

PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

**PROCESSO Nº:** 15762/2018-0

**MUNICÍPIO:** MONSENHOR TABOSA

**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - EXERCÍCIO 2014

**RESPONSÁVEL:** PREFEITO FRANCISCO JEOVÁ SOUSA CAVALCANTE

**RELATORA:** CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

**ADVOGADO:** GERALDO DE HOLANDA GONÇALVES FILHO - OAB/CE nº 17824

**SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 17/08/2020 A 21/08/2020**

EMENTA:

CONTAS DE GOVERNO -

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE MONSENHOR TABOSA, EXERCÍCIO DE 2014. MODULAÇÃO TEMPORAL DAS IRREGULARIDADES REFERENTES AO ART. 20, III, B DA LRF, E DA FALTA DE REPASSE INTEGRAL DAS CONSIGNAÇÕES DE INSS, ANTE CERTIDÃO COMPROVANDO O PARCELAMENTO DE DÉBITOS JUNTO AO INSS. PARECER PRÉVIO PELA REGULARIDADE COM RESSALVA. RECOMENDAÇÕES. UNANIMIDADE DE VOTOS.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, nos termos dos arts. 71 e 75 da Constituição Federal, combinado com o art. 78, inciso I, e EC nº 92/2017 da Carta Estadual e art. 6º da Lei nº 12.160/1993, resolve, com fundamento no Relatório e Voto em anexo, **emitir Parecer Prévio** pela **Regularidade com Ressalva** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Monsenhor Tabosa, exercício de 2014, de responsabilidade do Senhor Francisco Jeová Sousa Cavalcante, com as recomendações constantes no Voto da Relatora, determinando, em consequência, a remessa dos autos à Câmara Municipal de Monsenhor Tabosa para o respectivo julgamento.

Participaram da votação os Exmos. Srs. Conselheiros Alexandre Figueiredo, Soraia Victor, Edilberto Pontes, Rholden Queiroz e Ernesto Sabóia.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em 21 de agosto de 2020.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Junior

**PRESIDENTE**

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor

**RELATORA**

José Aécio Vasconcelos Filho

**PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

**PROCESSO Nº:** 15762/2018-0

**MUNICÍPIO:** MONSENHOR TABOSA

**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - EXERCÍCIO 2014

**RESPONSÁVEL:** PREFEITO FRANCISCO JEOVÁ SOUSA CAVALCANTE

**RELATORA:** CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

**ADVOGADO:** GERALDO DE HOLANDA GONÇALVES FILHO - OAB/CE nº 17824

**SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 17/08/2020 A 21/08/2020**

### RELATÓRIO

1. Trata o presente processo da Prestação de Contas Anuais do Prefeito de Monsenhor Tabosa, **Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante**, referente ao exercício de 2014, encaminhada tempestivamente e submetida ao exame desta Corte por força da competência estabelecida pela art. 1º, inciso I da Lei Estadual nº 12.160/1993 combinado com o art. 56 da LRF.
2. Cabe esclarecer que inicialmente os autos foram distribuídos ao Conselheiro Hélio Parente, distribuídos ao Auditor David Barreto por força da Emenda Constitucional Estadual nº 92/2017 (seq. 124), redistribuídos ao Conselheiro Alexandre Figueiredo em 12/02/2019 por determinação do art. 76-A da Lei nº 16.819/2019 (seq. 131), e posteriormente, distribuído a esta Conselheira (seq. 142), em 10/09/2019.
3. Coube à 3ª Inspeção do Tribunal a análise inicial das referidas contas, a qual emitiu a Informação nº 11148/2015 (seq. 84), apontando algumas irregularidades.
4. Citado para defender-se (seq. 90/92), o Prefeito apresentou tempestivamente, justificativas e documentos (seq. 93/117).
5. Remetidos os autos à 3ª Inspeção, os Técnicos após análise da Defesa e documentos, elaboraram a Informação Complementar nº 4811/2016 (seq. 121).
6. Chamado a se manifestar, o douto MPC no despacho nº 4269/2017, da lavra do **Dr. Júlio César Rola Saraiva**, sugeriu nova audiência do Responsável, em razão de “fatos novos” apontados na Informação Complementar nº 4811/2016 (seq. 126).
7. Novamente notificado, o Prefeito Francisco Jeová Sousa Cavalcante, apresentou tempestivamente Justificativas e documentos (seq. 133/140).
8. A Diretoria de Contas de Governo, após análise, emitiu o Certificado nº 339/2019 (seq. 143).
9. Remetidos os autos ao MPC, o **Dr. Júlio César Rôla Saraiva** no Parecer nº 2295/2020 (seq. 147) opinou pela emissão de Parecer Prévio pela Irregularidade das Contas em razão da falta de repasse das consignações de INSS.

PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

10. Registre-se, a título de informação, que as Contas de Gestão de Monsenhor Tabosa, exercício 2014, serão julgadas no momento oportuno por esta Corte.

11. Frise-se que tais Contas de Gestão, de responsabilidade dos ordenadores de despesas, e de todos, que arrecadem, gerenciem, movimentem ou guardem recursos públicos, bem assim dos demais atos isolados e que impliquem em responsabilidade para o Município, podem eventualmente, recair sobre a pessoa do Prefeito, sempre que este ordenar despesas ou extrapolar da Chefia Política, para executar atribuições de Secretários ou funcionários municipais.

Nessas hipóteses compete ao TCE, na forma dos incisos II e VIII do art. 71 da Carta Federal, julgar tais contas, podendo imputar débito e aplicar multas.

12. Embora o art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal inclua os atos de gestão fiscal do Poder Legislativo na Prestação de Contas Anual do Prefeito, firmou-se entendimento, ante a impossibilidade operacional, que referidos atos de gestão do Legislativo serão apreciados no respectivo processo de Prestação de Contas da Câmara Municipal, na forma determinada no art. 27, §2º, da IN nº 03/2000-TCM.

É o Relatório.

PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

## VOTO

### PRELIMINAR

13. Cumpre frisar que o processo em exame trata das Contas Anuais, apresentadas pelo Prefeito ao TCE, por determinação constitucional (§4º do art. 42 da Carta Estadual). Estas contas são analisadas e não julgadas. O Tribunal **emite Parecer Prévio**, competindo à Câmara Municipal o julgamento, tudo na forma estabelecida pelo §2º do art. 31 e art. 71 da Constituição Federal, combinado com o arts. 75 e 78 da Carta Estadual.

14. As Contas Anuais referem-se ao desempenho da Administração do Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante, então Prefeito e, como tal, Chefe de Governo no exercício de 2014 do Município de Monsenhor Tabosa. Dessa forma, estas Contas cuidam da Gestão Pública adotada no exercício, analisando as áreas de Planejamento, Gestão Fiscal, Execução Orçamentária, cumprimento dos percentuais Constitucionais em Educação (25%), Saúde (15%), Repasse de Duodécimo à Câmara Municipal, Pessoal (60%), Endividamento e Normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

### MÉRITO

15. Passemos ao exame dos tópicos analisados pelos Técnicos, com base na defesa e documentos acostados, para ao fim, exarar posicionamento sobre as contas em alusão.

16. A **Prestação de Contas** do Município de Monsenhor Tabosa foi enviada em meio eletrônico ao Poder Legislativo em 02/02/2015, a validação do envio da Prestação de Contas de Governo a esta Corte de Contas, em meio eletrônico, de responsabilidade do Chefe do Poder Legislativo Municipal, ocorreu no dia 08/04/2015. Portanto, cumpriu os prazos estabelecidos no art. 42, §4º, da Constituição Estadual combinado com o art. 6º, caput, e §2º da IN nº 02/2013.

Os Inspectores informaram que em consulta à rede mundial de computadores, sítio eletrônico [www.monsenhortabosa.ce.gov.br](http://www.monsenhortabosa.ce.gov.br) constataram atendimento ao disposto no art. 48 da LRF.

17. A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** para o exercício de 2014 foi encaminhada a este Tribunal, fora do prazo, descumprindo o prazo determinado no art. 4º da IN nº 03/2000-TCM, alterada pela IN nº 01/2007-TCM.

18. A **Lei Orçamentária Anual nº 020/2013** de 09/12/2013, foi protocolada no Tribunal em 30/12/2013, dentro do prazo determinado no art. 42, §5º, da Constituição Estadual combinado com a IN-TCM nº 01/2007.

A LOA no valor de R\$ 31.156.870,00, contemplou dotação destinada à Reserva de Contingência, estando de acordo com o inciso III do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

19. A **Programação Financeira** e o **Cronograma de Execução Mensal de Desembolso** não foram encaminhados no prazo estabelecido no art. 8º da LRF.

PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

### CRÉDITOS ADICIONAIS

20. A Prefeitura de Monsenhor Tabosa durante o exercício de 2014 abriu créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 14.320.655,30, tendo como fonte de recursos anulação de dotações, no valor de R\$ 11.091.312,91; excesso de arrecadação no valor de R\$ 1.650.131,30 e, superavit financeiro no valor de R\$ 1.579.211,09.

Sobre os Créditos Adicionais, a Inspeção teceu os seguintes comentários:

- a) A Lei Orçamentária autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 70% da despesa fixada, o que equivale a R\$ 21.809.809,00.
- b) Foram abertos R\$ 14.320.655,30 em créditos suplementares, observou-se que o limite estabelecido na LOA foi respeitado, cumprindo a determinação imposta no art. 167, inciso V combinado com o art. 43, §1º, inciso III da Lei nº 4320/1964.
- c) Os valores dos créditos adicionais suplementares apurados com base nas leis e decretos não foram confrontados com os dados do SIM, devido a problemas de importação do SIM-PCG.

Dessa forma, apesar do problema na importação dos dados do SIM, os Inspectores atestaram a **regularidade** da abertura dos créditos suplementares do exercício de 2014, conforme Certificado nº 339/2019 (seq. 143).

### DÍVIDA ATIVA

21. A **Dívida Ativa** arrecadada no exercício de 2014 foi de R\$ 1.165,29 que correspondeu a **0,05%** do saldo do exercício anterior (R\$ 1.988.307,77) e **1,69%** do valor previsto na LOA (R\$ 68.626,00).

Sobre a matéria, a Inspeção apontou as seguintes ocorrências:

- a) Não houve inscrições no exercício, ficando saldo de R\$ 1.987.142,48 ao final do exercício de 2014.
- b) A Administração Municipal precisa inscrever e intensificar a cobrança de dívida ativa, no sentido de evitar a prescrição de valores.

A preocupação na recuperação destes créditos resulta no fato de que até determinado momento representam direitos para o Município. Entretanto, após prescreverem, acarretam prejuízos ao Erário. Portanto, recomenda-se que a Administração Municipal adote providências para incrementar a arrecadação destas receitas, seja administrativa ou judicialmente.

### RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

22. No tocante a **Receita Corrente Líquida – RCL**, a Inspeção apurou com base nos dados do RREO/RGF e Balanço Geral, o seguinte resultado (seq. 121):

PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

Especificação	Valor
RECEITA CORRENTE	36.185.571,47
(-) contribuição dos servidores para o regime próprio de Previdência	0,00
(-) receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de Previdência Social	0,00
(-) dedução da receita para formação do FUNDEB	3.497.696,12
(-) contabilização em duplicidade	0,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – SIM	32.687.875,35
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – ANEXO X	32.687.875,35
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RREO/RGF	32.687.875,35
DIFERENÇA	0,00

**RECEITAS**

23. O Balanço Geral demonstra que a **receita orçamentária** arrecadada em 2014 totalizou em **R\$ 32.807.001,67**, acima da previsão **5,29%** que representa **R\$ 1.650.131,67**, segundo dados do Balanço Geral.

As **receitas tributárias** importaram em **R\$ 669.273,45**, superando em R\$ 383.671,45, o valor previsto na LOA (R\$ 285.602,00).

**DESPESAS**

24. O Balanço Geral demonstra que as **despesas orçamentárias** autorizadas na LOA do exercício de 2014 corresponderam a **R\$ 31.156.870,00**, sendo executadas despesas na ordem de **R\$ 34.280.127,21 (99,69%)**, valor este confirmado pelo REEO.

**PESSOAL**

25. A despesa com o **pagamento de pessoal** do Poder Executivo foi de **R\$ 18.887.950,08**, que representa **57,78% da RCL**, **descumprindo**, desta forma, o dispositivo contido no art. 169 da Constituição Federal e o limite de 54%, estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal (seq. 121).

A Defesa disse em suma, que houve o retorno das despesas de pessoal na forma prevista no art. 23 da LRF, e que a jurisprudência do extinto não desaprovava as contas, quando havia o retorno ao limite estabelecido na LRF.

Considerando que as despesas com pessoal do Poder Executivo ultrapassaram o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea b da LRF, o **Poder Executivo é obrigado a cumprir as determinações impostas no art. 23 da mesma Lei:**

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o

PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Os Técnicos apresentaram análise da trajetória de retorno ao limite da despesa com pessoal, conforme se vê na Informação Complementar nº 4811/2016 (seq. 121):

	Final excedente 2014	
Limite máximo (a)	%DTP(b)	% Excedente (c) =b-a
54%	57,78%	3,78%

	1º Quadrimestre 2015	
Redutor mínimo de 1/3 do excedente d=1/3 de c	Limite e=b-d	% DTP- despesa total com pessoal real, extraída do RGF (f)
1,26%	56,52%	<b>55,65%</b>

	2º Quadrimestre 2015	
Redutor residual g=f-a	Limite máximo (a)	% DTP- despesa total com pessoal real, extraída do RGF
1,65%	54%	<b>53,45%</b>

Mesmo que as despesas sejam reconduzidas no prazo estabelecido no art. 23 da LRF, esta Relatora entende que a despesa com pessoal é uma das mais significativas do exercício, tanto que a Lei de Responsabilidade Fiscal fixou um limite, sendo certo, que o Prefeito antes de extrapolar o limite de 54% da RCL determinado na LRF, por meio dos relatórios de gestão fiscal, tomou conhecimento da evolução dessas despesas, passando pelo **limite de alerta** (90% do teto, art. 59, §1º da LRF), **limite prudencial** (95% do teto, art. 22, parágrafo único) e mesmo assim, **descumpriu o limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal no exercício de 2014.**

Ocorre que o art. 28-D da Lei nº 16.819/2019 – Lei Orgânica do TCE combinado com o art. 23 da LINDB, determinaram que a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova, deverá prever um regime de transição para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Com efeito, recentemente, em 29/01/2019, o **Pleno deste TCE no Processo nº 6891/12 - Prestação de Contas de Governo de Aiuaba/2011**, estabeleceu uma modulação temporal para os efeitos da **mudança de entendimento do Pleno deste TCE, em relação à jurisprudência que era pacífica no extinto TCM**, a fim de propiciar um **regime de transição** que evitasse atingir fatos anteriores e, neste mister, orientar o proceder futuro do gestor público.

No caso citado (**Processo nº 6891/12 – PC-GOV de Aiuaba/2011**), o Relator Conselheiro Rholden Queiroz explicou que comungava do entendimento do Pleno do TCE/CE, de que as contas deveriam ser consideradas Irregulares, quando apontado falta do repasse integral das contribuições previdenciárias devidas. Contudo, ante a jurisprudência pacífica do extinto TCM, que aceitava Certidão Negativa do INSS para justificar a falta de repasse no exercício das consignações previdenciárias, sugeriu uma modulação temporal, ficando decidido que esta irregularidade, por si só, a partir de 2019, será suficiente para ensejar a emissão de Parecer Prévio pela Irregularidade das contas.

PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

Este me parece também ser o caso, de se estabelecer modulação temporal dos efeitos da mudança de entendimento.

Dessa forma, tendo em vista, a jurisprudência do extinto TCM, que aceitava a recondução prevista no art. 23 da LRF, deixo de considerar neste exercício de 2014, esta irregularidade como determinante para a Desaprovação das contas. Mas alertando que a partir do exercício de 2019, não mais será aceita a recondução do art. 23 da LRF para justificar desobediência ao art. 169 da Constituição Federal e o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

26. O Poder Legislativo efetuou despesas no valor de **R\$ 793.387,10** que equivale a **2,42% da RCL**, dessa forma, respeitado o limite de 6%, obedecendo ao art. 20, inciso III, alínea “a” da LRF.

### EDUCAÇÃO

27. Concernente aos Gastos com Educação, o Município de Monsenhor Tabosa aplicou o montante de **R\$ 5.405.463,77**, o que representou **28,86%** do total das receitas provenientes de impostos e transferências. Desse modo, cumpriu o art. 212 da **Constituição Federal** (seq. 121).

### SAÚDE

28. Com relação aos Gastos Efetuados na Saúde, os Inspectores informaram que o Município cumpriu o art. 77, inciso III, do ADCT da **Constituição Federal**, acrescido pelo art. 7º da **Emenda Constitucional nº 29/2000**, posto que despendidos recursos na ordem de **R\$ 4.650.019,02** o que correspondeu a **24,83%** das receitas resultantes de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, pertinentes ao disposto nos arts. 156, 158 e 159, inciso I, alínea b e §3º - CF (seq. 121).

### DUODÉCIMO

29. Acerca do valor repassado ao Poder Legislativo a título de Duodécimo, os Inspectores elaboraram o seguinte quadro demonstrativo:

Total dos Impostos e Transferências (Receita arrecadada de 2013)	R\$ 15.738.296,59
Valor máximo a repassar (7% da Receita)	R\$ 1.101.680,76
Valor fixado no Orçamento	R\$ 1.183.360,00
(+) Créditos Adicionais Abertos	R\$ 98.771,40
(-) Anulações	R\$ 98.771,40
(=) Fixação Atualizada (7% da Receita)	R\$ 1.183.360,00
Valor repassado ao Legislativo em 2014	R\$ 1.096.890,24
Valor repassado a menor	R\$ 4.790,51

Do quadro acima, a Inspeção informou que houve repasse a menor, por entenderem que o Prefeito deveria ter repassado “exatamente” o valor de 7%, uma vez que o valor fixado no orçamento superou o limite estabelecido no art. 29-A, §2º, inciso I da Constituição Federal (seq. 84).

Em sede de Informação Complementar nº 4811/2016, seq. 121, a irregularidade **restou**



PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

**sanada**, ante comprovação de transferência da diferença de R\$ 4.790,51.

O MPC manifestou-se nos seguintes termos:

“No que se refere aos repasses à Câmara Municipal, o valor inicialmente fixado no orçamento foi de R\$ 1.183.360,00 (um milhão, cento e oitenta e três mil, trezentos e sessenta reais), enquanto o limite constitucional de 7% correspondeu à quantia de R\$ 1.101.680,76 (um milhão, cento e um mil, seiscentos e oitenta reais e setenta e seis centavos).

Ante a impossibilidade constitucional de cumprir a dotação orçamentária, o repasse efetivamente realizado montou em R\$ 1.096.890,24 (um milhão, noventa e seis mil, oitocentos e noventa reais e vinte e quatro centavos) Nestas condições, sendo inexecutável a dotação orçamentária (por superar a limitação constitucional), o trabalho técnico inicial apontou irregularidade por considerar que caberia à Administração efetuar o repasse do duodécimo até o limite do teto constitucional (de 7%, no caso); contudo, na fase complementar considerou saneada a ilegalidade em razão da comprovação da transferência da diferença acusada na exordial.

Nesse ponto, temos entendimento parcialmente diverso, vez que consideramos inexistir a irregularidade, mas por outras razões. Necessário lembrar que, a prevalecer o entendimento técnico de que seria obrigatório o repasse correspondente ao limite constitucional, teria ocorrido o cometimento do crime de responsabilidade referido no art. 29-A, § 2.º, inciso III da Constituição Federal, com o que não podemos concordar em face dos princípios da tipicidade fechada e a legalidade estrita, vez que o tipo penal teria sua aplicação inaceitavelmente ampliada por essa interpretação extensiva proposta pelos Técnicos; ademais, se a norma constitucional veda o cumprimento da dotação que supera o limite devido, há clara excludente do crime e, em consequência, da própria irregularidade administrativa. **Não vemos, portanto, irregularidade nesse ponto.**”

Com efeito, esta Relatora comunga do entendimento ministerial, posto que, verificou-se que o valor fixado no orçamento era inexecutável, porque acima do limite determinado no art. 29-A, §2º, inciso I da Constituição Federal. Ressaltando-se que não há dispositivo legal, que obrigasse o Prefeito a repassar exatamente o valor correspondente a 7%, quando o parâmetro da LOA, estivesse em desacordo com limite estabelecido na Constituição Federal.

No caso desses autos, observou-se que o valor repassado ao Poder Legislativo a título de Duodécimo **obedeceu** ao que dispõe o art. 29-A, §2º, incisos I e III, da Constituição Federal.

Quanto aos repasses mensais do Duodécimo, os Técnicos informaram que foram efetuados dentro do prazo estabelecido no art. 29-A, §2º, inciso II – CF, com exceção do mês de janeiro (dia 21) e abril (dia 22) de 2014, onde verificou-se atraso de 1 e 2 dias, respectivamente, fato, sem gravidade.

### **OPERAÇÕES DE CRÉDITO (ARO), GARANTIAS E AVAIS**

30. Os Inspectores informaram (seq. 84) que durante o exercício de 2014 o Município não contraiu Operações de Crédito, não realizou Empréstimos por Antecipação de Receita Orçamentária – ARO, assim como não foram concedidas Garantias e Avais.

PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

### DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA

31. A Dívida Pública Consolidada (Dívida Fundada) encontra-se dentro do limite estabelecido no art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/2001, do Senado da República, de acordo com o a Informação Técnica nº 11148/2015 (seq. 84).

Dívida Pública	Receita Corrente Líquida	Limite Legal (RCL x 1,2)
R\$ 2.993.780,05	R\$ 32.687.875,35	R\$ 39.225.450,42

### PREVIDÊNCIA INSS

32. Os Inspetores informaram, que de acordo com os dados do Balanço Geral, o Município consignou de seus servidores a quantia de R\$ 1.673.218,47 para pagamento ao INSS, e, repassou ao referido Órgão Previdenciário R\$ 1.457.771,68 (87,12%), deixando de repassar o valor de R\$ 215.446,79 (12,88%), seq. 121.

Ressaltaram que o Município já possuía, para com o referido Instituto de Previdência, dívidas alusivas a exercícios anteriores que, conforme demonstrativo da Dívida Flutuante presente nos autos, totalizavam a cifra de R\$ 6.255,40 (seis mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e quarenta centavos), sendo acrescidas no exercício em análise.

A Defesa alegou que os valores foram recolhidos ao INSS no início do exercício de 2015.

A Inspeção na Informação Complementar nº 4811/2016, **ratificou a irregularidade**, tendo em vista, que os documentos anexados, não identificam o mês e ano de competência, o que impossibilitou comprovar que aqueles pagamentos realizados ao INSS em 2015, são referentes ao que não foi repassado em 2014.

O MPC, no Parecer nº 2295/2020, seq. 147, manifestou-se pela irregularidade das contas, tendo em vista, que esta irregularidade se encontra tipificada como “crime de apropriação indébita previdenciária” nos termos do art. 168-A do Código Penal.

Contudo, o art. 28-D da Lei nº 16.819/2019 – Lei Orgânica do TCE combinado com o art. 23 da LINDB, determinaram que a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova, deverá prever um regime de transição para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Recentemente, em 29/01/2019, o **Pleno deste TCE** no processo nº 6891/12 - Prestação de Contas de Governo de Aiuaba/2011, estabeleceu uma modulação temporal para os **efeitos da mudança de entendimento do Pleno deste TCE, em relação à jurisprudência que era pacífica no extinto TCM**, a fim de propiciar um **regime de transição** que evitasse atingir fatos anteriores e, neste mister, orientar o proceder futuro do gestor público.

No caso citado (**processo nº 6891/2012 – PC-GOV de Aiuaba/2011**), o Relator Conselheiro Rholden Queiroz explicou que comungava do entendimento do Pleno do TCE/CE, de que as contas

PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

deveriam ser consideradas Irregulares, quando apontado falta do repasse integral das contribuições previdenciárias devidas. Contudo, ante a jurisprudência pacífica do extinto TCM, que aceitava Certidão Negativa do INSS para justificar a falta de repasse no exercício das consignações previdenciárias, sugeriu uma modulação temporal, ficando decidido que esta irregularidade, por si só, a partir de 2019, será suficiente para ensejar a emissão de Parecer Prévio pela Irregularidade das contas.

Este me parece também ser o caso, de se estabelecer modulação temporal dos efeitos da mudança de entendimento.

Dessa forma, tendo em vista, Certidão Positiva com efeitos de Negativa, anexa aos autos, com validade até 30/01/2016 (seq. 98) e a jurisprudência pacífica do extinto TCM, deixo de considerar esta irregularidade como determinante para desaprovação das contas neste exercício de 2014, alertando que a partir de 2019, esta irregularidade por si só motivará a emissão de Parecer Prévio pela Irregularidade das contas.

Destaque-se que os técnicos informaram que nesse exercício de 2014, a Prefeitura **não tinha direitos** a compensar junto ao Instituto de Previdência.

**RESTOS A PAGAR**

33. De acordo com o Demonstrativo da Dívida Flutuante, os Inspectores informaram (seq. 84 e 121) que havia um saldo do ano anterior (2013) no total de R\$ 1.384.625,67, pagando R\$ 1.260.215,99 (91,01%), persistindo ainda R\$ 124.409,68, que somado as inscrições de restos a pagar no valor de R\$ 3.115.169,42, totaliza um saldo a ser pago no exercício seguinte (2015) de R\$ 3.239.579,10, o que equivale a 9,91% da Receita Corrente Líquida.

Observa-se, que houve um aumento de R\$ 710.200,37 no montante de restos a pagar para o exercício seguinte, se comparado com o ano anterior:

Restos a pagar de 2013 para 2014:	R\$ 2.529.378,73
Restos a pagar de 2014 para 2015:	R\$ 3.239.579,10
aumento de 28,07%:	R\$ 710.200,37

Ao excluirmos do total de restos a pagar para o exercício seguinte a quantia de R\$ 3.065.535,59 referente à disponibilidade financeira líquida existente em 31/12/2014, a dívida de R\$ 3.239.579,10 é reduzida para R\$ 174.043,51, que equivale a 0,005% da Receita Corrente Líquida, percentual de endividamento aceito por esta Corte de Contas.

**BALANÇO GERAL**

34. Na análise das peças que compõem o Balanço Geral do Município de Monsenhor Tabosa, os Inspectores constataram a devida consolidação dos valores referentes à execução orçamentária,

PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

financeira e patrimonial de todas as entidades compreendidas no Orçamento Municipal. Além disso, verificou-se a existência de todos os Anexos exigidos pela Lei Federal nº 4.320/1964.

35. No **Balanco Orçamentário – Anexo 12** verificou-se que a receita orçamentária arrecadada foi menor do que a despesa orçamentária executada. Esta situação demonstra que houve um **deficit orçamentário** de R\$ 1.473.125,54.

36. O **Balanco Financeiro – Anexo 13** demonstra que a disponibilidade financeira líquida existente em 31/12/2014 foi de R\$ 3.065.535,59.

37. O **Balanco Patrimonial – Anexo 14** evidencia a posição, na data do encerramento do exercício, dos saldos das contas representativas de bens e direitos que constituem o Grupo do Ativo, e dos saldos das contas relativas às obrigações de curto e longo prazo que formam o Passivo.

Comparando-se o Ativo Real e seu correspondente Passivo, constatou-se um **Ativo Real Líquido** de R\$ 9.422.601,85.

Após análise no Balanco Patrimonial, os Inspectores constataram que os saldos das contas “Bens Móveis” e “Bens Imóveis” ali contabilizados divergiram dos saldos extraídos do SIM, implicando em descontrole patrimonial, nos termos do quadro a seguir:

CONTAS	BALANÇO PATRIMONIAL	SIM	DIFERENÇA
Bens Móveis	R\$ 4.176.408,61	R\$ 3.745.785,20	R\$ 430.623,41
Bens Imóveis	R\$ 6.569.080,83	R\$ 4.022.422,76	R\$ 2.546.658,07

Os Técnicos ratificaram a irregularidade, ante a falta de correção dos dados do SIM (seq. 121).

Ante o exposto, recomenda-se empenho da Administração municipal no sentido de corrigir as divergências entre o balanço geral e dados do SIM.

38. O **Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Anexo 15**, que reflete as alterações ocorridas no Patrimônio durante o exercício, indica um **resultado superavitário** de R\$ 852.668,89 (seq. 121).

### **CONTROLE INTERNO**

39. Os Inspectores informaram (seq. 84 e 121), que não foram apresentados os documentos exigidos pelo art. 5º, incisos VII e VIII da IN-TCM nº 02/2013, quais sejam: norma que instituiu o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo regulamentando o seu funcionamento, e, Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo

PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

sobre a execução dos orçamentos e controle patrimonial (NBCASP).

**CONCLUSÃO**

40. De tudo o que foi examinado, conclui-se que as Contas Anuais do exercício de 2014 da Prefeitura de Monsenhor Tabosa apresentam o seguinte resumo:

**PONTOS POSITIVOS:**

- Prestação de Contas, LDO, LOA remetidos ao Tribunal (itens 16,17 e 18).
- Créditos Adicionais abertos dentro da legalidade (item 20).
- Foram cumpridos os percentuais constitucionais com **Educação (28,86%**, ou seja, **R\$ 5.405.463,77)**, **Saúde (24,83%**, ou seja, **R\$ 4.650.019,02)** (itens 27 e 28).
- Repasses de **Duodécimo**, na forma prevista no art. 29-A da CF, (item 29).
- A Dívida Pública Consolidada encontra-se dentro do limite estabelecido no art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/2001, do Senado da República (item 31).
- O Balanço Patrimonial apresentou ativo real líquido no valor de R\$ 9.422.601,85 (item 37).
- Demonstrativo das Variações Patrimoniais um resultado superavitário de **R\$ 852.668,89** (item 38).

**PONTOS NEGATIVOS:**

- Arrecadação de Dívida Ativa de apenas R\$ 1.165,90 que correspondeu a **0,05%** do saldo do exercício anterior e não houve inscrição de valores nesse exercício (item 21).
- O Poder Executivo não cumpriu o limite legal estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000, posto que gastou **R\$ 18.887.950,08**, que corresponde a **57,78%** da Receita Corrente Líquida – RCL com o pagamento de pessoal, extrapolando o limite de 54% imposto no art. 20, inciso III, alínea b da LRF. Contudo, tendo em vista a recondução das despesas na forma estabelecida no art. 23 da LRF, jurisprudência pacífica do TCM, e art. 28-D da LOTCE, deixo de considerar esta irregularidade como determinante para desaprovação das contas (item 25).
- Não repasse integral das consignações de INSS. Contudo, ante a existência de Certidão do INSS comprovando o parcelamento dos Débitos, e a jurisprudência pacífica do extinto TCM, que aceitava Certidão Negativa do INSS para justificar a falta de repasse no exercício das consignações previdenciárias, faz-se modulação temporal estabelecida no art. 28-D da Lei nº 16.819/2019 – Lei Orgânica do TCE combinado com o art. 23 da LINDB, decidindo-se que esta irregularidade, por si só, a partir de 2019, será suficiente para ensejar a emissão de Parecer Prévio pela Irregularidade das contas (item 32).
- Restos a Pagar para o exercício seguinte no valor de **R\$ 3.239.579,10**, sendo observado um aumento 28,07% em relação ao exercício anterior (2013), embora com percentual de endividamento dentro do aceito por esta Corte (item 33).
- Balanço Orçamentário demonstrou que a receita orçamentária arrecadada foi menor do que a despesa orçamentária executada. Esta situação demonstra que houve um déficit orçamentário de **R\$ 1.473.125,54** (item 35).

PARECER PRÉVIO Nº 0130 /2020

- O Balanço Patrimonial apresentou divergências nas contas de bens móveis e imóveis, com os dados apresentados no SIM (item 37).
- Falta de Controle Interno, descumprindo art. 5º, incisos VII e VIII da IN-TCM nº 02/2013(item 39).

41. Face ao exposto e examinado nos termos do art. 6º, da Lei nº 12.160/1993, em desacordo com o Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela emissão de Parecer Prévio pela **Regularidade com Ressalva das Contas de Governo** do Prefeito de Monsenhor Tabosa, Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante, exercício 2014, com as seguintes **recomendações** à atual administração do referido município:

- **Administrar** o Orçamento buscando garantir a harmonia das finanças públicas, limitando os gastos à arrecadação das receitas com a finalidade de evitar deficit orçamentário e o consequente endividamento.
- **Obedecer** ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal acerca das **Despesas com Pessoal do Poder Executivo**, alertando para o entendimento geral firmado pelo Pleno deste TCE no sentido de que a falta de obediência ao limite de 54% previsto na LRF, por si só, será suficiente para determinar a emissão de Parecer Prévio pela Irregularidade das contas a partir de 2019.
- **Atentar** para consonância entre os dados do SIM e o inventário dos bens móveis e imóveis demonstrados no Balanço Patrimonial.
- **Empreender** meios de controle suficientes para evitar divergências entre os dados constantes dos demonstrativos contábeis do Balanço Geral, SIM, RGF e RREO;
- **Incrementar** a arrecadação dos valores inscritos na Dívida Ativa, de forma a possibilitar a recuperação desses direitos e sua possível aplicação em políticas públicas necessitadas pelos munícipes;
- **Repassar** no prazo legal as consignações previdenciárias para o INSS, alertando-se que a partir de 2019, a falta do repasse integral das consignações previdenciárias, por si só, será motivo para recomendar a irregularidade das contas.

42. Adote a Secretaria-Geral do TCE, a seguinte providência:

- Notificar o Prefeito com cópia deste Parecer Prévio, e remeter os autos a Câmara Municipal de Monsenhor Tabosa, para o julgamento destas Contas Anuais.

Expedientes necessários.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em 17 de agosto de 2020.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor  
**RELATORA**