

PARECER PRÉVIO Nº 0093 /2022

PROCESSO: 07821/2019-1

RELATOR: CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ

ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE MUCAMBO

RESPONSÁVEL: FRANCISCO DAS CHAGAS PARENTE AGUIAR

SESSÃO DE JULGAMENTO: 04 A 08/04/2022 – PLENO VIRTUAL

EMENTA: CONTAS DE GOVERNO - Exercício de 2018. Não repasse integral, ao INSS, dos valores consignados a título de Contribuição Previdenciária. Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União. Despesas com pessoal acima do limite estabelecido no Art. 20, inciso III, alíneas a e b da Lei de Responsabilidade Fiscal, reconduzida ao limite legal nos termos do Art. 23 da referida norma infraconstitucional. Modulações temporais de efeitos. Demais 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 **MUCAMBO, exercício financeiro de 2018**, de responsabilidade do Senhor **FRANCISCO DAS CHAGAS PARENTE 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 o Excelentíssimo Conselheiro Alexandre Figueiredo, a Excelentíssima Conselheira Soraia Victor e o Excelentíssimo Conselheiro Ernesto Saboia.

Transcreva-se e cumpra-se.

SALA DAS SESSÕES DO PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 08 de abril de 2022.

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
PRESIDENTE, em exercício

Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
RELATOR

PARECER PRÉVIO Nº 0093 /2022

Fui presente:

Júlio César Rola Saraiva
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PARECER PRÉVIO Nº 0093 /2022

PROCESSO: 07821/2019-1

RELATOR: CONSELHEIRO(A) RHOLDEN QUEIROZ

ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE MUCAMBO

RESPONSÁVEL: FRANCISCO DAS CHAGAS PARENTE AGUIAR

SESSÃO DE JULGAMENTO: 04 A 08/04/2022 – PLENO VIRTUAL

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a **Prestação de Contas de Governo do Município de Mucambo**, relativa ao exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade do Sr. **Francisco das Chagas Parente 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 do Certificado n.º 01535/2020 (Seq. 143), apontou indícios de irregularidades.

A responsável apresentou, tempestivamente, defesas (Seqs. 147/157).

Em reexame, a unidade técnica concluiu a instrução do feito, nos termos do Certificado n.º 753/2021 (Seq. 159/161), alvitando a “**APROVAÇÃO COM RESSALVAS**”.

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio pela “**IRREGULARIDADE DAS CONTAS**” (Parecer nº 3902/2021, Seq. 164).

Constam dos autos Memoriais de Defesa (Seqs. 165/171).

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, ressalte-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 o juízo de aprovação, ou não, das contas ora apreciadas, dentre os quais merecem destaque:

PARECER PRÉVIO Nº 0093 /2022

1. ITENS REGULARES

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

1.1 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A presente 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. 143).

Por meio de consulta ao sítio www.mucambo.ce.gov.br, foi constatada a publicação em meio eletrônico da PCG/2017, em atendimento ao Art. 48 da LRF (Seq. 143).

1.2 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A **Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO** foram encaminhadas a esta Corte de Contas, nos termos da legislação de regência (Seq. 143).

1.3. DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Foi comprovado que 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. 143).

1.4 DA DÍVIDA ATIVA

Não constam pendências relativas à **inscrição e cobrança de Dívida Ativa Não Tributária** (Seq. 143).

1.5 DA RECEITA

Confrontando-se a receita orçamentária arrecadação no exercício de 2018 (R\$ 38.987.686,99) com a receita orçamentária arrecadação no exercício de 2017 (R\$ 34.050.388,07), conclui-se que houve um **aumento na arrecadação da ordem de R\$ 4.937.298,92**, representando um **acréscimo de receita de 14,49% em relação ao ano anterior**.

1.6 DOS LIMITES LEGAIS

1.6.1 Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Foi constatado que o Município **CUMPRIU** a exigência constitucional contida no Art. 212 da Constituição Federal, já que, no exercício de 2018, aplicou na **“Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”** a quantia de **R\$ 10.188.122,05**, correspondente ao percentual de **49,24%** do total das receitas provenientes de Impostos e

PARECER PRÉVIO Nº 0093 /2022

Transferências constitucionais e legais (Seq. 143).

1.6.2 Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Em relação às **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, apurou-se que o Município despendeu, durante o exercício financeiro, o montante de R\$ **R\$ 6.471.517,27**, o que representa **33,24%** 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 (Seqs. 127 e 159).

1.6.3 Do Duodécimo

Concernente ao Duodécimo, foi constatado que os recursos financeiros repassados ao Poder Legislativo Municipal (**R\$ 1.506.643,92**.) foram efetuados **de acordo** com os ditames contidos no art. 29-A da Constituição Federal, bem como os repasses mensais foram efetuados dentro do prazo estabelecido (Seq. 143).

1.7 DO ENDIVIDAMENTO

1.7.1 Das operações de créditos e garantias de avais

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. 143).

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. 143).

DÍVIDA PÚBLICA R\$	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA R\$	LIMITE LEGAL (RCL X 1,2)	C/NC/P *
3.258.110,78	35.186.329,33	42.223.595,20	C

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

1.7.3 Das Consignações Previdenciárias – INSS

Apesar de haver constatado que o Poder Executivo *não repassou integralmente ao INSS os valores consignados a título de Contribuição Previdenciária*, a Diretoria de Contas de Governo, com base na modulação temporal pacificada por esta Corte de Contas ao prolatar o Parecer Prévio nº 03/2019, nos autos do Processo nº 6891/12, sobre as Contas de Governo do Município de Aiuaba de 2011, relevou a ocorrência após emitir, por meio do sítio eletrônico da Receita Federal, a Certidão Negativa de Débito.

1.8 DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (Seq. 143)

PARECER PRÉVIO Nº 0093 /2022

Após as Defesas apresentadas ficou constatado que quando do confronto dos valores nos demonstrativos contábeis, ficou comprovado que conferem com os resultados registrados, quais sejam: Despesa Empenhada (BO x BF), Despesa Paga (BO x BF), Restos a Pagar (BF x BO), Saldo de Caixa e Equivalente de Caixa (BP x BF).

2 FALHAS QUE PODEM ENSEJAR RESSALVA OU DESAPROVAÇÃO

Foram identificadas, ainda, algumas falhas, as quais, em tese, podem levar à consignação de ressalvas ou até mesmo à desaprovação das Contas, quais sejam:

2.1 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Mesmo após as justificativas apresentadas foi verificado que a **Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso**, foram encaminhados a esta Corte de Contas fora do prazo, em descumprimento ao disposto no art. 6º da Instrução Normativa n.º 03/2000 do extinto TCM (Seqs. 143 e 159).

Com efeito, é mister **recomendar** maior atenção aos prazos constitucionais em relação à elaboração e encaminhamento dos instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro, a fim de que não seja mitigado o exercício do controle externo.

2.2 DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

A análise técnica apontou haver divergência entre os valores constantes do SIM e os Decretos de abertura de créditos adicionais suplementares e especiais (Seq. 143).

A Defesa solicitou a reanálise do relatório, alegando inexistir as divergências apontadas.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica manteve a pecha, sob o argumento de que empreendeu nova consulta ao SIM e constatou a manutenção da inconsistência anteriormente verificada (Seq. 159).

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

Inicialmente, observo equívoco da análise técnica no que tange à suposta divergência entre o SIM e os Decretos em relação à abertura de Créditos Especiais, uma vez que o próprio Certificado nº 01535/2020 (exordial) evidencia a inocorrência dessa espécie de crédito adicional.

Outrossim, **recomendo** à Administração Municipal que empreenda meios de controle suficientes a fim de evitar inconsistências entre os decretos e os dados enviados ao Sistema de Informações Municipais – SIM.

PARECER PRÉVIO Nº 0093 /2022

2.3 DA DÍVIDA ATIVA

O Município arrecadou a quantia de **R\$ 6.107,50** relativa à **Dívida Ativa**, correspondendo a **5,5%** do saldo do exercício anterior.

Ademais, foi inscrito, no exercício, o valor de **R\$ 57.929,51** que, somado ao remanescente do exercício anterior (**R\$ 110.959,27**) e deduzida a arrecadação no exercício, resultou no **saldo final de R\$ 162.781,28**.

Para a Unidade Técnica, a situação indica que não houve a intensificação da cobrança, mas a **inação da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos (Seq. 143)**.

Em sua contestação, a Defesa informou:

No concernente às atividades de cobrança dos créditos tributários, o município de Mucambo vem encontrando dificuldades no que diz respeito à efetiva cobrança desses ativos, que por serem de pequeno valor, em geral resultante de lançamentos de IPTU não pagos pelos contribuintes, a base de cálculo desses imóveis é muito pequena, pois no pobre município de poucos habitantes, as vivendas são muito humildes e o valor atribuído muito baixo, gerando um ínfimo valor de imposto, impossível de serem ajuizados, para evitar que se possa ferir o princípio da economicidade.

Esclareceu ainda:

Apesar das dificuldades foram efetivadas ações de cobrança junto aos maiores devedores do erário, porém tais créditos, é importante que se diga, ainda se encontram em fase de execução, o que torna imperioso fazer alguns comentários a respeito.

[...]

De toda sorte, o município notificou devedores (pelo menos os maiores), conseguiu arrecadar valores, firmar parcelamentos administrativos, fatos tais que demonstram a vontade de aumentar a arrecadação municipal e reduzir a dívida ativa inscrita.

Para a Unidade Técnica, apesar de a Defesa haver ter apresentado uma vasta explicação acerca da baixa arrecadação, informando também haver notificado os devedores e instituído parcelamentos, não foi demonstrado nos autos qualquer tentativa de recuperação dos créditos da dívida ativa (Seq. 159).

O Ministério Público de Contas não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Com efeito, **recomendo à Administração Municipal a promoção de processo contínuo de resgate, extrajudicial e judicial, dos créditos municipais, com a inscrição em dívida ativa e utilização dos meios alternativos e coercitivos de cobrança.**

PARECER PRÉVIO Nº 0093 /2022

2.4 LIMITES LEGAIS

2.4.1 Das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Apesar de reconhecer que o Município aplicou, em Ações e Serviços Públicos de Saúde, 33,24% 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, solicitou-se esclarecimentos “a respeito das seguintes contas com saldos negativos: Em relação às contas bancárias: 10383-1; 10074-9; 6016-x; 11366-2; 11548-7; 11676-9; 11473-1; 10588-0, haja vista que o saldo final das mesmas foram superiores a soma do saldo inicial com os ingressos do exercício” (Seq. 143).

Sobre a demanda, a defesa manteve-se silente, pelo que a Unidade Técnica ratificou a pecha.

O Ministério Público de Contas não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Com a devida vênia, reputo inexistir irregularidade, pois, além das indicadas não constarem do rol de contas analisadas pelo órgão técnico (Seq. 143, fls 10/11 e 159, fls. 10/11), me parece claro que não há outras possibilidades para a existência de saldo disponível em conta bancária, senão aquelas oriundas de arrecadação de receita e/ou de transferências bancárias.

Portanto, se o somatório do saldo anterior com a arrecadação registrada não é suficiente para justificar a existência de saldo disponível em valor superior, é porque, ao que tudo indica, ocorreram transferências de outras contas bancárias não consideradas pela Unidade Técnica.

Ademais, não havendo reportagem em contrário, tem-se que as informações solicitadas estão disponíveis no banco de dados do SIM, onde é possível extrair relatórios evidenciando as movimentações financeiras de todas as contas bancárias, notadamente daquelas questionadas pela análise técnica.

Destarte, reputo que o fato narrado não demanda esclarecimentos cogentes, sobretudo quando o trabalho técnico já evidenciou o **cumprimento, com sobras, da obrigação constitucional de aplicação em Saúde**. Constituindo-se em mero relato informativo complementar ao responsável, que, discricionariamente, poderá ofertar justificativas adicionais, a fim de evidenciar melhora do resultado apontado pelo órgão técnico quanto ao cumprimento da aplicação mínima constitucional.

Com efeito, inexistindo irregularidade nesse tópico, entendo prescindível a emissão de qualquer ressalva.

2.4.2 Da Despesa com Pessoal

Apesar da despesa total com pessoal do Poder Executivo ter alcançado

PARECER PRÉVIO Nº 0093 /2022

64,42% da Receita Corrente Líquida ao final do exercício, superando o limite de 54% estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, a Diretoria de Contas de Governo, com base na Modulação de Efeitos pacificada no Parecer Prévio nº 0009/2019, sanou a ocorrência após constatar que se operou a recondução ao limite legal no prazo estabelecido pelo arts. 23 e 66 da LRF (Seqs. 143 e159):

45. Ademais, em relação ao descumprimento da despesa com pessoal no exercício de 2018, o Município conseguiu reconduzir as despesas com pessoal ao limite estabelecido pela LRF dentro do prazo legal estipulado, conforme a tabela exposta na informação pretérita, no item que trata sobre o retorno, a qual atingiu o percentual de 51,07%.

46. Diante essa comprovação, **esta Diretoria considera a matéria como sanada.**

Todavia, o Ministério Público de Contas manifestou-se divergindo da Unidade Técnica, a fim de manter a irregularidade e, por conseguinte, a “emissão de parecer prévio pela **DESAPROVAÇÃO das contas**”:

Assim, a apreciação, para fins de emissão do parecer prévio, **deve recair sobre os atos realizados no ano em apreciação, e não sobre os atos feitos posteriormente. Portanto, a análise do cumprimento do limite de despesa de pessoal NÃO deve ser feita com a verificação dos quadrimestres seguintes, sendo esse exame realizado somente para fins de aplicação das sanções da LRF.**

Conquanto o descumprimento do limite estabelecido configure, *prima facie*, falha de natureza grave, este Tribunal, ao prolatar o Parecer Prévio nº 009/2019, referente às Contas de Governo do Município de Frecheirinha de 2013 (Processo nº 15672/2018-0), firmou entendimento de que, até a emissão de parecer prévio sobre as contas de 2018, a recondução prevista no art. 23 da LRF seria suficiente para justificar a superação do limite de despesas com pessoal estabelecido no art. 20, II, “b”, da LRF.

Sendo assim, uma vez que **se operou a recondução ao limite legal** no prazo estabelecido no art. 23 da LRF, reputo que deve ser aplicada ao caso a modulação temporal de efeitos pacificada por esta Corte de Contas.

Ante o exposto, em homenagem ao princípio da colegialidade, acolho as conclusões da Diretoria de Contas de Governo, sem prejuízo de **recomendar** que se dispense maior acuidade em relação ao cumprimento dos limites estabelecidos pelo art. 20 da LRF para as despesas com pessoal.

2.5 DO ENDIVIDAMENTO

2.5.1 Restos a Pagar

Acerca dos Restos a Pagar, a unidade técnica concluiu que a Dívida Flutuante relacionada com os Restos a Pagar (R\$ 9.886.424,34) representa 28,09% da Receita Corrente Líquida (R\$35.186.329,33).

Analisando a questão em comento, **descharacterizo a pecha**, considerando que:

PARECER PRÉVIO Nº 0093 /2022

a) o exercício sob exame não se trata do último ano de mandato;

b) os Restos a Pagar processados inscritos no exercício (R\$ 2.415.684,73) representarem 6,87%, percentual aquém do limite de aceitabilidade por esta Corte de Contas;

c) não houve efetivo endividamento no exercício, ante a suficiência de lastro financeiro, da ordem de R\$ **5.664.784,21**, para amparar os Restos a Pagar Processados nele Inscritos.

2.6 DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

2.6.1 Inconsistências nas demonstrações contábeis

Após os esclarecimentos prestados pela defesa, persistiram algumas inconsistências entre os demonstrativos que compõem a presente Prestação de Contas, os Relatórios Instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (RGF e RREO) e os dados do SIM (Seqs.143 e 159).

O Ministério Público de Contas não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Com efeito, **recomendo** à Administração Municipal que adote meios eficientes de controle, a fim de evitar inconsistências entre os dados do Balanço Geral e demais fontes de consulta, que devem consignar informações íntegras, precisas e confiáveis, a fim de que não seja mitigado o exercício do controle externo.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que o responsável não logrou êxito, através de suas justificativas, quanto à 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.

Noutro passo, dissentido do Ministério Público de Contas e em consonância com a Diretoria de Contas de Governo, reputo que as contas em análise devem ser **aprovadas com ressalvas**, tendo em vista que as ocorrências verificadas são incapazes de prejudicar o contexto geral das contas, sobretudo em razão da aplicação de modulação temporal de efeitos relacionada às despesas com pessoal que, mesmo superando o limite de 54% estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, foi **reconduzida ao limite legal** no prazo estabelecido no art. 23 da referida norma infraconstitucional.

PARECER PRÉVIO Nº 0093 /2022

PARECER PRÉVIO

Em conformidade com o exposto acima, considerando as falhas observadas ao longo da instrução, as quais não prejudicaram o contexto geral das contas, este Relator emite **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo do Município de **MUCAMBO**, exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. **Francisco das Chagas Parente Aguiar**, considerando-as **REGULARES COM RESSALVAS**, submetendo-as ao julgamento da Câmara de Vereadores, com **recomendações**, à atual gestão da referida municipalidade, para que envide esforços no sentido de:

1) **observar** os prazos constitucionais em relação à elaboração e encaminhamento dos instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro, a fim de que não seja mitigado o exercício do controle externo;

2) **empreender** meios de controle suficientes, a fim de evitar inconsistências entre os decretos e os dados enviados ao Sistema de Informações Municipais – SIM;

3) **promover** processo contínuo de cobrança, extrajudicial e judicial, dos créditos municipais provenientes de tributos, com a inscrição em dívida ativa e utilização dos meios alternativos e coercitivos de cobrança;

4) **dispensar** maior acuidade em relação ao cumprimento dos limites estabelecidos pelo art. 20 da LRF, para as despesas com pessoal;

5) **adotar** meios eficientes de controle, a fim de evitar inconsistências entre os dados do Balanço Geral e demais fontes de consulta, que devem consignar informações íntegras, precisas e confiáveis, de modo que não seja mitigado o exercício do controle externo.

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

Fortaleza, 04 de abril de 2022.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*
RELATOR