\$	LIMITE LEGAL (RCL X 1,2)	C/NC/P*
3.228.482,78	34.067.195,10	40.880.634,12	C

* LEGENDA: C – CUMPRIU / NC – NÃO CUMPRIU / P – PREJUDICADO PORQUE NÃO DEMONSTROU

1.7.3 Da Previdência Social - INSS

Os Poderes Executivo e Legislativo repassaram integralmente ao Órgão de Previdência – INSS, os valores consignados a título de Contribuição Previdenciária, na forma demonstrada no quadro abaixo (Seq. 59):

ESPECIFICAÇÃO DE VALORES	PODER EXECUTIVO	PODER LEGISLATIVO
Consignações	1.357.293,45	65.835,69
Repasses	1.442.139,78	65.835,69
Diferença	84.846,33	0,00
% Repasses/Consignações	106,25%	100,00%

Depreende-se do quadro acima que os repasses do Poder Executivo ao órgão previdenciário representaram 106,25% das retenções efetuadas no exercício, evidenciado que, além de se haver repassado todas as consignações retidas no ano, também amortizou dívida advinda de exercícios pretéritos.

1.7.4 Dos Restos a Pagar

Ao final do exercício, constatou-se que (Seq. 59):

a) a Inscrição de Restos a Pagar no exercício (R\$ 4.194.782,85) representou 11,52% da Receita Orçamentária arrecadada (R\$ 36.421.497,8) e, 12,31% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 34.067.195,10);

b) os Restos a Pagar Processados Inscritos no exercício (466.644,93) representa 1,37% Receita Corrente Líquida – RCL;

c) as **disponibilidades financeiras** do Município, existentes no final do exercício, na quantia de R\$ 3.895.571,85, são **suficientes** para respaldar os Restos a Pagar Processados Inscritos no exercício.

PARECER PRÉVIO Nº 0017/2021

1.8 DAS OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE MANDATO

A instrução processual evidenciou que ao final do exercício de 2016 havia lastro financeiro para a cobertura de obrigações de despesas contraídas pelo Chefe do Poder Executivo nos últimos 180 dias de mandato (Seq. 59).

ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$)
(A) Restos a Pagar Processados Inscritos em 2016	466.644,93
(B) Obrigações de Despesa a Pagar do Primeiro Quadrimestre	49.073,08
(C) Obrigações de Despesa a Pagar dos Dois Últimos Quadrimestres (A-B)	417.571,85
(D) Disponibilidade financeira líquida – item 08.05	3.895.481,04
Resultado (D - C)	3.477.909,19

(A) Restos a Pagar Processados Inscritos em 2016, de acordo com as relações/PCG

(B) Obrigações de despesas contraídas no primeiro quadrimestre de 2016, de acordo com a relação /PCG

1.9 DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO (Seq. 59)

Foi constatado o encaminhamento, a esta Corte de Contas, da norma que instituiu o Órgão de Controle Interno.

2 FALHAS QUE PODEM SER OBJETO DE RESSALVA OU DESAPROVAÇÃO

Foram identificadas, ainda, algumas falhas, as quais, em tese, podem acarretar ressalvas ou até mesmo a desaprovação das presentes Contas, quais sejam:

2.1 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Verifico que, mesmo após empreender consulta ao endereço eletrônico indicado pela Defesa, <http://mucambu.ce.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Contasgoverno-Mucambu-2016-Publica%C3%A7ao-artigo-48-e-49.pdf>, a Unidade Técnica constatou apenas o edital de publicação, não sendo visualizado nenhum arquivo referente à Prestação de Contas em análise, em descumprimento ao disposto no Art. 48 da LRF (Seqs. 59 e 86).

O Ministério Público de Contas não teceu opinião específica sobre o assunto.

Nesse contexto, acolho as conclusões do órgão instrutivo para **recomendar** a disponibilização tempestiva de todas as prestações de contas por meio eletrônico, nos termos da LRF, a fim de promover não somente a transparência que se espera da Administração Pública, mas, sobretudo, viabilizar o efetivo controle externo, social e institucional.

2.2. DA DÍVIDA ATIVA (Seqs. 59 e 86).

Inicialmente, apontou-se que, segundo os demonstrativos contábeis constantes no feito, **o Município teria arrecadado a quantia de R\$ 21.959,23, relativa à**

PARECER PRÉVIO Nº 0017/2021

Dívida Ativa Não Tributária, não sendo arrecadada qualquer quantia referente à Dívida Ativa Tributária (Seq. 59).

Como não houve Inscrição de Dívida Ativa no exercício em análise, o saldo remanescente do exercício anterior (R\$ R\$ 129.036,96), após deduzida a arrecadação no exercício, resultou no **saldo final de R\$ 107.077,73**.

Segundo o órgão instrutivo, “A **redução do saldo dos créditos**, a título de Dívida Ativa, decorreu notadamente da **não inscrição dos direitos**, evidenciando que não houve esforço dessa Administração Municipal em promover ações administrativas ou judiciais visando a cobrança em comento”.

O Ministério Público de Contas não teceu opinião específica sobre o assunto.

Neste contexto **recomendo** à Administração Municipal que promova processos contínuos de inscrição e cobrança dos créditos municipais provenientes de tributos, bem como utilize dos meios alternativos e coercitivos de cobrança.

2.3 DO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL (Seqs. 59 e 86)

Inicialmente, foi apontado que as Despesas com Pessoal do Poder Executivo do 2º semestre (R\$ 9.107.738,05) ultrapassaram as do 1 semestre (R\$ 8.403.072,39), configurando, assim, a ocorrência do ato vedado pelo art. 21, parágrafo único, da LRF.

Em sua manifestação (Seqs. 66/70) a Defesa sustentou:

“Cumpra inicialmente registrar que a situação em análise não se encaixa na prática de ato vedado pelo artigo 21, parágrafo único da LRF, porque a administração finda em 2016 não praticou nenhum ato que resultasse aumento das despesas com pessoal, mas apenas cumpriu com as despesas de pessoal já assumidas, sendo observada apenas uma pequena diferença em dezembro em face do pagamento do décimo terceiro salário dos funcionários.

Requeremos seja analisada com mais profundidade a situação mencionada que o fato de que a despesa do primeiro semestre tenha sido menor do que a do segundo semestre não se configura como ocorrência do ato vedado pelo artigo 21, parágrafo único da LRF.

Neste contexto, a posição da Secretaria do Tesouro Nacional a respeito do tema é de que nenhum ato que possa originar aumento de despesa com pessoal poderá ser emitido nos cento e oitenta dias que antecedem o término do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Deve-se ater que a proibição não se refere ao aumento de despesa, mas à prática do ato que resulte aumento.

Atente-se também para o fato de que tal mandamento não alcança os aumentos originários de vantagens pessoais a que os servidores públicos têm direito por força de dispositivo constitucional. É o caso dos anuênios, quinquênios, salário-família, etc, que deverão ser pagos normalmente, mesmo durante o último ano de mandato. Outra exceção à regra definida no referido parágrafo único do artigo 21

PARECER PRÉVIO Nº 0017/2021

da LRF é a que se refere às despesas com pessoal da educação. As despesas, nesse caso, dependerão do desempenho das receitas que comporão os recursos transferidos para os fundos de educação estaduais e municipais, dos quais, 60% deverão ser utilizados no pagamento de salários.”

Após analisar as razões aduzidas pela Defesa em cotejo com os dados registrados no SIM, a Unidade Técnica deste Tribunal acolheu os argumentos aduzidos e elaborou novo cálculo.

	1.º SEMESTRE	2.º SEMESTRE	AUMENTO (R\$)
DESPESAS COM PESSOAL	8.403.072,39	9.107.738,05	704.665,66
13.º SALÁRIO	-302.043,59	-332.944,43	30.900,84
DESPESAS COM PESSOAL	8.101.028,80	8.774.793,62	673.764,82

Mesmo após a dedução do 13º salário, a Unidade Técnica concluiu pela subsistência do aumento das despesas com pessoal no 2º semestre em relação ao 1º semestre, no valor de R\$ **673.764,82** (Seq. 86).

O Ministério Público de Contas não teceu opinião específica sobre o assunto.

Contudo, formulando uma análise mais detalhada, a fim de verificar a relevância do fato, constatei:

	1.º SEMESTRE (R\$)	2.º SEMESTRE (R\$)	AUMENTO NOMINAL	AUMENTO PROPORCIONAL
DESPESAS COM PESSOAL (DP)	8.101.028,80	8.774.793,62	673.764,82	8,32%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	16.195.955,23 (*)	17.871.239,87	1.675.284,64	10,34%

Tendo em vista que o crescimento da Receita Corrente Líquida no segundo semestre foi **suficiente** para compensar o crescimento das despesas com pessoal e promover o equilíbrio fiscal de que trata a **modulação temporal** no Processo de Prestação de Contas de Governo nº 7041/13 (Município de Saboeiro, exercício de 2012), **sigo os precedentes desta Corte de Contas para afastar a irregularidade**, sem prejuízo **recomendar** que, no último ano do mandato, evite-se aumento das despesas com pessoal em infringência ao disposto no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.3 DO BALANÇO PATRIMONIAL

2.3.1 Dos Bens Móveis e Imóveis (Seqs. 59 e 86)

Mesmo após a Defesa apresentada, ainda ficou pendente de justificativas o valor referente à Incorporação dos Bens Imóveis nas Notas Explicativas.

Esta Relatoria **recomenda** à Administração municipal que componha o processo de Prestação de Contas de Governo com todos os documentos exigidos pela Instrução Normativa nº 02/2013 do extinto TCM;

PARECER PRÉVIO Nº 0017/2021

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que o responsável não logrou êxito, através de suas justificativas, na exclusão da totalidade das falhas discorridas acima, entendo que alguns apontamentos devem ser mantidos e ensejam recomendações, de forma que não voltem a se repetir em futuros exercícios.

Nesse diapasão, reputo que as contas em análise devem ser **aprovadas com ressalvas**, especialmente em razão do cumprimento de todos os limites estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na LRF.

PARECER PRÉVIO

Em conformidade com o exposto acima, considerando as falhas constantes da presente Prestação de Contas, as quais não prejudicaram o contexto geral das contas, conforme apontadas no presente Parecer, este Relator emite **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo do Município de **MUCAMBO**, exercício financeiro de 2016, considerando-as **REGULARES COM RESSALVAS**, submetendo-as ao julgamento político a ser realizado pela Câmara Municipal, com as seguintes recomendações a seguir consignadas à atual gestão da referida municipalidade para que envide esforços no sentido de:

1) **disponibilizar** tempestivamente todas as prestações de contas por meio eletrônico, nos termos da LRF, a fim de promover não somente a transparência que se espera da Administração Pública, mas, sobretudo, viabilizar o efetivo controle externo, social e institucional;

2) **promover** processos contínuos de inscrição e cobrança dos créditos municipais provenientes de tributos, bem como utilize dos meios alternativos e coercitivos de cobrança;

3) **evitar**, no último ano do mandato, aumento das despesas com pessoal em infringência ao disposto no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

4) **compor** o processo de Prestação de Contas de Governo com todos os documentos exigidos pela Instrução Normativa nº 02/2013 do extinto TCM;

Por fim, **cientificar** o responsável acerca do Parecer Prévio emitido.

Fortaleza, 15 de fevereiro de 2021

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*
Relator