

**PROCESSO N.º 12440/2018-7****INTERESSADO:** MUNICÍPIO DE ICAPUÍ**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO**EXERCÍCIO:** 2013**RESPONSÁVEL:** JERÔNIMO FELIPE REIS DE SOUZA**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO DAVID SANTOS MATOS**RELATÓRIO**

Reportam-se os autos sobre a Prestação de Contas Anual do Município de **ICAPUÍ**, relativa ao exercício financeiro de **2013**, de responsabilidade do senhor **JERÔNIMO FELIPE REIS DE SOUZA**, então prefeito municipal, encaminhada a esta Corte de Contas, para receber exame e Parecer Prévio, de conformidade com o preceituado no inciso I, do Art. 78 da Constituição Estadual.

Inicialmente os autos foram distribuídos para a Relatoria do conselheiro Ernesto Saboia que, dando prosseguimento ao feito, encaminhou-os à Dirfi para análise (Seq. 64).

Encarregada da análise técnica, a Inspetoria competente emitiu a Informação Inicial n.º 171012014 (Seq. 67) e documentos anexos (Seq. 68/70).

Observadas as garantias estabelecidas no Art. 5º, inciso LV, da Carta Federal, foram as contas convertidas em diligência (Seq. 72) de acordo com o Diário Eletrônico (Seqs. 73/76), tendo o Responsável apresentado suas razões de Defesa (Seqs. 74/92), a qual deu entrada nesta Corte de Contas dentro do prazo, (Seq. 93).

Em seguida os autos foram encaminhados à Dirfi para informar (Seq. 94), a qual apresentou a Informação Complementar n.º 140072015 (Seq. 96) e anexos (Seqs. 97/98) exarada pela 3.ª Inspetoria.

Conforme Registro da Distribuição Automática (Seq. 102), em razão da necessidade de distribuição de todo o acervo processual da extinta Corte de Contas, aplicando-se suas regras regimentais, de acordo com o disposto no parágrafo único do Art. 6.º da Emenda Constitucional n.º 92/2017, publicada no D.O.E. de 21/08/2017, considerando o sorteio eletrônico realizado na sessão plenária de 29/08/2017, foi providenciada, de forma automática, a distribuição da relatoria dos processos relativos ao Município de Icapuí, exercício de 2013, ao Conselheiro Substituto Fernando Antonio Costa Lima Uchoa Junior, que passou a ser Relator do presente feito.



Instado a se manifestar (Seq.100), o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n.º 108373/2018, da lavra do procurador José Aécio Vasconcelos Filho, opinando pela **Desaprovação** das presentes contas (Seq.104).

Considerando a nova redação do Art. 76, da LOTCE, ao qual foi acrescido o § 1º, inciso I, por força da Lei nº 16.819/2019, publicada no D.O.E. de 08/01/2019, determinando o sorteio, somente a Conselheiros, dos processos tratando do Parecer Prévio das Contas de Governo, foi providenciada, de forma automática, a distribuição da relatoria do presente processo, de forma que o Conselheiro Rholden Queiroz que passou a ser o relator do mesmo (Seq. 108).

Os autos vieram a mim conclusos.

É o relatório.

### **DO EXAME DAS CONTAS**

Através de análise apurada aos autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a uma apreciação desta Corte de Contas, considerando que foram observados todos os trâmites legais e regimentais.

Preliminarmente, é importante salientar que o exame das Contas de Governo, com a emissão do 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.

Ressalte-se que este Parecer Prévio não afasta o julgamento que é feito por esta Corte de Contas dos ordenadores de despesas e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, ficando ressalvadas as eventuais responsabilidades, porquanto será objeto de apreciação específica, mediante Tomadas e Prestações de Contas de Gestão.

Demonstra-se o exame dos tópicos analisados, nas Informações Técnicas, Defesa e Parecer do Ministério Público de Contas, bem como as ocorrências acerca da execução orçamentária, financeira e patrimonial.

A seguir, passo a discorrer sobre os tópicos analisados pela Inspetoria da Diretoria de Fiscalização, cujo relatório técnico demonstra valores da execução orçamentária, financeira e patrimonial, os quais acolho como parte integrante do Voto e que servirão de base para o juízo de aprovação ou não das Contas ora apreciadas, merecendo destaque os aspectos mais relevantes do processo ora examinado:



## 1 ITENS REGULARES

Da análise dos autos, os relatórios técnicos apontaram regularidade quanto aos seguintes itens:

**1.1** A presente **Prestação de Contas**, autuada neste Tribunal sob o n.º 10005114, foi **encaminhada tempestivamente** pelo Sr. Presidente do Legislativo local, em atendimento ao disposto no Art. 42 da Constituição Estadual (Seq. 67).

**1.2** A **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**, foi encaminhada a esta Corte de Contas em cumprimento ao disposto no Art. 4.º da Instrução Normativa n.º 03/2000, alterada pela IN n.º 01/2007 do extinto TCM (Seq. 67).

**1.3** A **Lei Orçamentária Anual**, foi encaminhada a esta Corte de Contas, em cumprimento ao que dispõe o Art. 42, § 5.º da Constituição Estadual/89 (Seq. 67).

**1.4** Foi **comprovada** junto a este Tribunal a **elaboração da Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso**, em cumprimento ao disposto no Art. 8.º da Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Seq. 67).

**1.5** A Lei Orçamentária Anual **autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 60% da despesa fixada**, o que equivale a R\$ 23.039.608,00 (vinte e três milhões, trinta e nove mil, seiscentos e oito reais). Considerando que foram abertos R\$ 15.459.331,85 (quinze milhões, quatrocentos e cinquenta e nove mil, trezentos e trinta e um reais e oitenta e cinco centavos) em créditos do tipo suplementar, conclui-se que **foi respeitado o limite estabelecido na Lei Orçamentária**, cumprindo-se à determinação contida no Art. 167 da Constituição Federal, e Art. 43, § 1.º, inciso III, da Lei n.º 4.320/64 (Seq. 67).

**1.6** Os **créditos adicionais especiais foram autorizados** por intermédio das Leis n.ºs 603/13 e 624/13 (Seq. 67).

**1.7** O Responsável apresentou documentos hábeis, os quais comprovam a devida cobrança dos valores inscritos em **Dívida Ativa Não Tributária** (Seq. 67 e 96).

**1.8** Após as justificativas apresentadas, ficou constatado que **Receita Corrente Líquida - RCL** do Município, apurada pela Inspetoria, para o exercício financeiro em análise, guardam compatibilidade com o RREO/RGF, anexo X do Balanço Geral e SIM (Seq. 67).

**1.9** Após as justificativas apresentadas, ficou constatado que, no exercício em análise, o Município **CUMPRIU** a exigência constitucional contida no Art. 212 da Constituição Federal, já que aplicou na “**Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**” a quantia de **R\$ 7.636.425,13** (sete milhões, seiscentos e trinta e seis mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e treze centavos), correspondente ao percentual de **33,37%** do total das receitas provenientes de Impostos e Transferências (Seqs. 67 e 96).



**1.10** Foi constatado que o Município despendeu, durante o exercício financeiro, o montante de R\$ 5.938.048,90 (cinco milhões, novecentos e trinta e oito mil, quarenta e oito reais e noventa centavos), com as “**Ações e Serviços Públicos de Saúde**”, o que representou **26,60%** das receitas arrecadadas resultantes de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, pertinentes ao disposto nos Arts. n.ºs 156, 157 e 159, inciso I, alínea b e parágrafo 3.º da Constituição Federal, **CUMPRINDO**, deste modo, o percentual mínimo de 15% exigido no inciso III do Art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, acrescido pelo Art. 7º da Emenda Constitucional n.º 29/00 (Seqs. 67 e 96).

**1.11** Após as justificativas apresentadas, ficou comprovado que foram repassados recursos financeiros ao Poder Legislativo a título de **Duodécimo, na quantia de R\$ 1.675.088,44** (hum milhão, seiscentos e setenta e cinco mil, oitenta e oito reais e quarenta e quatro centavos), **obedecendo aos ditames do § 2.º do Art. 29-A da Constituição Federal** (Seqs. 67 e 96).

**1.12** Foi constatado que os repasses mensais do Duodécimo aconteceram de forma parcelada, **dentro do prazo** estabelecido no Art. 29-A, § 2.º, inciso II da Constituição Federal (Seq. 67).

**1.13 A Dívida Consolidada Municipal** está dentro do limite estabelecido no inciso II do Art. 3.º da Resolução n.º 40/01 do Senado da República (Seq. 67).

**1.14** 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. 67).

**1.15 O Município possui suficiência de lastro financeiro** (R\$ 6.874.684,79) para amparar os Restos a Pagar Processados inscritos no exercício (R\$ 5.626.281,44);

**1.16 Ativo Real Líquido** de R\$ 7.916.521,13 (sete milhões, novecentos e dezesseis mil, quinhentos e vinte e um reais e treze centavos) (Seq. 67).

**1.17 Superávit na gestão patrimonial** na ordem de R\$ 2.169.871,08 (dois milhões, cento e sessenta e nove mil, oitocentos e setenta e um reais e oito centavos) (Seq. 67).

**1.18** Foi encaminhada a esta Corte de Contas a norma que instituiu o Órgão de Controle Interno, bem como o Relatório do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, sobre a execução dos orçamentos e controle patrimonial (Seq. 67).

## 2 FALHAS QUE PODEM SER OBJETO DE RESSALVA OU DESAPROVAÇÃO



**Foram identificadas, ainda, algumas falhas, as quais merecem recomendações por parte desta Corte de Contas, bem como a existência de irregularidade, que poderiam, em tese, levar à desaprovação das presentes Contas, quais sejam:**

**2.1** Não foi comprovado o cumprimento do Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Seqs. 67 e 96).

Com referência ao fato acima especificado, este Relator, concorda com o Ministério Público, tendo em vista que o desrespeito ao princípio da publicidade, consagrado na Constituição Federal e, de forma específica e relevante, na Lei de Responsabilidade Fiscal, causou prejuízo ao controle social das presentes contas, fato este que deve ser censurado.

**2.2 A Receita Orçamentária arrecadada** no exercício em análise totalizou o valor de R\$ 40.746.318,92 (quarenta milhões, setecentos e quarenta e seis mil, trezentos e dezoito reais e noventa e dois centavos), ficando **abaixo da expectativa inicial (R\$ 46.732.680,00) na ordem de 12,81%**, (Seqs. 67 e 96).

Ao confrontar o valor arrecadado no exercício em análise com a quantia recolhida no exercício anterior, ficou constatada uma diminuição de arrecadação na ordem de R\$ 2.571.541,71 (dois milhões, quinhentos e setenta e um mil, quinhentos e quarenta e um reais e setenta e um centavos) que corresponde a **5,94%**.

Verificou-se, ainda, o total da receita tributária arrecadada no exercício sob exame (R\$ 1.735.560,29) representa **82,52%** do valor previsto de arrecadação tributária (R\$ 2.103.100,00), resultando em uma insuficiência de arrecadação de R\$ 367.539,71 (trezentos e sessenta e sete mil, quinhentos e trinta e nove reais e setenta e um centavos) em relação ao que foi planejado, indo de encontro ao que dispõe o inciso III do Art. 30 da Constituição Federal, o qual atribui aos municípios a instituição e arrecadação dos tributos de sua competência.

Objetivando dirimir a pecha, a Defesa aduziu:

Neste caso, a diminuição de arrecadação comentada foi causada principalmente pela não execução total dos Convênios firmados para atender as despesas Correntes e de Capital, que constaram da Lei Orçamentária, considerando que os projetos encaminhados aos órgãos federais e estaduais ainda encontravam-se em andamento no final de 2013.

Assim, diversos convênios deixaram de ser repassados ou foram repassados parcialmente, causando a divergência entre previsão e arrecadação, como pode ser observado pela Inspetoria na arrecadação das Transferências Correntes e de Capital, de acordo com o Anexo X - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, abaixo demonstrado:

Das Transferências Correntes:

Valor Orçado, R\$ 41.364.546,00

Valor Arrecadado, R\$ 38.648.477,33



Das Transferências de Capital:  
Valor Orçado, R\$ 1.500.000,00  
Valor Arrecadado, R\$ 334.486,62

Com relação à insuficiência na arrecadação Receita Tributária, esta foi causada principalmente em relação às receitas do ISS, que arrecadou R\$ 780.538,10 do valor orçado de R\$ 1.340.000,00. Note-se ainda que o incremento para a arrecadação dessas receitas independe da vontade do gestor municipal, uma vez que este imposto provém dos serviços que são prestados no Município.

Após analisar as razões da defesa, a unidade técnica sanou o apontamento inicial ao concluir: “*Esta Inspetoria reanalisou as peças alusivas ao Balanço Orçamentário e Anexo X e constatou a veracidade da informação alegada pela Defesa*”.

Em que pese a unidade técnica haver sanado a questão, o Ministério Público de Contas pugnou pela expedição de recomendação para que a Administração Municipal observe, com maior propriedade, o art. 11 da LC 101/2000 e o art. 30 da Lei 4.320/64. Isso, sob o entendimento de que “*A mera demonstração de que a importância arrecadada com as transferências voluntárias foi menor do que o esperado não tem o condão de justificar a insuficiência de arrecadação, reforçando, em verdade, o equívoco na projeção orçamentária das receitas*”.

Prescrutando os autos verifico a ocorrência de insuficiência generalizada de arrecadação, pois, com a exceção da fonte Receita de Serviços, todas as demais ficaram aquém da previsão, situação que aponta para o indício de um planejamento equivocado.

Contudo, entendo que a queda da receita orçamentária em relação à arrecadação do ano anterior constitui uma atenuante ao provável equívoco no planejamento, cuja estima resulta de projeção estatística baseada ao menos na arrecadação dos três últimos exercícios e considerar, ainda, as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita, conforme dispõe o art. 30 da Lei 4.320/64.

Em sendo uma projeção estatística, a estimativa torna-se uma probabilidade que pode ou não se concretizar, a depender das peculiaridades econômicas de momento e da ocorrência de fatos atípicos imprevisíveis, sendo possível que, em alguma medida, haja afetado a realização de alguma das fontes de receita.

**Outrossim, entendo salutar recomendar à Administração Municipal que observe, com maior propriedade, o Art. 11 da LRF (LC n.º 101/200) e o Art. 30 da Lei n.º 4.320/64.**

**2.3 Ineficiente arrecadação dos valores inscritos na Dívida Ativa representando 1,67% dos créditos inscritos até o exercício anterior e 55,09% da receita prevista** (Seqs. 67 e 96).



O Município arrecadou a quantia de **R\$ 29.353,85** (vinte e nove mil, trezentos e cinquenta e três reais e oitenta e cinco centavos), relativo à Dívida Ativa, sendo R\$ 22.177,03 (vinte e dois mil, cento e setenta e sete reais e três centavos) Tributária e R\$ 7.176,82 (sete mil, cento e setenta e seis reais e oitenta e dois centavos) Não Tributária, tendo inscrito no exercício o valor de **R\$ 580.741,61** (quinhentos e oitenta mil, setecentos e quarenta e um reais e sessenta e um centavos), o qual, somado com o saldo proveniente do exercício anterior de **R\$ 1.756.562,67** (Um milhão, setecentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e sessenta e dois reais e sessenta e sete centavos), resulta num saldo para o exercício seguinte no montante de **R\$ 2.307.950,43** (dois milhões, trezentos e sete mil, novecentos e cinquenta reais e quarenta e três centavos).

Diante do exposto, verificou-se que o saldo destes créditos 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.

A Defesa ressalta que o que se inscreve na Dívida Ativa não se transforma em arrecadação pela vontade do administrador, alegando que limita sua atuação na cobrança da Dívida Ativa ao que determina a legislação, ou seja, realizar a cobrança administrativa e, esgotado o tempo para que o contribuinte realize o pagamento, efetuar a cobrança judicial. **Acrescenta que constam nos autos diversos comprovantes de ações de execução impetradas pela Administração.**

Como reforço, argumentar que o baixo percentual de arrecadação da dívida ativa costuma acontecer em todas as esferas de governo, que comumente atingem percentuais até menos expressivos que os questionados pela nobre Inspetoria.

Para ilustrar, exemplifica os percentuais dos estoques das dívidas arrecadados, no exercício de 2013, pela União (1,37%) e pelo Governo do Ceará (1,78%), fazendo referência as seguintes fontes de informação: <http://www.cau.aov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-aestao-dos-administradores/prestacao-dej:contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2013/DCDr-2013.pdf>; e [http://transparencia.ce.oov.br/CONTENT/DOCUMENTOS/969\\_Sintese2013.pdf](http://transparencia.ce.oov.br/CONTENT/DOCUMENTOS/969_Sintese2013.pdf); e [http://transparencia.ce.gov.br/CONTENT/DOCUMENTOS/826\\_Sintese.PDF](http://transparencia.ce.gov.br/CONTENT/DOCUMENTOS/826_Sintese.PDF).

O Órgão Técnico deste Tribunal, após análise realizada na defesa e documentos acostados aos autos, manteve o entendimento inicial.

Por sua vez, o Ministério Público junto a esta Corte de Contas propôs o encaminhamento de recomendação ao ente municipal, no sentido que o mesmo promova processo contínuo de cobrança extrajudicial e judicial dos créditos municipais, com a inscrição em dívida ativa e a utilização de meios alternativos e coercitivos de recebimento dos valores.

No que se refere aos argumentos da Defesa de que “constam nos autos diversos comprovantes de ações de execução impetradas pela Administração”, não



se indicou em quais folhas dos fólios se encontram os referidos documentos.

Ademais, em que pese a plausibilidade do alegado quanto o costumeiro baixo percentual de arrecadação da dívida ativa em todas as esferas de governo, *in casu*, houve também um baixo percentual de arrecadação da dívida ativa em relação à previsão (**55,09%**), denotando a inercia administrativa neste particular, pois não se pode olvidar que o planejamento orçamentário deve considerar as circunstâncias desfavoráveis que lhes são inerentes.

Dessa forma, filio-me às considerações do Parquet e expeço recomendação no sentido de que a administração municipal desenvolva programas visando evitar inadimplências mediante a implementação de ações efetivas voltadas para cobrança e recebimento de suas receitas provenientes de tributos, especialmente aquelas inscritas na Dívida Ativa.

#### **2.4 Das Despesas de Pessoal** (Seqs. 67 e 96):

Ficou constatado que o Município **descumpriu** o limite estabelecido no Art. 20, inciso III, letras “a” e “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, **66,49%**, a saber:

Poder Executivo	R\$ 24.407.024,39	63,59%
Poder Legislativo	R\$ 1.113.289,15	2,90%

Em face do exposto, foi solicitado da Defesa o envio, junto as justificativas, de cópia do Anexo I do RGF do 1.º e 2.º quadrimestres, a fim de comprovação da redução do percentual excedente na forma do Art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal diz o que segue:

*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 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.*

A Defesa apresentou uma vasta explanação, conforme arquivo Nº 2013ICAPCG10005114 PARTE 1 dos autos, dentre o qual se destaca:

Durante o exercício de 2014, mesmo com o empenho da administração para redução da despesa com pessoal, diversos fatores foram determinantes para que não se alcançasse a meta prevista. Entre tantos, o aumento do salário mínimo em 01/01/2014, com elevação de 6,78%, e o piso salarial dos professores, majorado em 7,97%, que representaram grande elevação no valor da folha de pagamento, pois o pessoal do magistério representa mais de 40% do total da despesa com pessoal e o salário mínimo é a remuneração do pessoal auxiliar de serviços gerais em toda a administração. Tanto é assim que a diferença entre o valor da folha de pagamento do último quadrimestre de 2013 e da folha de pagamento do 1º quadrimestre de 2014 (depois da implantação do reajuste) foi de R\$



719.585,45, embora o número de servidores tenha sido reduzido consideravelmente no 1º período de 2014 (728 funcionários), como demonstrou o “Relatório Gerencial” produzido pela Diretoria de Fiscalização dessa Corte de Contas, do 3.º quadrimestre de 2013 e 1.º quadrimestre de 2014 (...) Ademais, o Produto Interno Bruto nacional cresceu ínfimos 0,1% no ano de 2014 (doc.06), contribuindo ainda mais para impossibilitar a recondução ao limite da despesa com pessoal.(...)

O Órgão Técnico deste Tribunal ao verificar a documentação apresentada, constatou que o PIB relacionado na defesa refere-se ao exercício de 2014, portanto, não serve como parâmetro para utilizar o benefício do Art. 66 da LRF, visto que o PIB a ser utilizado deve ser do mesmo ano do período em análise, ou seja, o ano de 2013.

Através de pesquisa na internet, foi constatado que o PIB nacional de 2013 encontrava-se num percentual de crescimento de **2,3%**. Assim, resta a impossibilidade de aplicar o Art. 66 da LRF, onde o mesmo dispõe sobre a duplicação dos prazos para o restabelecimento da despesa com pessoal, uma vez que a variação do PIB nacional no exercício de 2013 foi de 2,3% e o PIB estadual foi de 3,44%, ou seja, bem superior ao percentual de 0,1% (2014). Assim, em face do exposto, o prazo para recondução da despesa com pessoal aos seus limites permanece o mesmo do Art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante o exposto apresenta-se quadro demonstrando a recondução das despesas com pessoal ao limite nos dois quadrimestres do ano seguinte:

TRAJETÓRIA DE RETORNO AO LIMITE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL								
Final do Exercício			1.º quadrimestre			2.º Quadrimestre		
Limite máximo (a)	% DTP (b)	% Excedente c=(b-a)	Redutor mínimo de 1/3 do excedente (d)=(1/3*c)	Limite (e)=(b-d)	% DTP (f)	Redutor Residual (g)=(f-a)	Limite (h)=(a)	% DTP (i)
54%	63,96%	9,96%	3,32%	60,64%	61,38%	7,38%	54%	57,03%

Considerando o quadro acima, conclui-se que Município não conseguiu retornar as despesas com pessoal ao limite, desse modo descumprindo a regra estabelecida pela LRF, mantendo-se a falha apontada no relatório pretérito.

Segundo o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal, os reajustes do salário mínimo e do piso salarial dos professores são eventos previsíveis e que devem ser considerados pela administração, quando da programação e controle das despesas com pessoal, visando o cumprimento do limite estabelecido no Art. 20 da LC n.º 101/2000, bem como em relação às providências previstas no Art. 23 da referida Lei, para eliminação do percentual excedente.

Destarte, filio-me ao entendimento do Parquet de que a irregularidade aqui especificada é motivo, por si só, para a desaprovação das presentes Contas.



**2.5** Foi constatado que o Poder Executivo não repassou integralmente, ao Órgão de Previdência, valores consignados a título de Contribuição Previdenciária no exercício em análise, conforme exposto a seguir (Seqs. 67 e 96) :

<b>Consignações</b>	<b>R\$ 798.647,62</b>
<b>Repasses</b>	<b>R\$ 670.754,11</b>
<b>Diferença não repassada</b>	<b>R\$ 127.893,51</b>

Tal situação contribuiu sobremaneira para o aumento do passivo do Município junto ao Regime Geral de Previdência, afetando o equilíbrio das contas municipais e o cumprimento das metas fiscais, além de potencializar eventual ocorrência das restrições previstas no art. 56 da Lei Federal nº 8.212/91.

Após consulta no sítio da Receita Federal, foi observada a existência de certidão positiva com efeito de negativa, anexa aos autos, concluindo-se que o Município efetuou parcelamento de suas dívidas junto ao Órgão de Previdência – INSS.

Destaque-se que o Ministério Público de Contas ao se manifestar o parcelamento não tem o condão de sanar a ocorrência, ressaltando que o mero não repasse do valor descontado dos servidores e deviso à autarquia previdenciária, sem qualquer justificativa, configura irregularidade grave.

Contudo, insta destacar que, ao **prolatar o Acórdão nº 03/2019, nos autos do processo nº 6891/12, que trata da Prestação de Contas de Governo do Município de Aiuba, relativa ao exercício de 2011**, esta Corte de Contas acolheu o voto do Relator, Conselheiro Rholden Queiroz, o qual propôs **modulação temporal** no sentido de 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.

No seu voto condutor, o Conselheiro Rholden Queiroz afastou a irregularidade ao observar que, em sede de Contas de Governo, as decisões prolatadas pelo extinto TCM-CE, nos exercícios de 2009 a 2017, sinalizaram tolerância em relação à conduta de alguns gestores que, em certo período, descuidaram da obrigação legal de recolher a integralidade das contribuições previdenciárias retidas dos servidores municipais, mas que em seguida buscaram regularizar os débitos apurados mediante parcelamento junto à receita previdenciária, além de terem comprovado adimplência dos compromissos assumidos mediante a apresentação de certidões emitidas pela Receita Federal do Brasil, com essa finalidade.

Dessa forma, considerando que as decisões da extinta Corte de Contas sobre a matéria, restaram por influenciar a postura dos gestores de então, levando-os à crença de que possíveis atrasos no recolhimento das contribuições



previdenciárias, desde que posteriormente pagas ou parceladas, não implicariam necessariamente em negativação das contas, o Relator ponderou o fato à luz da Lei 13.655/2018, que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Notadamente, as disposições aplicáveis para temas de direito público, mais especificamente para matérias de Direito Administrativo, Financeiro, Orçamentário e Tributário, por parte das esferas administrativa, controladora e judicial.

Releva destacar que, visando evitar sanções injustas, a prefaida Lei nº 13.655/2018 veda que interpretações e posicionamentos novos, das esferas administrativa, controladora ou judicial, impugnem atos realizados sob a égide das orientações da época em que foram completados, de forma que impõe o dever de se prever um regime de transição para implementação do novo condicionamento de direito.

**Lei nº 13.655/2018:**

[...]

**Art. 23.** A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

**Art. 24** A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

**Parágrafo único.** Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Portanto, com fundamento nos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica e nas disposições da Lei nº 13.655/2018, acolho as razões aduzidas pela defesa, considerando que, até o exercício de 2017, a jurisprudência dominante no extinto TCM/CE era no sentido de que, isoladamente, a falta de recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas, embora merecesse advertência, não tinha força para ensejar a rejeição das contas, desde que o Município houvesse negociado o débito.

Dessa forma, quanto comungue com o novel entendimento firmado pelo Pleno do TCE/CE, a partir da extinção da Corte de Contas dos Municípios, o qual impõe negativação das contas de governo ante a falta de recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas, reputo ser imprescindível o estabelecimento de uma modulação temporal dos efeitos dessa mudança de entendimento a fim de propiciar um regime de transição que evite o atingimento de fatos anteriores e, neste mister, orientar o proceder futuro do



gestor público, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

**Com efeito, em atenção ao “princípio da colegialidade”, descaracterizo a pecha sob foco.**

**2.6** Foi constatado que o Poder Executivo **não repassou integralmente**, ao Órgão de Previdência Municipal, valores consignados a título de Contribuição Previdenciária no exercício em análise, conforme exposto a seguir (Seqs. 67 e 96) :

<b>Consignações</b>	<b>R\$ 1.091.698,71</b>
<b>Repasses</b>	<b>R\$ 1.091.268,41</b>
<b>Diferença não repassada</b>	<b>R\$ 430,30</b>

O Órgão Instrutivo relatou ainda que, somando-se o valor não repassado em 2013 (R\$ 430,30) com a dívida flutuante advinda do exercício anterior (R\$ 375.036,90), o Município possuia, ao final do exercício de 2013, uma dívida a curto prazo com o Órgão de Previdência Municipal de R\$ 375.467,20 (trezentos e setenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e vinte centavos).

Com o intuito de elidir a pecha, juntamente a sua Defesa, o responsável carreou aos autos a Lei n.º 617/2013 de 24/07/2013, que autorizou o parcelamento e reparcelamento dos débitos para com o Instituto de Previdência Municipal, relativas às competências anteriores a 2013, bem como os Termos de Parcelamento nºs 02416/13 a 02421/13, incluindo todo saldo acumulado até novembro/2013, conforme anexos (Seq. 89/92) .

Reforçou que o valor consignado no exercício anterior de R\$ 375.006,54 (trezentos e setenta e cinco mil, seis reais e cinquenta e quatro centavos) foi cancelado para a devida inscrição na Dívida Fundada, conforme demonstra as fichas do Razão Patrimonial da Dívida Fundada Interna (Seq. 87, fls. 19/23) , alertando que os valores da ficha de Razão estão superiores aos apresentados, tendo em vista que inclui também a inscrição dos saldos de empenhos relativos à parte Patronal do Município.

Após analisar os fundamentos da defesa, a Inspetoria concluiu “que documentação enviada não esclarece a falha apontada inicialmente” sob o entendimento de que a Lei 617/2013 dispõe sobre o parcelamento de débitos junto à Previdência Municipal referente à competência até o mês de dezembro de 2012, não abrangendo, portanto, o período de janeiro a dezembro de 2013.

Especificamente em relação as consignações previdenciárias do RPPS, o Parquet não teceu manifestação.

A princípio, vislumbro que a irregularidade em comento é resultante de uma análise genérica, e não de um exame analítico do qual se possa firmar certeza na ocorrência.

Isto, porque a instrução não juntou aos autos componentes adequados



utilizados na sua análise, qual seja, elementos demonstrativos extraídos do SIM que possam levar à compreensão de que realmente houve ilegalidade, quando cotejados com as peças constantes da prestação de contas.

Entretanto, em face da plausibilidade de que a diferença não repassada (**R\$ 430,30**) ao ICAPREV, seja relativa ao mês de dezembro, tendo em vista que corresponde apenas a **0,39%** do total retido durante o ano (**R\$ 1.091.698,71**), denota-se não haver irregularidade no fato apontado, uma vez que o prazo legal para recolhimento é o mês subsequente ao mês da competência (fato gerador da obrigação), *in casu*, janeiro de 2014.

Sendo assim, torna-se verossímil concluir que, neste particular, a Administração Municipal agiu dentro da legalidade.

Quanto a dívida flutuante previdenciária anterior ao exercício em análise, verifico que as provas carreadas aos autos pela defesa são suficientes para comprovar o parcelamento do débito existente até dezembro de 2012. Assim, divirjo das conclusões da unidade técnica, uma vez que não há débito em discussão entre janeiro e dezembro de 2013, pelos motivos acima expostos.

Ademais, para o caso em comento, também devem ser considerados os mesmos fundamentos trazidos a baila no item 2.5 deste voto.

#### **Razões pelas quais descharacterizo a irregularidade apontada.**

##### **2.7 Balanço Patrimonial (Seqs. 67 e 96) :**

Para fins de demonstração dos dados informados pelo Município, a Unidade técnica relatou que o saldo das contas Bens Móveis e Bens Imóveis registrados no Balanço Patrimonial, em confronto com os resultados obtidos do somatório dos valores de Bens Móveis e Bens Imóveis, registados no SIM, comportaram-se da seguinte forma:

CONTAS	Balanço Patrimonial	Somatório dos Bens Registrados no SIM	Diferença
<i>Bens Móveis</i>	8.113.063,03	7.654.346,37	458.716,66
<i>Bens Imóveis</i>	6.293.117,40	12.487.505,98	6.194.388,58

A Defesa alega:

*Os bens adquiridos/incorporados no exercício estão demonstrado no Anexo XV - Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial- Anexo XIV demonstra o total dos bens acumulados até o exercício.*

*Ressalta-se que os valores mensais da contabilidade e do setor de patrimônio são checados no SIM, que não seria recepcionado em caso de divergência.*

*Registra-se, por oportuno, que através da Instrução Normativa n.º 01/2014, desse Tribunal de Contas dos Municípios, a qual dispõe sobre o cronograma de implementação de ações para padronização dos procedimentos contábeis, foram estabelecidos novos prazos para reconhecimento, mensuração e evidenciação de bens móveis,*



*imóveis e intangíveis.*

O Órgão Técnico deste Tribunal destaca que as justificativas apresentadas não alteram o posicionamento anterior, ratificando a informação inicial.

Destaque-se que as diferenças apresentadas acima implicam em descontrole patrimonial e contrastam com o que disciplina o Art. 15 da IN n.º 01/97 deste Tribunal e Arts. 94, 95, 96 e inciso II do Art. 106 da Lei n.º 4.320/64.

Ademais, quanto a Instrução Normativa apontada pela Defesa, entendo referir-se a adoção obrigatória dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, que deviam ocorrer gradualmente até o final de 2014, e dos Procedimentos Contábeis Específicos do MCASP, obrigatório a partir de 2013.

Diante de tudo o que foi 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.

Quanto às divergências apontadas pela unidade técnica em relação aos dados constantes do SIM, tenho que a ausência nos autos de elementos comprobatórios extraídos do referido sistema, que permitam o cotejo com as provas documentais constantes da PCG, induzem a razoável dúvida sobre as supostas falhas.

Portanto, a meu ver, quando da instrução processual, faz-se indispensável a juntada aos autos de documentos que comprovem as inconsistências levantadas pela Inspetoria, ainda que extraídos do SIM, seja para viabilizar o contraditório ou para permitir uma precisa compreensão dos fatos.

Por fim, importante determinar a juntada de cópia da Informação Inicial n.º 171012014 (Seq. 67) dos autos, à Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal de Icapuí, pertinente ao exercício de 2013, para exame e apreciação dos aspectos relativos à Gestão Fiscal do Poder Legislativo.

## **PARECER PRÉVIO**

Em conformidade com o exposto acima, considerando as irregularidades constantes da presente Prestação de Contas, às quais **prejudicaram** o contexto geral das contas, especificamente em razão do **descumprimento do disposto no Art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal**, este Relator emite **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das **Contas de Governo do Município de ICAPUÍ**, exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do **Sr. JERÔNIMO FELIPE REIS DE SOUZA**, considerando-a **IRREGULARES**, com as recomendações a seguir consignadas à atual gestão da referida municipalidade para que envide esforços no sentido de:



1) elidir divergências constantes nos dados do SIM com os Balanços, bem como com os documentos constantes da Prestação de Contas;

2) desenvolver programas visando evitar inadimplências mediante a implementação de ações efetivas voltadas para cobrança e recebimento de suas receitas provenientes de tributos, especialmente aquelas inscritas na Dívida Ativa;

3) Implementar o devido controle e registro dos bens patrimoniais, notadamente dos bens móveis e imóveis, informando-os ao SIM, em atendimento às orientações emanadas a partir da Instrução Normativa n.º 01/2009 do extinto TCM e sucessivos Manuais do SIM;

5) efetuar tempestivamente o recolhimento de consignações retidas por ocasião dos pagamentos realizados a credores e servidores do município, máxime de contribuições previdenciárias devidas, alertando para o novo entendimento geral firmado pelo Pleno deste TCE no sentido de que, a falta de recolhimento, na forma da lei, das contribuições previdenciárias devidas a quem de direito, por si só, será suficiente para ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas de governo, relativas ao exercício de 2019 e posteriores.

Por fim, insto a Secretaria de Controle Externo para que proceda a juntada de cópia da Informação Inicial n.º 171012014 (Seq. 67), à Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal de Icapuí, pertinente ao exercício de 2013, para exame e apreciação dos aspectos relativos à Gestão Fiscal do Poder Legislativo.

**Fortaleza, 09 de abril de 2019.**

**David Santos Matos**

Relator

**CONSELHEIRO CONVOCADO CONFORME ATO DA PRESIDÊNCIA Nº. 26/2019**