

**PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020**

**PROCESSO N°:** 12720/2018-2

**MUNICÍPIO:** VÁRZEA ALEGRE

**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

**EXERCÍCIO FINANCEIRO:** 2016

**RESPONSÁVEL:** PREFEITO FRANCISCO VANDERLEI DE SOUSA FREIRE

**RELATORA:** CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

**SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 27/04/2020 A 30/04/2020**

**EMENTA:**

CONTAS DE GOVERNO - PARECER PRÉVIO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA ALEGRE. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL DE 25% EM EDUCAÇÃO. REPASSE DO DUODÉCIMO, AO PODER LEGISLATIVO, SUPERIOR AOS LIMITES DEFINIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO REPASSE INTEGRAL DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AO INSS. DESPESAS COM PESSOAL DO 2º SEMESTRE ULTRAPASSARAM AS DO 1º SEMESTRE, EM DESOBEDIÊNCIA AO ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RECOMENDAÇÕES. UNANIMIDADE DE VOTOS.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por unanimidade, 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, resolve, com fundamento no Relatório e Voto em anexo, emitir Parecer Prévio pela Irregularidade das Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Várzea Alegre, exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Francisco Vanderlei de Sousa Freire, com as recomendações constantes no Voto da Relatora, determinando, em consequência, a remessa dos autos à Câmara Municipal de Várzea Alegre para o respectivo julgamento.

Participaram, da votação, os Exmos. Srs. Conselheiros Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, Soraia Thomaz Dias Victor, Edilberto Carlos Pontes Lima, Rholden Botelho de Queiroz, Patrícia Lúcia Mendes Saboya e Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em 30 de abril de 2020.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior  
**PRESIDENTE**

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor  
**RELATORA**

**PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020**

Fui presente: Júlio César Rôla Saraiva  
**PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

**PROCESSO N°:** 12720/2018-2

**MUNICÍPIO:** VÁRZEA ALEGRE

**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

**EXERCÍCIO FINANCEIRO:** 2016

**RESPONSÁVEL:** PREFEITO FRANCISCO VANDERLEI DE SOUSA FREIRE

**RELATORA:** CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

### RELATÓRIO

1. Trata o presente processo da Prestação de Contas Anuais do Prefeito de Várzea Alegre, **Sr. Francisco Vanderlei de Sousa Freire**, referente ao exercício financeiro de 2016, encaminhada tempestivamente e submetida ao exame desta Corte por força da competência estabelecida pelo art. 1º, inciso I da Lei Estadual nº 12.160/1993 combinado com o art. 56 da LRF.

2. Inicialmente, cabe esclarecer que os autos foram distribuídos ao Conselheiro Manoel Beserra Veras, posteriormente, por força da Emenda Constitucional nº 92/2017, redistribuídos a esta Relatora em 29 de agosto de 2017.

3. Coube à 3ª Inspetoria deste Tribunal a análise inicial das referidas contas, a qual emitiu a Informação Inicial nº **4637/2017** (seq. 72), apontando algumas irregularidades.

4. Citado para defender-se, o Prefeito não apresentou Defesa, deixando decorrer o prazo “in albis” conforme Certidão de Acompanhamento de Prazo da Secretaria do TCE-CE (seq. 77).

5. Remetidos os autos à Procuradoria de Contas, o Procurador de Contas Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre, emitiu o Parecer nº **00116/2020** opinando pela emissão de Parecer Prévio pela DESAPROVAÇÃO das Contas, em face das seguintes irregularidades:

- **Não aplicação do percentual mínimo de 25% do montante da receita de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;**
- **O valor efetivamente repassado, a título de duodécimo, ao Poder Legislativo foi superior aos limites definidos na Constituição Federal, constituindo-se o fato, em tese, como crime de responsabilidade, à luz do que dispõe o art. 29-A, §2º, I, da CF;**
- **Não repasse integral das contribuições previdenciárias;**
- **As despesas com pessoal do 2º semestre ultrapassaram as do 1º semestre, em desobediência ao art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).**

6. Registre-se, a título de informação, que as Contas de Gestão são julgadas por esta Corte.

7. 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.

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

8. 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.

9. 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.

### VOTO

#### PRELIMINAR

10. Cumpre frisar que o processo sob exame trata das Contas Anuais, apresentada 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 os arts. 75 e 78 da Carta Estadual.

11. As Contas Anuais referem-se ao desempenho da Administração do **Sr. Francisco Vanderlei de Sousa Freire**, então Prefeito e, como tal, Chefe de Governo no exercício financeiro de 2016 do Município de Várzea Alegre. 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

12. Passemos ao exame dos tópicos analisados pelos Inspetores, com base nos documentos acostados, para ao fim, exarar posicionamento sobre as contas em alusão, reforçando que o prefeito foi citado para defender-se, entretanto, não apresentou Defesa, conforme Certidão de Acompanhamento de Prazo da Secretaria do TCE - CE (seq. 77) transcrita abaixo, *in verbis*:

CERTIDÃO DE DECORRÊNCIA DE PRAZO Processo n.º PCG 100333/17 Certifico que em 31/07/2017 decorreu o prazo concedido ao (à) senhor (a) FRANCISCO VANDERLEI DE SOUSA FREIRE sem que o(a) mesmo (a) apresentasse suas justificativas, ressaltando que o(a) responsável foi notificado (a) através de edital de convocação publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCM, com circulação no dia 29/06/2017.

À consideração do senhor Conselheiro Relator Manoel Beserra Veras.

Em 3 de Agosto de 2017. (grifo nosso)

13. A **Prestação de Contas** do Município de Várzea Alegre, foi enviada em meio eletrônico ao Poder Legislativo Municipal em **31/01/2017** dentro do prazo regulamentar determinado na Instrução Normativa nº 02/2013 deste TCM e 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 **06/04/2017**, dentro do prazo estabelecido pelo §4º do art. 42

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

da Constituição do Estado do Ceará e art. 6º, caput, e §2º da IN nº 02/2013.

14. Os Inspetores informaram que em consulta à rede mundial de computadores, por meio do sítio eletrônico, [www.varzeaalegre.ce.gov.br](http://www.varzeaalegre.ce.gov.br), constatou-se o não atendimento do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

15. A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** foi encaminhada no prazo e em conformidade com art. 4º da IN nº 03/2000-TCM, alterada pela IN nº 01/2007-TCM.

16. A **Lei Orçamentária Anual - LOA** foi encaminhada a esta Corte de Contas dentro do prazo determinado no art. 42, §5º, da Constituição Estadual, e na Instrução Normativa – IN nº 03/2000, alterada pela IN nº 01/2007 deste TCM.

17. A **LOA** contemplou dotação destinada à Reserva de Contingência, estando de acordo com o inciso III do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o art. 5º, §6º, da IN nº 03/2000 desta Corte de Contas.

18. A **Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso** foram encaminhados a este Tribunal de Contas, **dentro do prazo** disposto no art. 6º da Instrução Normativa nº 03/2000.

### **CRÉDITOS ADICIONAIS**

19. Segundo os inspetores, durante o exercício financeiro de 2016, foram abertos créditos adicionais suplementares, por meio de Decretos, no valor de **R\$ 11.664.458,40** autorizados pela LOA a qual permitia abrir até o limite de **50%** da despesa fixada, o que corresponde a **R\$ 39.789.844,00**, destacando, assim, que foi cumprido o limite estabelecido pelo Orçamento, bem como a determinação imposta pelo art. 167 da Constituição Federal, e art. 43, §1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/1964.

20. Além do que, foram observados os seguintes pontos:

- a) O Total das autorizações apurado pela inspetoria através dos Decretos, encaminhados na Prestação de Contas, divergiu do total obtido a partir do SIM;
- b) Os valores dos créditos adicionais suplementares apurados com base nas leis e decretos, encaminhados na Prestação de Contas, divergiram das informações extraídas do SIM;
- c) O total das anulações apurado com base nos decretos, encaminhados na Prestação de Contas, divergiu das informações extraídas do SIM;

21. Em que pese as alterações orçamentárias, se observa que por meio dos decretos foram abertos créditos adicionais suplementares nos limites permitidos na LOA, tendo como fonte de recursos anulações de dotações, respeitando o art. 167, inciso V da Constituição Federal, bem como o art. 43, §1º, inciso III da Lei Federal nº 4.320/1964, contudo, ficou constado **divergências** entre os dados dos decretos, encaminhados na Prestação de Contas, dos obtidos a partir do SIM.

### **DÍVIDA ATIVA**

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

22. A **Dívida Ativa** do Município, segundo os inspetores, apresentou um saldo de **R\$ 3.694.887,30** proveniente do exercício anterior, sendo inscritos **R\$ 1.205.391,76, arrecadado** apenas **R\$ 53.155,26 (1,44%)** em 2016 e cancelados e prescritos **R\$ 156.659,77**, permanecendo um saldo no final do exercício de **R\$ 4.690.464,03** demonstrando um baixo índice de arrecadação.

23. Ademais, foram destacados os seguintes pontos, *in verbis*:

Verificou-se que o saldo dos créditos, a título de Dívida Ativa, encontra-se em aumento, indicando que não houve a intensificação da cobrança da Dívida Ativa, mas a inatividade da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos.

Assim sendo, salvo provas em contrário, verifica-se que não houve esforço dessa Administração Municipal em promover ações administrativas ou judiciais para recuperar tais ativos, visto que os créditos estão aumentando sem que sejam levadas a efeito medidas prioritárias para cobrança dos devedores da Fazenda Pública Municipal;

Faz-se necessário comprovar a natureza dos créditos prescritos e cancelados no valor de R\$ 156.659,77, fazendo-se necessário, para este último, a apresentação da autorização legislativa para tal fim.

Destaca-se, por pertinente, que essas informações são de sobremaneira importantes para que esse cancelamento não seja enquadrado como renúncia de receita prevista no §1º do art. 14 da LRF.

24. Não resta dúvida de que existe uma ineficiente gestão dos créditos oriundos da dívida ativa como bem mencionou a Unidade Técnica nas ocorrências acima mencionadas.

25. 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.

### **DA DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA ORIUNDA DE DÉBITOS E MULTAS APLICADAS PELO TCM/CE**

26. Com relação a esse ponto, os inspetores concluíram que:

- Segundo dados da Secretaria desta Corte de Contas, não constam pendências relativas à inscrição de Dívida Ativa não tributária para o exercício em questão;
- Segundo dados da Secretaria desta Corte de Contas, não constam pendências relativas à cobrança de Dívida Ativa não tributária para o exercício em questão.

### **RECEITA CORRENTE LÍQUIDA**

27. No tocante a **Receita Corrente Líquida – RCL**, a Inspetoria apurou com base nos dados do RREO/RGF e Balanço Geral, o seguinte resultado:

Especificação	Valor
<b>RECEITA CORRENTE</b>	<b>R\$ 74.907.251,17</b>
(-) contribuição dos servidores para o regime próprio de Previdência	0,00
(-) receitas provenientes da compensação financeira entre os	

**PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020**

<b>diversos regimes de Previdência Social</b>	<b>0,00</b>
<b>(-) dedução da receita para formação do FUNDEB</b>	<b>R\$ 6.078.056,12</b>
<b>(-) contabilização em duplicidade</b>	<b>R\$ 0,00</b>
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA- SIM</b>	<b>R\$ 68.829.195,05</b>
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RREO 6º bimestre</b>	<b>R\$ 68.829.195,05</b>
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - ANEXO X</b>	<b>R\$ 68.829.195,05</b>
<b>DIFERENÇA</b>	<b>0,00</b>

**RECEITAS E DESPESAS**

28. O Balanço Orçamentário, segundo os inspetores, demonstra que a receita orçamentária arrecadada em 2016 totalizou **R\$ 138.357.296,96** divergindo dos Balanceiros Contábeis - Receitas do SIM (**R\$ 7.573.346,03**) e do Balanço Financeiro (**R\$ 69.528.101,91**).

29. Destacaram ainda que as receitas tributárias importaram em **R\$ 1.669.471,59** o que representou **97,22%** do valor previsto de arrecadação tributária (**R\$ 1.717.077,00**), revelando uma insuficiência de **R\$ 47.605,41**, em relação ao que foi planejado, segundo dados do SIM.

30. Em relação as despesas, foi verificado que a despesa orçamentária alcançou o valor de **R\$ 65.213.639,80**, segundo dados do SIM, divergindo do RREO (**R\$ 57.552.580,32**) e que o montante da Despesa Paga registrado nos Balanceiros Contábeis – Despesas do SIM (**R\$ 17.585.388,22**) divergiu do valor pago demonstrado no Balanço Orçamentário (**R\$ 64.788.700,40**) e Balanço Financeiro (**R\$ 64.788.700,40**).

**PESSOAL**

31. A Despesa com Pessoal do Poder Executivo foi de **R\$ 36.515.047,24** que correspondeu a **53,05% da RCL, cumprindo**, desta forma, o art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

32. Além do que, ficou constatado que o Poder Executivo atingiu o limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

33. A despesa com pessoal do Poder Legislativo foi de **R\$ 1.367.565,16**, que equivale a **1,99%** da RCL, respeitando, dessa forma, o art. 20, inciso III, alínea “a” da LRF.

**DO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL**

34. A Lei de responsabilidade Fiscal estabelece no parágrafo único do art. 21 que é nulo de

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

pleno direito o ato de que resulte **aumento da despesa com pessoal** expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

35. De acordo com os técnicos, foi verificado que as despesas com pessoal do poder executivo do 2º semestre ultrapassaram as do 1º semestre, configurando, assim, a ocorrência do ato vedado pelo art. 21, parágrafo único, da LRF.

36. O Ministério Público de Contas observou que houve desobediência ao art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e que o fato é grave e criminalmente tipificado, nos termos do art. 359 G da Lei nº 10.028/2000 e que entendo como determinante para a reprovação das contas.

### EDUCAÇÃO

37. No que tange aos **Gastos com Educação**, conforme os inspetores, o Município aplicou o montante de **R\$ 7.937.427,15** (sete milhões, novecentos e trinta e sete mil, quatrocentos e vinte sete reais e quinze centavos), o que representou **23,48%** do total das receitas provenientes de impostos e transferências, **descumprindo**, dessa forma, o art. 212 da **Constituição Federal**.

38. Destacaram ainda que, *in verbis*:

Deve-se ressaltar que o valor aplicado nas Despesas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, informado neste Relatório, fica pendente de ratificação, haja vista que a Prestação de Contas apresentada não cumpre integralmente o art. 5º da Instrução Normativa nº 02/2013 de 19/12/2013, em virtude do descumprimento do §2º do mencionado artigo.

§2º A documentação prevista nos Incisos X e XI deste art. Deve ser acompanhada de relação que identifique, de forma detalhada, a composição de todos os convênios creditados no exercício, por conta corrente.

Acrescente-se que, conforme verificado no banco de dados do Sistema de Informações Municipais – SIM, os Recursos de Transferências Voluntárias (Recursos Conveniados) não identificam o número das contas bancárias através das quais ingressaram nos cofres do Município, impossibilitando a verificação do saldo Inicial e saldo Final contido nessas contas e consequentemente o cálculo correto das despesas Manutenção e Desenvolvimento do Ensino à luz do artigo 212 da Constituição Federal.

39. O Órgão Ministerial, diante da matéria, observou que deixou o Administrador de cumprir relevantíssimo dever imposto diretamente por norma constitucional (art. 212 da CF/88), na medida em que aplicou somente **23,48%**, posição com a qual guardo concordância, sendo determinante para reprovação das contas.

### SAÚDE

40. Com relação aos **Gastos Efetuados na Saúde**, os técnicos 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\$ 6.499.262,01** (seis milhões, quatrocentos e noventa e nove mil, duzentos e sessenta e dois reais e um centavo), que correspondeu a **19,83%** das receitas arrecadadas resultantes de impostos e das provenientes de transferências, pertinentes ao disposto nos arts. 156, 157 e 159, inciso I, alínea b e §13 da Constituição Federal.

41. Com relação aos gastos com saúde, é importante destacar que os técnicos fizeram a mesma observação com relação aos gastos com educação, conforme se observa, *in verbis*:

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

Deve-se ressaltar que o valor aplicado nas Despesas Com Ações e Serviços Públicos de Saúde, informado neste Relatório, fica pendente de ratificação, haja vista que a Prestação de Contas apresentada não cumpre integralmente o art. 5º da Instrução Normativa nº 02/2013 de 19/12/2013, em virtude do descumprimento do §2º do mencionado artigo.

§2º A documentação prevista nos Incisos X e XI deste art. Deve ser acompanhada de relação que identifique, de forma detalhada, a composição de todos os convênios creditados no exercício, por conta corrente.

Acrescente-se que, conforme verificado no banco de dados do Sistema de Informações Municipais – SIM, os Recursos de Transferências Voluntárias (Recursos Conveniados) não identificam o número das contas bancárias através das quais ingressaram nos cofres do Município, impossibilitando a verificação do saldo Inicial e saldo Final contido nessas contas e consequentemente o cálculo correto das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde. Assim como a ratificação do cumprimento dos citados dispositivos legais.

### **DUODÉCIMO**

42. O valor repassado ao Poder Legislativo, a título de Duodécimo, segundo os Inspetores, **foi acima** do limite constitucional, configurando, desta forma, crime de responsabilidade previsto no inciso I do §2º do art. 29-A da Constituição Federal, conforme pode ser observado nos dados da tabela abaixo:

<b>Total dos Impostos e Transferências (Receita arrecadada de 2015)</b>	<b>R\$ 28.883.809,48</b>
<b>Valor máximo a repassar (7% da Receita)</b>	<b>R\$ 2.021.866,66</b>
<b>Valor fixado no Orçamento</b>	<b>R\$ 2.319.220,00</b>
<b>(+) Créditos Adicionais Abertos</b>	<b>R\$ 264.607,00</b>
<b>(-) Anulações</b>	<b>R\$ 264.607,00</b>
<b>(=) Fixação Atualizada</b>	<b>R\$ 2.319.220,00</b>
<b>Valor repassado ao Legislativo em 2016</b>	<b>R\$ 2.092.117,16</b>
<b>Valor repassado a maior</b>	<b>R\$ 70.250,50</b>

43. Com relação aos repasses mensais do Duodécimo, os técnicos constataram ainda que foram efetuados dentro do prazo estabelecido no art. 29-A, §2º, inciso II, da Constituição Federal.

44. A Unidade Técnica pontuou também que a fixação do Orçamento Municipal **superou** o limite máximo permitido para despesas com o Legislativo e que fosse solicitado na fase diligencial do presente Processo que fosse comprovada a ação desenvolvida pelo Sr. Prefeito Municipal com vistas a dar ciência, mediante Decreto, ao Chefe do Legislativo acerca do valor a ser repassado, permitido pela Constituição.

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

45. O Órgão Ministerial, diante da matéria, entendeu que houve ofensa art. 29-A, §2º, inciso I, da CF, conforme se observa:

Referente ao Duodécimo, apurou-se que o valor efetivamente repassado ao Poder Legislativo foi superior aos limites definidos na Constituição Federal, constituindo-se o fato, em tese, como crime de responsabilidade, à luz do que dispõe o art. 29-A, §2º, I, da CF.

46. É importe ressaltar de que não há nos autos, a devolução desta parcela a maior, visando corrigir o repasse de Duodécimo aos termos do art. 29-A da Carta Federal, o que permitiria a modulação desta irregularidade, com base no art. 28-D da Lei nº 16.819/2019 – Lei Orgânica do TCE combinado com o art. 23 da LINDB.

47. Desta forma, restou esta grave irregularidade, determinante para a desaprovação das contas.

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

48. Os Inspetores informaram que, durante o exercício financeiro de 2016, o Município não contraiu Operações de Crédito, não realizou Empréstimos por Antecipação de Receita Orçamentária – ARO, assim como não foram concedidas Garantias e Avais.

### **DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA**

49. 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 a Informação Técnica detalhada na tabela a seguir:

Dívida Pública	Receita Corrente Líquida	Limite Legal (RCL x 1,2)
R\$ 26.670.405,90	R\$ 68.829.195,05	R\$ 82.595.034,06

50. Os Inspetores observaram que houve uma divergência da Dívida Pública extraída do Anexo II do Relatório de Gestão Fiscal, em relação ao Demonstrativo da Dívida Fundada (**R\$ 26.456.463,12**).

### **PREVIDÊNCIA – INSS**

51. Os Inspetores observaram que o Poder Executivo consignou de seus servidores a quantia de **R\$ 3.042.819,83** para pagamento ao INSS, e, repassou ao referido Órgão Previdenciário **R\$ 2.730.010,41**, ressaltando que não foi repassado integralmente ao INSS os valores consignados a título de Contribuição Previdenciária.

52. Apontaram, também, com base no demonstrativo da Dívida Flutuante, que o Município já possuía dívidas alusivas a exercícios anteriores no montante de **R\$ 1.729.997,15**, sendo acrescidas no exercício em análise.

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

53. Ao final, observaram que a falta de repasse previdenciário aumenta, consideravelmente, a dívida municipal, o que, no futuro, compromete o financiamento de programas governamentais.

54. O Órgão Ministerial, diante da matéria, entendeu que houve crime de apropriação indébita previdenciária (art. 168-A, do Código Penal), segundo se verifica:

Ademais, o Poder Executivo deixou de repassar ao Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS) os valores consignados a título de Contribuição Previdenciária no montante de R\$ 312.809,42. Diante do exposto, conclui-se que houve, em tese, crime de apropriação indébita previdenciária (art. 168-A, do Código Penal).

55. Esta Relatora comunga do mesmo entendimento do douto Ministério Público de Contas. 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.

56. Com efeito, recentemente, em 29/01/2019, o **Pleno deste TCE** no **Processo n° 6891/12 - Prestação de Contas de Governo Aiuba/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.

57. No caso citado (**Processo n° 6891/12 – PC-GOV Aiuba/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 positiva com efeitos negativos 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.

58. No caso do presente processo, não se pode aplicar a modulação temporal dos efeitos da mudança de entendimento, tendo em vista que em consulta ao site <http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/certidaointernet/PJ/Consultar/RelacaoCertidao>, constatou-se que não existe a Certidão positiva com efeitos negativos do INSS válido para todo o exercício financeiro de 2016.

59. Dessa forma, tendo em vista, a jurisprudência do extinto TCM, que aceitava a **Certidão positiva com efeitos negativos do INSS** para justificar a falta de repasse no exercício das consignações previdenciárias e que foi verificado que a referida certidão só tinha validade **até 24/08/2016**, tal fato é suficiente para reprovação das contas pois ficou constatado a não existência da referida Certidão com validade até o final do exercício financeiro de 2016.

### **RESTOS A PAGAR**

60. Os técnicos destacaram que havia um saldo de exercícios anteriores no total de **R\$ 8.003.900,42** no qual foram pagos **R\$ 3.844.156,99 (48%)**, cancelados e prescritos **R\$**

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

**2.923.899,89** que somado as inscrições de 2016 de **R\$ 424.939,40** totaliza um saldo a ser pago no exercício seguinte (**2017**) de **R\$ 1.660.782,94** o que equivale a **2,41%** da Receita Corrente Líquida.

61. Destacaram ainda que o saldo no final dos três últimos exercícios financeiros vinha diminuindo e ao final fez a seguinte observação:

O cancelamento de Restos a Pagar no exercício totalizou a cifra de R\$ 2.923.899,89, conforme Relação acosta aos autos às fls. 134/140. Contudo, diante da análise procedida, em confronto com os dados extraídos do SIM, esta Unidade Técnica não pode atestar se esse montante, em sua totalidade, é relativo a despesas Não Processadas ou Processadas, haja vista que os empenhos nº 12010001 – valor R\$ 60.314,09 e nº 03010034 – valor R\$ 109.429,77, contidos na relação apresentada (fls. 134/140) não encontram respaldo no banco de dados do mencionado Sistema de Informações Municipais.

62. Frisaram ainda, ao confrontar os valores nos demonstrativos contábeis e balancetes contábeis do SIM, a seguinte observação:

O valor a título de inscrição de restos a pagar não processados e processados, registrado nos Balancetes Contábeis - Despesas do SIM (R\$ 0,00) diverge do demonstrado no Balanço Financeiro (R\$ 424.939,40) e confere com o resultado apurado no Balanço Orçamentário (despesas empenhadas menos despesas pagas) (R\$ 424.939,40).

63. Analisando o comportamento dos restos a pagar, observa-se que houve uma redução de **R\$ 6.343.117,48** no montante para o exercício seguinte, o que equivale a **79,25%** se comparado com o ano anterior, conforme a tabela abaixo:

<b>Restos a pagar de 2015 para 2016:</b>	<b>R\$ 8.003.900,42</b>
<b>Restos a pagar de 2016 para 2017:</b>	<b>R\$ 1.660.782,94</b>
<b>redução de 79,25%:</b>	<b>R\$ 6.343.117,48</b>

64. Ao excluirmos do total de restos a pagar para o exercício seguinte a quantia de **R\$ 4.903.159,29** referente à disponibilidade financeira líquida existente em 31/12/2016, a dívida de **R\$ 1.660.782,94** é reduzida para um valor negativo (**R\$ 3.242.376,35**).

### **DAS OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE MANDATO**

65. Segundo os inspetores, ao final do exercício de 2016, havia lastro financeiro para a cobertura de obrigações de despesas contraídas pelo Chefe do Poder Executivo nos últimos 180 dias de mandato cumprindo, dessa forma, o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **BALANÇO GERAL**

66. Na análise das peças que compõem o Balanço Geral do Município, os Inspetores constataram a devida consolidação dos valores referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial de todas as unidades orçamentárias compreendidas no Orçamento Municipal, e a

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

existência de todos os Anexos da Lei nº 4.320/1964, exigidos pela Instrução Normativa de nº 02/2013 deste Tribunal de Contas.

67. No **Balanço Orçamentário – Anexo XII** verificou-se que a receita orçamentária arrecadada foi maior do que a despesa orçamentária empenhada. Tal situação permitiu a ocorrência de um superavit orçamentário.

68. É importante ressaltar ainda que ao analisar o referido demonstrativo ficou evidenciada que houve uma insuficiência de arrecadação (o valor da Receita Prevista foi maior que o montante da Receita Realizada), bem como uma economia orçamentária (o montante da Despesa Fixada foi maior do que o valor da Despesa Realizada).

69. O **Balanço Financeiro – Anexo XIII** demonstrou que a disponibilidade financeira líquida existente em 31/12/2016 foi de **R\$ 4.903.159,29**.

70. O **Balanço Patrimonial – Anexo XIV** 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.

71. Os Técnicos, ao analisar os indicadores de Capacidade de Pagamento ou Indicadores de Liquidez, constaram que os dados apresentados, com base nas informações constantes no Balanço Patrimonial divergiam dos Balancetes Contábeis (SIM).

72. A **Demonstração das Variações Patrimoniais – Anexo XV**, que reflete as alterações ocorridas no Patrimônio, durante o exercício, segundo os inspetores, apresentou um Resultado Patrimonial superavitário de **R\$ 6.431.620,00**.

73. Salientaram ainda que o **superavit registrado no Balanço Geral** divergiu do resultado apresentado nos Balancetes Contábeis do SIM (**R\$ 3.726.816,31**).

74. Na **Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC)**, segundo os técnicos, a geração líquida de caixa e equivalente de caixa, no exercício financeiro de 2016, foi de **R\$ 1.105.972,75**.

75. A **Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL**, de acordo com os técnicos, é obrigatória apenas para as empresas estatais dependentes e para os entes que as incorporarem no processo de consolidação das contas, ressaltando que no município de Várzea Alegre não se aplica a obrigatoriedade de envio do referido Demonstrativo.

## CONTROLE INTERNO

76. Segundo os inspetores, a Instrução Normativa nº 02/2013 do TCM - CE determina a apresentação, junto ao Processo de Prestação de Contas de Governo, das seguintes peças:

- Norma que instituiu o órgão central do sistema de controle interno do poder executivo e que regulamentou o seu funcionamento;
- Relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

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

77. Os técnicos observaram que não foi atendida a referida Instrução Normativa, conforme se observa nos seguintes termos:

Das peças requisitadas na Instrução Normativa acima citada, foi encaminhada nestes autos (fls. 124/127) apenas cópia da Lei Municipal nº 602/2010, de 04/03/2010, a qual estabelece em seu art.1º a criação do Núcleo de Controle Interno do Município de Várzea Alegre. Portanto, descumprindo o disposto na IN mencionada.

### **CONCLUSÃO**

**CONSIDERANDO** a necessidade de que seja analisado, de forma detalhada, por parte da Unidade Técnica, nas Contas de Governo quanto ao atingimento ou não das metas de Resultado Primário e Nominal, bem como o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e o Demonstrativo dos Restos a Pagar a partir das contas de governo referente ao exercício de 2019;

**CONSIDERANDO** que o prefeito foi considerado **revel** nos termos do art. 12, §4º, da LOTCE.

78. De tudo o que foi examinado, conclui-se que as Contas Anuais do exercício de 2016 da Prefeitura de Várzea Alegre apresenta o seguinte resumo:

#### **PONTOS POSITIVOS:**

- Prestação de Contas, LDO e LOA foram encaminhados tempestivamente (itens 13, 15 e 16);
- A Despesa com Pessoal do Poder Executivo atendeu o dispositivo contido no art. 169 da Constituição Federal bem como o art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 31);
- Foi cumprido o percentual constitucional com Saúde (**19,83%**) (item 40);
- Os repasses mensais do Duodécimo foram efetuados no prazo estabelecido no art. 29-A, §2º, inciso II, da Constituição Federal (item 43);
- 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 49);
- Foi constatado que havia lastro financeiro para a cobertura de obrigações de despesas contraídas pelo Chefe do Poder Executivo nos últimos 180 dias de mandato cumprindo, dessa forma, o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 65).

#### **PONTOS NEGATIVOS:**

- Não foi atendido o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 14);
- Divergência entre o valor total dos créditos adicionais suplementares abertos a

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

partir dos decretos e o evidenciado no SIM e divergência entre o total das anulações apurado com base nos decretos, encaminhados na Prestação de Contas, das informações extraídas do SIM (item 20);

- Baixa arrecadação dos créditos inscritos em Dívida Ativa (item 22);
- O saldo dos créditos da dívida ativa encontram-se em aumento, indicando que não houve a intensificação da cobrança da dívida ativa, mas a inatividade da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos (item 23);
- As receitas tributárias importaram em R\$ 1.669.471,59 o que representou 97,22% do valor previsto de arrecadação tributária (R\$ 1.717.077,00), revelando uma insuficiência de R\$ 47.605,41, em relação ao que foi planejado, segundo dados do SIM. (item 29);
- A despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o limite prudencial preconizada na LRF (item 32);
- Foi verificado que o Poder Executivo não respeitou a LRF em relação ao **aumento da despesa com pessoal** expedido **nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato** (item 36);
- Não foi cumprido o percentual constitucional com Educação (**23,48%**) (item 37);
- O valor repassado, a título de Duodécimo, não **obedeceu** ao que dispõe o art. 29-A, §2º, inciso I, da Constituição Federal (item 45);
- Não foram repassados integralmente os valores que foram consignados, a título de Contribuição Previdenciária para o INSS (item 54);
- Do total de Restos a Pagar cancelados no exercício no valor de **R\$ 2.923.899,89**, não foi possível atestar se esse montante, em sua totalidade, é relativo a despesas Não Processadas ou Processadas (item 61);
- O valor a título de inscrição de restos a pagar não processados e processados, registrado nos Balancetes Contábeis - Despesas do SIM divergiu do demonstrado no Balanço Financeiro (item 62);
- Os indicadores de Capacidade de Pagamento ou Indicadores de Liquidez, constantes no Balanço Patrimonial, divergiram dos Balancetes Contábeis (SIM) (item 71);
- O superavit registrado no Balanço Geral divergiu do resultado apresentado nos Balancetes Contábeis do SIM (item 73);
- Não foi cumprida a Instrução Normativa n° 02/2013 do TCM - CE relacionada ao Controle Interno (item 77).

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

Face ao exposto e examinado nos termos do art. 1º, inciso I, e art. 6º da LOTCM c/c o art. 116 do RITCM, concordando com o Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela emissão de Parecer Prévio pela **IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GOVERNO** do Prefeito de Várzea Alegre, **Sr. Francisco Vanderlei de Sousa Freire**, referente ao exercício financeiro de 2016, em virtude das seguintes ocorrências:

- a) Não aplicação do percentual de **25%** em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino **descumprindo**, dessa forma, **o art. 212 da Constituição Federal**;
- b) O valor efetivamente repassado, a título de duodécimo, ao Poder Legislativo **foi superior aos limites definidos na Constituição Federal**, constituindo-se o fato, em tese, como crime de responsabilidade, à luz do que dispõe o art. 29-A, §2º, inciso I, da CF;
- c) Não **repasse integral** das contribuições previdenciárias ao INSS;
- d) As despesas com pessoal do 2º semestre ultrapassaram as do 1º semestre, em **desobediência ao art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal** (LRF).

Ademais, que sejam realizadas as seguintes **recomendações** à atual administração do referido município:

- **Incrementar** a arrecadação dos valores inscritos na Dívida Ativa;
- **Aplicar** as regras estabelecidas no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **Intensificar** a cobrança da Dívida Ativa, de forma a possibilitar a recuperação desses direitos e sua possível aplicação em políticas públicas necessitadas pelos municípios;
- **Planejar** melhor a arrecadação da receita tributária como forma de evitar que ocorra diferença significativa entre o que foi previsto e arrecadado;
- **Implementar** medidas de acompanhamento dos gastos com educação, de modo que seja aplicado pelo menos o exigido no art. 212 da Constituição Federal;
- **Registrar** os repasses e consignações das contribuições previdenciárias para o INSS nas devidas competências;
- **Observar** o disposto no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **Empreender** meios de controle suficientes para evitar divergências entre os dados constantes dos decretos e os evidenciados no SIM em relação as autorizações orçamentárias/créditos abertos/anulações;

## PARECER PRÉVIO N° 0051 /2020

- **Empreender** meios de controle suficientes para evitar divergências entre os indicadores de Capacidade de Pagamento ou Indicadores de Liquidez, constantes no Balanço Patrimonial, em relação aos Balancetes Contábeis (SIM);
- **Empreender** meios de controle suficientes para evitar divergências entre os valores inscritos em restos a pagar não processados e processados, registrado nos Balancetes Contábeis - Despesas do SIM em relação ao demonstrado no Balanço Financeiro;
- **Comprovar** a natureza dos restos a pagar que foram cancelados;
- **Observar** o que dispõe o art. 29-A, §2º, inciso I, da Constituição Federal;
- **Observar** o que dispõe o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **Empreender** meios de controle suficientes para evitar divergências entre o **superavit registrado no Balanço Geral** do resultado apresentado nos Balancetes Contábeis do SIM;
- **Cumprir** a Instrução Normativa nº 02/2013 do TCM - CE relacionada ao controle interno.

Adote a Secretaria-Geral do TCE, as seguintes providências:

- a) Notificar o Prefeito, com cópia deste Parecer Prévio, e remeter os autos a Câmara Municipal de Várzea Alegre, para o julgamento destas Contas Anuais;

Expedientes necessários.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em 27 de abril de 2020.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor  
**RELATORA**