

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2020

PROCESSO: 12567/2018-9

RELATOR: CONSELHEIRO R HOLDEN QUEIROZ

ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAIARA

EMENTA: CONTAS DE GOVERNO - Exercício de 2014. 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 **ABAIARA**, exercício **financeiro de 2014**, de responsabilidade do Senhor **FRANCISCO JOAQUIM SAMPAIO**, 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: Alexandre Figueiredo, Soraia Victor e Edilberto Pontes e Ernesto Saboia e o Excelentíssimo Conselheiro Substituto Itacir Toderó.

Transcreva-se e cumpra-se.

SALA DAS SESSÕES DO PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 28 de setembro de 2020.

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 0123 /2020

PROCESSO N.º 12567/2018-9

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE ABAIARA

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

EXERCÍCIO: 2014

RESPONSÁVEL: FRANCISCO JOAQUIM SAMPAIO

RELATOR: CONSELHEIRO R HOLDEN QUEIROZ

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a Prestação de Contas de Governo do Município de Abaiara, relativa ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Sr. Francisco Joaquim Sampaio, 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 6008/2015 (Seq. 36/41), apontou indícios de irregularidades.

O responsável apresentou, tempestivamente, defesa (Seq. 48/55).

Em reexame, a unidade técnica concluiu a instrução do feito, nos termos da Informação Complementar n.º 912018 (Seq. 65).

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio pela "IRREGULARIDADE DAS CONTAS" (Parecer nº 09121/2019, Seq. 71).

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 0123 /2020

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 Corte, em atendimento ao disposto no art. 42 da Constituição Estadual (Seq. 36/41 e 65).

Consoante consulta ao endereço eletrônico, verificou-se a existência da divulgação da prestação de contas governamental do exercício em análise, em cumprimento a determinação contida no art. 48 da LRF (Seq. 65).

1.2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Lei Orçamentária Anual (LOA) foi tempestivamente encaminhada a esta Corte de Contas, nos termos da legislação de regência (Seq. 36/41).

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 art. 6º da Instrução Normativa n.º 03/2000 do extinto TCM (Seq. 36/41).

1.2 DÍVIDA ATIVA

Não constam pendências relativas à inscrição de Dívida Ativa Não Tributária (Seqs. 36/41).

1.3 RECEITA

Ao confrontar a Receita Orçamentária arrecada no exercício de 2014 com a receita orçamentária arrecada no exercício de 2013, conclui-se que houve aumento de arrecadação na ordem de R\$ 3.840.235,68, o que representa acréscimo de receita de 19,41% em relação ao ano anterior (Seq. 36/41 e 65).

A Receita Corrente Líquida (RCL) apurada pelo órgão instrutivo para o exercício financeiro em análise guarda compatibilidade com o demonstrado no RREO/RGF, Anexo X, do Balanço Geral e SIM (Seq. 36/41).

1.4 LIMITES LEGAIS

No tocante à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), constatou-se que o Município CUMPRIU a exigência constitucional contida no art. 212 da CF/1988, já que, no exercício de 2014, aplicou na MDE a quantia de R\$ 5.196.949,30,

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2020

correspondente ao percentual de 29,53% do total das receitas provenientes de impostos e transferências constitucionais e legais (Seq. 36/41).

Em relação às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), apurou-se que o Município despendeu, durante o exercício financeiro, o montante de R\$ 3.066.112,74, o que representa 17,42% 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. 101 e 135).

No tocante à despesa com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo, constatou-se que o Município cumpriu o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal (Seq. 36/41):

Município	R\$ 9.675.664,93	40,95%
Poder Executivo	R\$ 9.063.896,00	38,36%
Poder Legislativo	R\$ 611.768,93	2,59%

1.5 ENDIVIDAMENTO

1.5.1 Operações de Crédito e das Garantias e 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. 36/41).

1.5.2 Dívida consolidada e imobiliária

A dívida consolidada mobiliária ficou dentro do limite estabelecido pelo art. 3º, inciso II, da Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal (Seq. 36/41):

DÍVIDA PÚBLICA R\$	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA R\$	LIMITE LEGAL (RCL X 1,2)	C/NC/P*
298.905,03	23.628.068,08	28.353.681,70	C

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

1.5.3 Consignações previdenciárias ao INSS

Foi averiguado que os Poderes Executivo e Legislativo repassaram integralmente, ao INSS, valores consignados a título de Contribuição Previdenciária no exercício em análise (Seq. 36/41 e 65), no montante de R\$ 744.146,39.

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2020

1.5.4 Restos a Pagar

Constatou-se que o Município possui disponibilidade financeira líquida (R\$ 2.216.091,48) suficiente para quitar os restos a pagar processados inscritos no exercício (R\$ 868.603,57) (Seqs. 36/41 e 65).

1.6 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Constatou-se que o Município possui Sistema de Controle Interno, devidamente estruturado, cumprindo, assim, a Instrução Normativa n.º 02/2013 do extinto TCM (Seq. 36/41).

2 FALHAS QUE PODEM SER OBJETO DE RESSALVA OU DESAPROVAÇÃO

Foram identificadas falhas que demandam recomendações por parte desta Corte de Contas, bem como verificadas irregularidades que podem, em tese, levar à desaprovação das presentes contas:

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Restou evidenciado que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não foi devidamente encaminhada a este Tribunal, descumprindo o art. 4º da Instrução Normativa – IN n.º 03/2000, do extinto TCM, tampouco foi localizada dentre os documentos remetidos pela Defesa (Seq. 65).

O Ministério Público de Contas entendeu que o fato impedia a aprovação das contas, haja vista o prejuízo ao controle externo.

Nada obstante, divirjo do Parquet de Contas por entender que o fato constitui falha de natureza formal, que não prejudica a análise comparativa da conta, uma vez que a LDO votada em 2014 diz respeito ao exercício financeiro subsequente e, portanto, diverso do ora analisado. Em razão disso, penso que a omissão no envio não enseja a desaprovação da conta.

De outra parte, recomendo 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 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

O exame técnico inicial apontou a impossibilidade de comparar os valores de créditos adicionais suplementares contidos nos decretos com aqueles registrados no SIM PCG, uma vez que a mídia eletrônica deste último não teria sido enviada.

Após analisar os arquivos anexados pela Defesa, o órgão técnico destacou “incoerência entre informações comuns a mais de um arquivo”, o que ainda prejudicava o exame.

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2020

O Ministério Público de Contas entendeu se tratar de falha grave, por criar obstáculo ao controle externo, e passível de desaprovação da conta, portanto.

Noutro giro, em consulta ao SIM, apurei que é possível verificar a congruência entre os registros ali inseridos e as informações contidas nos decretos orçamentários anexados a esta PCG, que autorizaram abertura de crédito adicional suplementar, no valor total de R\$ 8.676.050,47, de modo que resta descaracterizada a ocorrência indicada.

2.3 DÍVIDA ATIVA

Após analisar os esclarecimentos apresentados, a unidade técnica apontou a seguinte irregularidade (Seq. 36/41 e 65): Ineficiente arrecadação da Dívida Ativa Tributária.

Inicialmente, levantou-se que, segundo os demonstrativos contábeis constantes no feito, o Município teria arrecadado a quantia de R\$ 1.485,68, relativa à Dívida Ativa Tributária.

Ademais, foi inscrito, no exercício, o valor de R\$ 4.384,27 que, somado ao remanescente do exercício anterior (R\$ 385.536,92), resultou no saldo final de R\$ 386.503,46.

Mesmo após as justificativas apresentadas, a unidade técnica apontou que o saldo dos créditos da Dívida Ativa Tributária encontra-se em aumento, o que indica que não houve a intensificação da cobrança, mas a inação da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos.

Ademais, esse contexto resultou em uma ineficiente arrecadação, a qual representou apenas 0,89% do estoque de créditos inscritos até o exercício anterior, e apenas 14,23% da previsão inicial.

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

Considerando a fraca proporção de arrecadação dos valores inscritos na Dívida Ativa, acolho os fundamentos aduzidos pelo órgão instrutivo e recomendo que se desenvolvam ações a fim de evitar inadimplências de recebimento de suas receitas, especialmente as provenientes de tributos, e que se busque intensificar a arrecadação da receita da Dívida Ativa, promovendo processo contínuo de cobrança, extrajudicial e judicial, dos créditos municipais nela inscritos, mediante a utilização dos meios alternativos e coercitivos de cobrança.

2.4 DUODÉCIMO

O exame inicial verificou divergência no valor de R\$ 12.244,19 entre os valores informados no Relatório de Despesas Extraorçamentárias do SIM (R\$ 1.011.365,65) e os registrados no Relatório de Receitas Extraorçamentárias do SIM (R\$

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2020

1.023.609,84).

Após análise da documentação enviada pela Defesa, especialmente a Nota de Pagamento Extra, no valor de R\$ 12.244,19, que justificaria a divergência, a unidade técnica entendeu não ser possível identificar que o pagamento decorreu de um repasse da Câmara, uma vez que o registro indica pagamento ao INSS, além de não ter sido localizado o referido repasse no SIM, permanecendo a inconsistência, portanto.

Além disso, também se observou que os repasses mensais do duodécimo ocorreram de forma parcelada e fora do prazo estabelecido no art. 29-A, § 2º, inciso II, da CF/1988, fato sobre o qual a Defesa não se pronunciou.

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

Diante do exposto, entendo prudente recomendar que seja observada a congruência entre as informações constantes no SIM em relação aos repasses de Duodécimo, a fim de evitar inconsistências que prejudiquem a análise do controle externo e comprometam a transparência das contas públicas, bem como que o Poder Executivo atente para o prazo de repasse do duodécimo, nos termos do art. 29-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal.

2.5 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Verificaram-se divergências entre os saldos extraídos do SIM mensal relativos às Contas Bens Móveis e Bens Imóveis, com aqueles registrados no Balanço Patrimonial (Seqs. 36/41 e 65).

CONTAS	Balanço Patrimonial	Somatório dos Bens Registrados no SIM	Diferença
Bens Móveis	2.264.915,18	0,00	2.264.915,18
Bens Imóveis	14.706.165,83	0,00	14.706.165,83

A Defesa encaminhou, na oportunidade, Relação dos Bens Imóveis, a fim de sanar a inconsistência.

O órgão técnico ressaltou que a divergência apontada incidia entre os dados do Balanço Patrimonial e os registrados no SIM, e considerou mantida a inconsistência, uma vez que sobre eles não houve pronunciamento.

Foi solicitado, ainda na fase preliminar, esclarecimentos acerca da conta “Regularização de saldo”, no valor de R\$ 52.251,56, registrada no Ativo Realizável.

O responsável permaneceu silente sobre o fato, restando mantida a lacuna no reexame técnico.

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2020

O parecer ministerial ressaltou a importância de que “as informações constantes nos demonstrativos financeiros sejam, ao máximo, completas, precisas e confiáveis”, censurando as incorreções.

Diante do exposto, entendo que é dever do gestor zelar pelo cumprimento das normas vigentes, em especial aquelas que determinam a existência de controles internos eficientes e eficazes, contemplando, inclusive, cálculos precisos e confiáveis de limites constitucionais e legais, com base em dados da contabilidade, que, por sua vez, também deve estar amparada por informações fidedignas.

Desse modo, recomendo que seja observada a congruência entre as informações constantes no SIM e no balanço patrimonial, notadamente dos bens móveis e imóveis, nos termos das orientações emanadas por esta Corte de Contas e na legislação de regência.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que o responsável não logrou êxito, através de suas justificativas, para a 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, 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

De conformidade com todo o exposto, e considerando que as falhas remanescentes não prejudicaram o contexto geral das contas, VOTO pela emissão de PARECER PRÉVIO pela APROVAÇÃO das Contas de Governo do Município de ABAIARA, exercício financeiro de 2014, considerando-as REGULARES COM RESSALVAS, submetendo-as ao julgamento político da Câmara de Vereadores, com recomendações, à atual gestão da referida municipalidade, para que envide esforços no sentido de:

1) atentar para 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) desenvolver ações a fim de evitar inadimplências de recebimento de suas receitas, especialmente as provenientes de tributos, e intensificar a arrecadação receita da Dívida Ativa, promovendo processo contínuo de cobrança, extrajudicial e judicial, dos créditos municipais nela inscritos, mediante a utilização dos meios alternativos e coercitivos de cobrança;

3) observar a congruência entre as informações constantes no SIM em

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2020

relação aos repasses de Duodécimo, a fim de evitar inconsistências que prejudiquem a análise do controle externo e comprometam a transparência das contas públicas, bem como que o Poder Executivo atente ao prazo de repasse do duodécimo, nos termos do art. 29-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal.

4) zelar pela congruência entre as informações constantes no SIM e no balanço patrimonial, notadamente dos bens móveis e imóveis, nos termos das orientações emanadas por esta Corte de Contas e na legislação de regência.

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

Fortaleza, 28 de setembro de 2020.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*
Relator