

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

PROCESSO: 12687/2018-8

RELATOR: CONSELHEIRO R HOLDEN QUEIROZ

ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VIAGEM

EMENTA: CONTAS DE GOVERNO - Exercício de 2016. Despesa Total com Pessoal acima do limite estabelecido no Art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem recondução, ao limite legal, nos termos do art. 23 combinado com o art. 66 da referida norma infraconstitucional. Contas irregulares. 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 **BOA VIAGEM**, exercício **financeiro de 2016**, de responsabilidade do Senhor **FERNANDO ANTÔNIO VIEIRA ASSEF**, 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 **DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo ora examinadas, considerando-as **IRREGULARES**, 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: Alexandre Figueiredo, Soraia Victor, Edilberto Pontes e Patrícia Saboya.

Transcreva-se e cumpra-se.

SALA DAS SESSÕES DO PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 05 de março 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 0057 /2021

PROCESSO N.º 12687/2018-8

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE BOA VIAGEM

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

EXERCÍCIO: 2016

RESPONSÁVEL: FERNANDO ANTÔNIO VIEIRA ASSEF

RELATOR: CONSELHEIRO ROLDEN QUEIROZ

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a **Prestação de Contas de Governo do Município de Boa Viagem**, relativa ao exercício financeiro de **2016**, de responsabilidade do Sr. **Fernando Antônio Vieira Assef**, 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 40802017 (Seq. 91), apontou indícios de irregularidades.

O responsável apresentou defesas tempestivamente (Seqs. 96/122, 131/136, 138/142 e 148/152).

Em reexames, a unidade técnica concluiu a instrução do feito, nos termos da Informação Complementar n.º 22302018 (Seq. 127) e dos Certificados n.ºs 00432/2019 (Seq. 144) e 00288/2019 (Seq. 158), alvitando a **DESAPROVAÇÃO**, da Prestação Anual das Contas de Governo.

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio pela **“IRREGULARIDADE DAS CONTAS”** (Parecer nº 0585/2020, Seq. 163).

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.

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

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:

1. ITENS REGULARES

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

1.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS

A presente prestação de contas foi enviada **tempestivamente** pelo Chefe do Executivo à Câmara Municipal e, posteriormente, **validada** pelo Presidente desta, em atendimento ao disposto no art. 42 da Constituição Estadual (Seq. 91).

Destaque-se que, após a Defesa apresentada e consulta ao sítio <http://contabilidademunicipal.com.br/>, foi constatado o atendimento ao Art. 48 da LRF (Seqs. 91 e 127).

1.2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A **Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** foram **tempestivamente** encaminhadas a esta Corte de Contas, nos termos da legislação de regência (Seq. 91).

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 desta Corte de Contas.

Também foi **comprovada** a elaboração da Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso, em cumprimento ao disposto no rt. 8.º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Seq. 91).

1.3. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Após as defesas apresentadas e devidamente analisadas pela Unidade Técnica deste Tribunal, constatou-se que os créditos adicionais suplementares foram abertos em **conformidade** com a determinação contida no art. 167 da Constituição Federal e no art. 43, § 1º, inciso III, da Lei n.º 4.320/1964 (Seqs. 91, 127, 144 e 158).

1.4 DÍVIDA ATIVA

Após a Defesa apresentada foi verificado que **não constam** pendências relativas à inscrição de Dívida Ativa Não Tributária (Seqs. 91 e 158).

1.5 RECEITA

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

1.5.1 Da receita orçamentária

Confrontando o valor arrecadado da receita orçamentária (R\$ 99.728.937,38) com a arrecadação do exercício anterior (R\$ 88.535.738,37) conclui-se que houve um **aumento nominal de R\$ 12.897.968,79**, que corresponde a um incremento da ordem de **12,54%** (Seq. 91).

1.5.2 Da receita tributária

O total da Receita Tributária arrecadada no exercício sob exame (R\$ **3.640.211,08**) representa **138,33%** do valor previsto de arrecadação tributária (R\$ R\$ 2.631.500,00), resultando na suficiência de arrecadação de R\$ 1.008.711,08, em relação ao que foi planejado.

1.5.3 Da Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida do Município, apurada pela Inspetoria, para o exercício financeiro em análise, **guarda compatibilidade** com o demonstrado no RREO/RGF, Anexo X, do Balanço Geral e SIM (Seq. 91).

1.6 LIMITES LEGAIS

1.6.1 Das 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 2016, aplicou na **“Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”** a quantia de **R\$ 10.585.770,68**, correspondente ao percentual de **25,71%** do total das receitas provenientes de Impostos e Transferências constitucionais e legais (Seq. 91).

1.6.2 Das 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\$ 8.245.598,07**, o que representa **20,03%** 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 (Seq. 91).

1.6.3 Do Aumento da Despesa com Pessoal

Após analisar os fundamentos da Defesa apresentada, a Unidade Técnica concluiu **que as despesas com pessoal do 2º semestre foram inferiores as do 1º semestre, não ocorrendo aumento ilegal no derradeiro período** (Seqs. 91 e 127).

1.7 ENDIVIDAMENTO

1.7.1 Operações de créditos e garantias de avais

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /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. 91).

1.7.2 Da Dívida consolidada e imobiliária

A dívida consolidada mobiliária ficou **dentro do limite** estabelecido pelo art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal (Seq. 91).

DÍVIDA PÚBLICA R\$	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA R\$	LIMITE LEGAL (RCL X 1,2)	C/NC/P
10.925.538,40	86.533.003,91	103.839.604,69	C

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

1.7.3 Dos Restos a Pagar

Ao final do exercício, constatou-se que (Seq. 91):

a) a **Dívida Flutuante** relacionada com os **Restos a Pagar** (R\$ 7.918.316,03), ao final do exercício, representa **9,15%** da RCL (R\$ 86.533.003,91);

b) a **Inscrição de Restos a Pagar no exercício** (R\$ 4.948.052,44) representa **4,96%** da Receita Orçamentária arrecadada (R\$ 99.728.937,38) e, **5,72% da RCL**;

c) os **Restos a Pagar Processados** Inscritos no exercício (R\$ 4.783.102,60) representam **5,53% da RCL**;

c) as **disponibilidades financeiras** do Município, existentes no final do exercício, na quantia de R\$ 11.148.857,47, são **suficientes** para respaldar os Restos a Pagar Processados Inscritos no exercício no montante de R\$ 10.707.680,19.

d) ao final do exercício de 2016, foi constatada a existência de lastro financeiro para a cobertura de obrigações de despesas contraídas pelo Chefe do Poder Executivo nos últimos 180 dias de mandato, em cumprimento ao disposto no Art. 42 da LRF:

Especificação	Valor (R\$)
(A) Restos a Pagar Processados Inscritos em 2016	4.783.102,60
(B) Obrigações de Despesas a Pagar do Primeiro Quadrimestre	237.168,08
(C) Obrigações de Despesas a Pagar dos dois Últimos Quadrimestres (A-B)	4.545.934,52
(D) Disponibilidade Financeira Líquida	5.186.982,24
Resultado (D-C)	641.047,72

2 FALHAS QUE PODEM SER OBJETO DE RESSALVA OU DESAPROVAÇÃO

Foram identificadas falhas que demandam recomendações por parte

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

desta Corte de Contas, bem como verificadas **irregularidades** que podem, em tese, levar à consignação de ressalvas ou à desaprovação das presentes contas:

2.1 DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Constatou-se que o Art. 5.º, inciso II, da Lei Orçamentária n.º 1265/15, dispõe que o excesso de arrecadação, eventualmente apurado durante o exercício financeiro, seria destinado exclusivamente às secretarias de Agricultura e Saúde.

Entretanto, o Decreto nº 12001/16 revela que, dos R\$ 4.277.795,85, referentes à fonte de recursos excesso de arrecadação, apenas o valor de R\$ 2.300,00 destinou-se à saúde, e os demais valores foram distribuídos, conforme a seguir demonstrado, não atendendo, portanto, ao inciso II do Art. 5º da LOA (Seqs. 91, 127, 144 e 158):

Órgão	Valor (R\$)
Fundo Municipal de Educação	3.736.895,85
Secretaria de Infraestrutura	233.000,00
Consultoria Jurídica	5.600,00
SAAE	300.000,00
Total	4.275.495,85

Tendo em vista que a Defesa silenciou sobre o fato, a Unidade Técnica ratificou a ocorrência.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas não se manifestou especificamente sobre o tema.

Observo que no presente caso a Unidade Técnica não relatou a inexistência ou a insuficiência de excesso de arrecadação para cobertura das suplementações indicadas no Decreto nº 12001/16. Porém, restou configurada a ocorrência de desvios na destinação de fontes de recursos previstas na Lei Orçamentária Anual.

2.2 DÍVIDA ATIVA

Após analisar os esclarecimentos apresentados, a unidade técnica apontou as seguintes **irregularidades**:

2.2.1 Ineficiente arrecadação da Dívida Ativa

Inicialmente, apontou-se que, segundo os demonstrativos contábeis constantes no feito, o Município teria arrecadado a quantia de **R\$ 46.273,75**, relativa à Dívida Ativa Tributária.

Ademais, foi inscrito, no exercício, o valor de **R\$ 318.660,81**, que, somado ao remanescente do exercício anterior (**R\$ 2.136.514,41**) e subtraídos a arrecadação no exercício e os cancelamentos/prescrições na quantia de **R\$ 18.398,57**, resultou no **saldo**

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

final de R\$ 2.390.502,90.

Tendo em vista que a **arrecadação** da **Dívida Ativa** no exercício representou apenas **2,17%** dos créditos inscritos até o exercício anterior e 39,69% do que foi previsto para o exercício (R\$ 8.000,00), a Unidade Técnica entendeu que não foram desenvolvidas ações no sentido de realizar a cobrança da Dívida Ativa.

Em seu favor, a Defesa destacou que os créditos são de valores ínfimos e que o custo para a cobrança seria superior ao valor cobrado, de forma que, nessa situação, promover ações de execuções judiciais servem apenas sobrecarregar o Poder Judiciário.

Em sede de reexame, a unidade técnica ratificou o apontamento, tendo em vista que a Defesa não apresentou “nenhum documento que comprovasse as suas afirmativas”.

O Ministério Público de Contas não apresentou manifestação específica sobre o assunto.

Sendo assim, **recomendo** a promoção do 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.

2.2.2 Ausência da comprovação das medidas adotadas objetivando a cobrança de crédito inscrito na dívida ativa não tributária.

Mesmo após as diversas manifestações da Defesa nos autos, a unidade técnica ratificou que não foram comprovadas, através de documentos hábeis, as medidas adotadas objetivando a cobrança do crédito inscrito na dívida ativa não tributária em desfavor da Senhora Maria de Jesus da Silva Lobo, no valor de R\$ 6.527,66, relativo à imputação de débito, pelo extinto TCM/CE, nos termos do Acórdão nº 6619/2015, prolatado nos autos do Processo nº 8982/11.

O Ministério Público de Contas não apresentou manifestação específica sobre o assunto.

Restando incontroverso que o mencionado crédito foi devidamente inscrito em Dívida Ativa, e considerando que se trata de caso isolado, com supedâneo em precedentes deste Tribunal¹, **reputo que a não comprovação da cobrança não deve constituir motivo suficiente para macular as presentes contas.**

Por conseguinte, **afasto a pecha** sem prejuízo de **recomendar** que se promova a cobrança dos créditos já inscritos na dívida ativa não tributária, seja pela via administrativa ou judicial.

2.3 DOS LIMITES LEGAIS

1 Pareceres Prévios: 0143/2020 (12495/2018-0); 0091/2020 (12546/2018-1); 00134/2019 (12392/2018-0); e 0075/2019 (12464/2018-0).

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

2.3.1 Das Despesas Com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Apesar de atestar que o Município aplicou 20,03% em ASPS, cumprido com sobras o mínimo de 15% exigido no inciso III do Art. 77 do ADCT da Constituição Federal, a Unidade técnica solicitou esclarecimentos, a cerca da conta n.º 12.130-0, tendo em vista que, o saldo final da mesma, foi superior ao da soma do saldo inicial com os ingressos do exercício, conforme apurado pelo órgão instrutivo:

Conta Corrente	Saldo Anterior R\$	Ingresso R\$	Saldo Atual R\$	Valor Utilizado R\$
12.130-0	-	20.339,39	24.339,09	(4.000,00)

Fonte: Informação Inicial nº 40802017 (Seq. 91, fls. 12)

Conquanto a Defesa haja informado que a diferença levantada decorre de valores transferidos de outras contas, a unidade técnica considerou sem esclarecimentos a solicitação preliminar, sob o argumento de que “não foi localizado nos autos documentos hábeis” que comprovem os argumentos aduzidos.

O Ministério Público de Contas não apresentou manifestação específica sobre o assunto.

Com a devida vênia, é clarividente que não há outras possibilidades para a existência de saldo disponível em conta bancária, senão aqueles oriundos de arrecadação de receita e/ou de transferências bancárias.

Logo, é óbvio que se arrecadação registrada (R\$ 20.339,39) não é suficiente para justificar a existência de saldo disponível em valor superior (R\$ 24.339,09) é porque indubitavelmente ocorreram transferências de outras contas bancárias.

Destarte, reputo que o fato narrado não demanda esclarecimentos cogentes, uma vez que se constitui em mero relato informativo complementar ao responsável, que, discricionariamente, poderá ofertar justificativas adicionais, a fim de melhor evidenciar o resultado quanto ao cumprimento da aplicação mínima constitucional levantado pelo órgão técnico.

Ademais, não havendo reportagem em contrário, tem-se que as informações solicitadas estão disponíveis no banco de dados do SIM, de onde extraí relatório evidenciando a movimentação financeira da questionada conta bancária (**Anexo I**), o qual registra ocorrências de pequenas arrecadações, além de duas transferências bancárias.

2.3.2 Das Despesas com Pessoal

Constatou-se que o **Poder Executivo não cumpriu** o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal para a **despesa total com pessoal**, que atingiu **56,95%** da Receita Corrente Líquida (Seq. 91).

Em suas razões, a Defesa justificou, em suma, que, “apesar de todo o esforço da Administração Pública, os gastos com pessoal do Poder Executivo excedeu, mesmo que de forma mínima, em 2,73% o limite legal. Contudo, como no exercício financeiro de 2016 houve PIB negativo, com duplicação do prazo para retorno aos limites

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

legais, tal redução deve ser analisada junto aos dados enviados pela nova administração municipal” (seqs. 149/152).

A Unidade Técnica, por outro lado, refutou as razões aduzidas pela defesa e **ratificou a irregularidade** sob o entendimento de “o limite de despesas com pessoal já vem sendo descumprido, pelo menos, desde o final do exercício de 2015 (56,58%), quando **foi disparado o prazo para recondução** das despesas com pessoal ao limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal” (Seq. 158).

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

Observo que, a título informativo, o órgão instrutivo apresentou um quadro demonstrativo do comportamento proporcional do Total das Despesas de Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida no período compreendido entre o 2º quadrimestre de 2017 e o 1º quadrimestre de 2019, ao qual acrescento as informações relativas ao 1º quadrimestre de 2017², a fim de evidenciar que o município não conseguiu reconduzir as despesas com pessoal ao limite máximo de 54% da RCL, aceitável pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

Ano	Quadrimestre	RCL (R\$)	Despesas com Pessoal (R\$)	% DP/RCL
2017	Primeiro	86.514.122,03	48.921.259,89	56,55%
	Segundo	84.226.045,00	53.233.559,79	63,20%
	Terceiro	82.777.791,76	53.993.811,62	65,23%
2018	Primeiro	85.016.756,83	56.911.005,17	66,94%
	Segundo	88.308.530,09	53.806.490,14	60,93%
	Terceiro	89.535.548,87	56.760.691,63	63,39%
2019	Primeiro	92.411.288,55	55.137.657,14	59,67%

Fontes: 1. Certificado nº 00288/2019 (Seq. 158, fl. 7) e Portal da Transparência dos Municípios
2. RGF - 1º quadrimestre/2017, enviado e arquivado neste Tribunal (**Anexo II**)

Inferre-se das informações acima que não houve recondução do Total das Despesas com Pessoal, nos termos do art. 23, combinado com o art. 66, ambos da LRF.

Sendo assim, uma vez que **não se operou a recondução ao limite legal no prazo estabelecido no art. 23 da LRF**,³ reputo que a irregularidade apontada, por si só, é motivo suficiente para a desaprovação das presentes contas.

² Relatório de Acompanhamento Gerencial do primeiro quadrimestre de 2017 constante do PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS junto site do TCE/CE, Disponível em:
<<https://transparenciamunicipios.tce.ce.gov.br/index.php/municipios/show?mun=135>>

³Registra-se que no presente caso **não é aplicável** a modulação temporal pacificada por esta Corte de Contas ao prolatar o Parecer Prévio nº 009/2019, sobre as Contas de Governo do Município de Frecheirinha de 2013 (Processo nº 15672/2018-0), no sentido de aceitar, até a emissão de parecer prévio sobre as contas de 2019, a recondução prevista no art. 23 da LRF como suficiente para justificar a superação do limite de despesas com pessoal estabelecido no art. 20, II, "b", da LRF.

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

Também **recomendo** que se dispense maior acuidade em relação ao cumprimento dos limites estabelecidos pelo art. 20 da LRF, para as despesas com pessoal.

2.3.3 Do Duodécimo

Inicialmente, a Unidade Técnica relatou que foram repassados recursos financeiros ao Poder Legislativo Municipal, a título de Duodécimo, na cifra de R\$ 2.476.403,91, sendo **R\$ 66.677,29** acima do Orçamento atualizado do Poder Legislativo (R\$ 2.409.726,62) e **R\$ 2.265,80 a Maior que o Limite constitucional (Seqs. 91):**

Total dos Impostos e Transferências. – Exercício 2015	35.344.830,10
Limite Constitucional - 7% da Receita (com base na população), EC n.º 58/2009)	2.474.138,11
Orçamento da Câmara Municipal atualizado	2.409.726,62
Valor Repassado	2.476.403,91
Valor Repassado a Maior do que a fixação orçamentária atualizada	66.677,29
Valor Repassado a Maior do que o Limite constitucional	2.265,80

Para a Unidade Técnica, há ilegalidade no repasse de **R\$ 66.677,29 acima do orçamento**, bem como o repasse de **R\$ 2.265,80, extrapolando o limite constitucional**, configura o crime de responsabilidade previsto no inciso I do parágrafo 2º do art. 29-A da Constituição Federal.

Em seu favor, a Defesa aduziu:

O fato ocorrido foi que o Poder Executivo enviou valor superior ao valor previsto no Orçamento, MAS DENTRO DO LIMITE ESTABELECIDO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 7% DA RECEITA DO ANO ANTERIOR.

Repassar a maior que a proporção fixada no orçamento não é atecnia, nem tampouco, crime de responsabilidade, já que não tem Lei que assim o defina. Malgrado, a Câmara Municipal tem despesas extraorçamentárias, como restos a pagar processados e não processados, saldo de contas extras, poderia utilizar esse montante, ou deixar como saldo para o ano subsequente.

Tal fato ocorreu devido a Câmara Municipal ter anulado suas dotações em dezembro para suplementação junto a Prefeitura, em conformidade com o Princípio da Unidade do Orçamento.

Em sede de reexame a Unidade Técnica ratificou a pecha sob o argumento de que “a irregularidade constituiu um ato de ilegalidade, haja vista que foram repassados recursos financeiros sem prévia dotação orçamentária, infringindo, portanto, a Lei do Orçamento, como também crime de responsabilidade, considerando que também ultrapassou o limite constitucional”.

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

Com a devida vênia, de logo, afasto a irregularidade em relação ao repasse acima do orçamento atualizado, por não vislumbrar a ilegalidade alvitada, uma

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

vez nos termos do que preceitua o 29-A da Constituição Federal, a vedação consiste na **superação do limite máximo constitucional (TETO)**, ou **repassar além da proporção orçamentária (PISO)**.

No que se refere ao repasse de R\$ 2.265,80 acima do limite constitucional, apenas em tese assiste razão às conclusões do órgão instrutivo.

Explico. Depreende-se do Relatório inaugural de instrução processual (Seq, 91, fl.15) o registro de R\$ 68.000,00 referentes aos “**valores de duodécimo devolvidos pela Câmara**”, evento que foi posteriormente ratificado pela Informação Complementar nº 22302018 (Seq. 127, fl. 12).

Ocorre que, mesmo atestando o registro da prefalada devolução de duodécimo, a Unidade Técnica não a considerou em seus cálculos.

Nessa situação, reputo ser de justiça que o valor da devolução seja deduzido do total repassado a fim de se aferir se o montante, efetivamente transferido ao Poder Legislativo, guarda conformidade com as disposições do Art. 29 da CF/88.

Com esse objetivo, formulei o seguinte ajuste:

Total dos Impostos e Transferências. – Exercício 2015	35.344.830,10
Limite Constitucional - 7% da Receita (com base na população), EC n.º 58/2009)	2.474.138,11
Orçamento da Câmara Municipal atualizado	2.409.726,62
Valor Repassado Bruto	2.476.403,91
(-) Devolução de duodécimo no exercício	68,000,00
(=) Repasse de duodécimo ajustado	2.408.403,91
Valor Repassado a menor que a fixação orçamentária atualizada	1.322,71
Valor Repassado abaixo do Limite constitucional	65.735,20

Com efeito, na questão comento, o que pode subsistir de irregular é a ocorrência de repasse de duodécimo **a menor que a fixação orçamentária** atualizada, no valor de **R\$ 1.322,71**.

Contudo, **descharacterizo a pecha**, seja se tratar de **fato novo**, ou, em **homenagem à primazia dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade**, considerando a **baixa materialidade** da quantia não repassada, que representa apenas **0,006% (seis milésimos por cento) do valor do orçamento atualizado**.

2.4 DO ENDIVIDAMENTO

2.4.1 Consignações Previdenciárias ao INSS

O exame técnico inicial verificou que o Poder Executivo **não repassou integralmente ao Órgão de Previdência (INSS)**, os valores consignados a título de

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

Contribuição Previdenciária, restando pendente o montante de R\$ 21.561,85 (Seqs. 91):

Consignações	Repasses	Diferença não repassada
R\$ 522.852,34	R\$ 501.290,49	R\$ 21.561,85
Percentuais	95,87%	4,13%

A seu favor, a Defesa sustentou a regularidade dos repasses, tendo em vista que a diferença apontada “corresponde a uma pequena parte da consignação do mês de dezembro e tem como período de repasse até dia 20 de janeiro do ano subsequente”. *Em reforço, trouxe a lume cópia de Certidão Negativa de Débitos Previdenciários.*

*Em que pese haver localizado nos autos a Certidão Negativa de Débitos, a Unidade Técnica **ratificou a pecha** argumentando (Seq. 144):*

Esta peça não é o suficiente para sanar a pecha, tendo em vista que não tem como se verificar se é concernente ao repasse questionado. Ademais, o Peticionista não apresentou nenhum outro documento hábil que pudesse comprovar que o repasse a menor seja pertinente à competência de dezembro do exercício em análise, como o envio das Guias de Previdência Social e respectivos comprovantes de pagamento.

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

Consoante o explicitado, entendo plausível que o valor não repassado ao Regime Geral de Previdência (**R\$ 21.561,85**) compete ao mês de dezembro, tendo em vista que corresponde apenas a **4,13%** do total retido durante o ano (**R\$ 522.852,34**), o que denota constância nos recolhimentos.

Nesse cenário, reputo que o fato apontado **não caracteriza irregularidade**, uma vez que, de acordo com as disposições do art. 216 do Decreto nº 3048/1999, o prazo legal para recolhimento seria o mês subsequente ao mês da competência (fato gerador da obrigação), *in casu*, janeiro de 2017.

Ademais, releva destacar que consta nos autos Certidão Positiva com Efeitos de Negativa, o que conduz à aplicação dos efeitos da **modulação temporal** pacificada nesta Corte de Contas, consoante o Parecer Prévio n.º 03/2019, cujo voto condutor (por mim proferido) decidiu que o entendimento pacificado pelo extinto TCM/CE fosse mantido, até a emissão de Parecer Prévio sobre as contas dos governos municipais do exercício de 2018, de forma que “o novel entendimento adotado pelo TCE/ CE somente viesse a ter efetiva aplicação a partir da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo municipais relativas ao exercício de 2019”. **Com efeito, descaracterizo a irregularidade sob foco.**

2.4.2 Órgão da Previdência Municipal

Constatou-se que o Poder Executivo **não repassou integralmente**, ao Órgão de Previdência Municipal, os valores consignados a título de Contribuição Previdenciária, conforme exposto a seguir (Seq. 91):

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

Consignações	Repasses	Diferença não repassada
R\$ 4.207.813,49	R\$ 4.164.163,31	R\$ 43.650,18
Percentuais	98,96%	1,4%

Junto à derradeira contestação, a Defesa acostou aos autos cópia da Certidão de Regularidade Previdenciária – CRP para demonstrar que “a Prefeitura de Boa Viagem encontra-se adimplente perante suas obrigações previdenciárias, o que comprova que quaisquer valores outrora repassados a menor já foram devidamente regularizados”.

Todavia, a Unidade Técnica manteve a pecha sob o entendimento de que (Seq. 158)

O Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, emitido em 13/03/2018, ora apresentado, não tem o condão de comprovar a regularidade das contribuições previdenciárias alusivas ao período de gestão em análise – 2016, regularização essa que só poderia ser validada com a demonstração do recolhimento dos valores pendentes ou a sua inclusão em um possível Termo de Parcelamento acordado entre o Município e aquele Instituto de Previdência, acompanhados dos comprovantes de quitação das parcelas avençadas e já vencidas.

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

Tendo em vista que a instrução processual não precisou se a diferença informada antecede ao mês de dezembro, de forma semelhante às consignações para o INSS, reputo plausível que o valor não repassado ao Regime Próprio de Previdência (**R\$ 43.650,18**) compete ao mês de dezembro, uma vez que representa **1,4%** do total retido durante o ano (**R\$ 4.207.813,49**), denotando constância nos recolhimentos.

Destarte, tenho que o fato relatado também não caracterizaria irregularidade, uma vez que o prazo legal para recolhimento da diferença relatada seria o mês subsequente ao mês da competência (fato gerador da obrigação), in casu, janeiro de 2017.

Com efeito, afasto a ocorrência sob foco.

2.5 DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

2.5.1 Inconsistências entre os demonstrativos contábeis

A Unidade Técnica apontou algumas inconsistências nos demonstrativos que compõem a presente Prestação de Contas e que não foram esclarecidas no curso da instrução processual (Seqs. 91, 127, 144 e 158).

Desse modo, **recomendo** que se exija do setor competente maior atenção e fidedignidade em relação aos registros contábeis e posicionamento do Balanço

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

Geral, a fim de que sejam devidamente corrigidos e não patrocinem repercussão negativa nas próximas Prestações de Contas.

2.6 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO (Seqs. 91, 127, 144 e 158)

Mesmo após a defesa apresentada, restaram constatadas as seguintes ausências:

- a) da norma que instituiu o órgão central do sistema de controle interno do poder executivo e que regulamentou o seu funcionamento;
- b) assinatura do responsável pelo Órgão Controle Interno do Município no Relatório sobre a presente prestação de contas.

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

Com efeito, **recomendo**, à atual administração, que observe:

- a) as disposições constantes das orientações emanadas desta Corte de Contas, especialmente no que se refere à necessidade de instituição e regulamentação do órgão de Controle Interno;
- b) as Instruções Normativas relativas à Prestação de Contas de Governo, encaminhando, em tempo hábil, toda documentação exigida, inclusive as normas instituidora e regulamentar do Órgão Central de Controle Interno, bem como o relatório do órgão central de controle interno, devidamente assinado pelo responsável.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que o responsável não logrou êxito, através de suas justificativas, para a exclusão da totalidade das falhas percorridas acima, entendo que alguns apontamentos devem ser mantidos e ensejam a **desaprovação das presentes contas**, especialmente em razão do **descumprimento** do limite estabelecido no art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal **sem recondução ao limite legal, no prazo estabelecido pelo art. 23 da LRF.**

PARECER PRÉVIO

Em conformidade com o exposto acima, considerando as falhas constantes da presente Prestação de Contas, as quais prejudicaram o contexto geral de sua análise, VOTO pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo do Município de **BOA VIAGEM**, exercício financeiro de **2016**, considerando-as **IRREGULARES**, submetendo-as ao julgamento político da Câmara de Vereadores, com **recomendações**, à atual gestão da referida municipalidade, para que envide esforços no sentido de:

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

1) **empreender** meios de controle suficientes a fim de evitar desvios na destinação de fontes de recursos previstas na Lei Orçamentária Anual para albergar a abertura de créditos adicionais suplementares em benefício de órgãos específicos;

2) **promover** o 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;

3) **promover** a cobrança dos créditos já inscritos na dívida ativa não tributária, seja pela via administrativa ou judicial;

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

5) **exigir** do setor competente maior atenção e fidedignidade em relação aos registros contábeis e posicionamento do Balanço Geral, a fim de que sejam devidamente corrigidos e não patrocinem repercussão negativa nas próximas Prestações de Contas;

6) observar:

a) as disposições constantes das orientações emanadas desta Corte de Contas, especialmente no que se refere à necessidade de instituição e regulamentação do órgão de Controle Interno;

b) as Instruções Normativas relativas à Prestação de Contas de Governo, encaminhando, em tempo hábil, toda documentação exigida, inclusive as normas instituidora e regulamentar do Órgão Central de Controle Interno, bem como o relatório do órgão central de controle interno, devidamente assinado pelo responsável.

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

Fortaleza, 01 de março de 2021.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*
RELATOR

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

ANEXO I

RELATÓRIO DE MOVIMENTAÇÃO BANCÁRIA

EXTRATO

MUNICÍPIO: BOA VIAGEM - EXERCÍCIO: 2016

BANCO Nº 0104		AGÊNCIA: 004370		CONTA Nº: 0000121300	
DATA	DOCUMENTO (CRÉDITO/CHEQUE/BANCÁRIO)	NÚMERO (TALÃO/EMPENHO)	VALOR (R\$)		
25/05/2016	Saldo Inicial	Saldo Inicial	0,00		0,00
23/06/2016	0000012130	Transferência - Depósito / Origem - Banco:0001/ Ag:000898/ Conta:0000098914	4.000,00		
29/06/2016	2906	29060012	20.000,00		24.000,00
30/09/2016	3009	30090136	0,00		0,00
31/10/2016	3110	31100074	168,22		168,22
30/11/2016	3011	30110151	169,92		169,92
12/12/2016	0000001	12120009	24.339,09		
12/12/2016	0000121201	Transferência - Depósito / Origem - Banco:0001/ Ag:000898/ Conta:0000042684	24.339,09		
30/12/2016	3012	30120154	0,95		0,95
		SALDO FINAL:			24.339,09

PARECER PRÉVIO Nº 0057 /2021

ANEXO II

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DO PRIMEIRO QUADRIMESTRE DE 2017

<ENTE_DA_FEDERACAO>
<IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO, QUANDO O DEMONSTRATIVO FOR ESPECÍFICO DE UM ÓRGÃO>
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
1º quadrimestre de 2017 (até Abril)

RGF - ANEXO 1 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

R\$ 1,00

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS ¹ (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (j)	56.537.852,67	160.487,74
Pessoal Ativo	49.040.319,08	160.487,74
Pessoal Inativo e Pensionistas	10.497.333,61	0,00
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	0,00	0,00
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (i) (§ 1º do art. 19 da LRF)	10.620.054,41	0,00
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	0,00	0,00
Decoretas de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	25.186,68	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	97.544,12	0,00
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	10.497.333,61	0,00
DESPESA LIQUIDA COM PESSOAL (ii) = (j) - (i)	48.917.588,26	160.487,74

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA
RECEITA CORRENTE (LÍQUIDA - RC) (IV)	86.514.122,03	100,00
(c) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (VI) (§ 13, art. 166 da CF)	0,00	
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (V)	86.514.122,03	100,00
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (II a + III b)	49.078.076,00	56,73
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	46.717.625,90	54,00
LIMITE PRUDENCIAL (IX) = (0,95 x VIII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	44.361.744,61	51,33
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,80 x VIII) (inciso II do § 2º do art. 59 da LRF)	42.545.863,31	48,50

FONTE - Sistema: Aspect Informática - Unidade responsável: Prefeitura Municipal de Boa Viagem - Data da emissão: 27/05/2017 - Hora da emissão: 11:26
1. Nos demonstrativos elaborados no primeiro e no segundo quadrimestre de cada exercício, os valores de restos a pagar não processados inscritos em nota:

ATM-ASSESSORIA TÉCNICA MUNICIPAL S/S
CRC Nº 344

RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO

ALINE CAVALCANTE VIEIRA
DISPETA M. A. 0012

ALYSSON DE OLIVEIRA VIEIRA
SEC. DE PLANEJAMENTO E FINANÇAS