TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2021

PROCESSO: 12690/2018-8
RELATOR: CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ
ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE HORIZONTE

EMENTA: CONTAS DE GOVERNO - Exercício de 2015. Ocorrências verificadas incapazes de prejudicar o contexto geral das contas. Parecer Prévio Favorável à aprovação das contas. Contas Regulares com Ressalvas. Recomendações. Notificações. Decisão por maioria de votos.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, reunido nesta data, em sessão ordinária virtual, dando cumprimento ao disposto no Art. 71, inciso I da Constituição Federal e consoante o referido pelo Art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, apreciou a presente Prestação de Contas Anual de Governo do Município de **HORIZONTE,** exercício **financeiro de 2015,** de responsabilidade do Senhor **MANOEL GOMES DE FARIAS NETO,** e, ao examinar e discutir a matéria, por maioria de votos, **acolheu** o Relatório e o Voto do Conselheiro Relator, pela emissão de Parecer Prévio **FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo ora examinadas, considerando-as **REGULARES COM RESSALVAS,** com as recomendações constantes do voto, submetendo-as ao julgamento político a ser realizado pela Câmara Municipal e dando-se ciência aos interessados.

Participaram, também, da votação os Excelentíssimos Conselheiros: Alexandre Figueiredo, Soraia Victor, Edilberto Pontes, Patrícia Saboya e Ernesto Saboia.

Vencida a Conselheira Soraia Victor.

Transcreva-se e cumpra-se.

SALA DAS SESSÕES DO PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 04 de junho de 2021.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Presidente

Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
Relator

Fui presente

Júlio César Rôla Saraiva
PROCURADOR DE CONTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2021

PROCESSO N.º 12690/2018-8
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE HORIZONTE
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2015
RESPONSÁVEL: MANOEL GOMES DE FARIAS NETO
RELATOR: CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a **Prestação de Contas de Governo do Município de Horizonte**, relativa ao exercício financeiro de **2015**, de responsabilidade do Sr. **Manoel Gomes de Farias Neto**, então prefeito municipal, encaminhada a esta Corte de Contas, para exame e parecer prévio, conforme art. 78, inciso I, da Constituição do Estado do Ceará.

O órgão instrutivo, por meio da Informação Inicial n.º 61182016 (Seq. 59), apontou indícios de irregularidades.

O responsável apresentou, tempestivamente, defesas (Seqs. 64/122, 135/137 e 142/143).

Em reexame, a unidade técnica concluiu a instrução do feito, nos termos da Informação Complementar n.º 165232016 (Seq. 126) e Certificado n.º 00684/2020 (Seq. 140).

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio pela "**IRREGULARIDADE DAS CONTAS**" (Pareceres nºs 06562/2019, Seq. 132 e 04348/2020, Seq. 147).

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, é importante salientar que o exame das Contas de Governo, com a emissão de parecer prévio, constitui uma avaliação global das receitas e dos gastos públicos, das mutações patrimoniais dependentes ou não da execução orçamentária e uma apreciação macro do desempenho da máquina administrativa durante toda uma gestão.

Ademais, ressalte-se que o exame aqui empreendido não afasta o julgamento feito por esta Corte de Contas quanto aos ordenadores de despesas e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, ficando ressalvadas eventuais responsabilidades, objeto de apreciação específica em outros feitos.

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2021

A seguir, discorro sobre os aspectos analisados pelo órgão instrutivo, inclusive acolhidos como parte integrante deste voto, e que servem de base para nortear o juízo de aprovação, ou não, das contas ora apreciadas, dentre os quais merecem destaque:

1. ITENS REGULARES

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

1.1 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A presente **Prestação de Contas** autuada neste Tribunal, foi **encaminhada tempestivamente** pelo Sr. Presidente do Legislativo local, em atendimento ao disposto no Art. 42 da Constituição Estadual (Seq. 59).

Por meio de consulta ao sítio www.hoizonte.ce.gov.br, foi constatada a publicação em meio eletrônico da PCG/2015, em atendimento ao Art. 48 da LRF (Seqs. 59 e 126).

1.2 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) foram **tempestivamente** encaminhadas a esta Corte de Contas, nos termos da legislação de regência (Seq. 59).

Observou-se que a LOA **contempla** dotação destinada à Reserva de Contingência, estando de acordo com o que disciplina o inciso III do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o artigo 5º, § 6º, da IN 03/2000 do extinto TCM/CE.

Também foi **comprovada** a elaboração da Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso em cumprimento ao disposto no art. 8º, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos termos do art. 6.º da Instrução Normativa n.º 03/2000 do extinto TCM (Seq. 59).

1.3. DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Foi constatado que os **Créditos adicionais suplementares e especiais** foram abertos em conformidade com a determinação contida no **Art. 167 da Constituição Federal**, e no **Art. 43, § 1.º, inciso III, da Lei n.º 4.320/64** (Seq. 59).

1.4 DA RECEITA

1.4.1 Da Receita Orçamentária

Confrontando-se a receita orçamentária arrecada no exercício de 2015 (R$ 186.132.650,98) com a receita orçamentária arrecada no exercício de 2014 (R$ 157.828.548,15), conclui-se que houve um **aumento na arrecadação da ordem de R$**

28.304.102,83 representando um **acréscimo de receita de 17,93% em relação ao ano anterior** (Seq. 59).

1.4.2 Da Receita Tributária

A arrecadação da **receita tributária** alcançou a cifra de **R$ 14.151.748,66**, **superando a previsão** (R$ 10.331.900,00) **em R$ 3.819.848,66**, o que equivale a 36,97**% do valor previsto (Seq. 59).**

1.4.3 Da Receita Corrente Líquida - CRL

A Receita Corrente Líquida (RCL) do Município (R$ 158.854.937,02), apurada pela Inspetoria, para o exercício financeiro em análise, **guarda compatibilidade** com RREO/RGF, anexo X do Balanço Geral e SIM (Seq. 59).

1.5 DA DÍVIDA ATIVA

1.5.1 Da Dívida Ativa Tributária

Os elementos constantes dos autos indicam que foram adotadas medidas administrativas visando a cobrança dos devedores da Fazenda Pública Municipal (Seqs. 59 e 126).

1.5.2 Da Dívida Ativa não Tributária

Não constam pendências relativas à **inscrição e cobrança de Dívida Ativa Não Tributária** (Seq. 59).

1.6 DOS LIMITES LEGAIS

1.6.1 Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Foi constatado que o Município **CUMPRIU** a exigência constitucional contida no Art. 212 da Constituição Federal, já que, no exercício de 2015, aplicou na **"Manutenção e Desenvolvimento do Ensino"** a quantia de **R$ 23.590.521,54**, correspondente ao percentual de **26,72%** do total das receitas provenientes de Impostos e Transferências constitucionais e legais (Seqs. 59 e 140).

1.6.2 Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Foi constatado que o Município despendeu, durante o exercício financeiro, o montante de **R$ 23.436.092,43** com as "Ações e Serviços Públicos de Saúde", que representou **27,04%** 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 (Seq. 59).

1.6.3 Das Despesas com Pessoal

No tocante à **despesa com pessoal** dos Poderes Executivo e Legislativo, ficou constatado que **o cumprimento** o limite estabelecido no Art. 20, inciso III, letras "a" e "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal, a saber (Seq. 59):

Poder Executivo	R$ 85.122.331,22	53,58%
Poder Legislativo	R$ 5.115.220,70	3,22%

1.6.4 Do Duodécimo

Os repasses de recursos financeiros ao Poder Legislativo Municipal a título de Duodécimo R$ 6.167.555,22) foram efetuados em **cumprimento ao disposto no Art. 29-A da Constituição Federal** (Seq. 59).

Também averiguou-se, por meio de exame aos dados do SIM, que os **repasses mensais do Duodécimo ocorreram dentro do prazo** estabelecido no art. 29-A, § 2.º, inciso II, da Constituição Federal (Seq. 59).

1.7 DO ENDIVIDAMENTO

1.7.1 Das Operações de Crédito e Garantias e Avais

Segundo os dados do Balanço Geral, corroborados pelas Informações do SIM, **o Município não contraiu Operações de Crédito nem Operações de Crédito por antecipação da Receita Orçamentária**, bem como, de acordo com os dados do RGF do último período, **não concedeu garantias e avais** no exercício (Seq. 59).

1.7.2 Da Dívida Consolidada Mobiliária

A **dívida Consolidada Mobiliária ficou dentro do limite** estabelecido pelo art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal (Seq. 59):

DÍVIDA PÚBLICA R$	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA R$	LIMITE LEGAL (RCL X 1,2)	C/NC/P
28.154.973,01	158.854.937,02	190.625.924,42	C

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

1.7.3 Das Consignações Previdenciárias - INSS

Os Poderes Executivo e Legislativo repassaram **integralmente ao Órgão de Previdência – INSS,** os valores consignados a título de Contribuição Previdenciária (Seq. 59):

ESPECIFICAÇÃO DE VALORES – R$	PODER EXECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	TOTAL
CONSIGNAÇÕES (A)	1.963.909,14	355.036,60	2.318.945,74
REPASSES (B)	2.063.890,31	338.995,30	2.402.885,61
DIFERENÇA (A – B)	-99.981,17	16.041,30	-83.939,87
% REPASSES / CONSIGNAÇÕES B/A)	105,09	95,48	103,61

* Dados extraídos do SIM

1.7.4 Dos Restos a Pagar (Seq. 59)

Em relação aos Restos a Pagar, constatou-se que:

a) a Dívida Flutuante relacionada com os Restos a Pagar (R$ 6.712.398,79) representa **4,23%** da Receita Corrente líquida (R$ 158.854.937,02);

b) a **disponibilidade financeira líquida** do Município, existentes no final do exercício, na quantia de R$ 11.254.380,18, é **suficiente** para a cobertura de toda a Dívida Flutuante relacionada com os Restos a Pagar (R$ 6.712.398,79).

1.8 DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (Seq. 59):

Quando do confronto dos valores nos demonstrativos contábeis, ficou comprovado que conferem com os resultados registrados, quais sejam: Receita Realizada (BO x BF), Despesa Empenhada (BO x BF), Despesa Paga (BO x BF), Restos a Pagar (BF x BO), Saldo de Caixa e Equivalente de Caixa (BP x BF) e Disponibilidades de Caixa (BP x DFC).

1.9 DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Contatou-se que foram encaminhadas, junto ao Processo de Prestação de Contas de Governo, a norma que instituiu o órgão central do sistema de controle interno e que regulamentou o seu funcionamento, bem como o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução orçamentária e patrimonial, atendendo, assim, às disposições contantes da Instrução Normativa n° 02/2013 (Seq. 59).

2 FALHAS QUE PODEM ENSEJAR RESSALVAS OU A DESAPROVAÇÃO

Foram identificadas, ainda, algumas falhas, as quais, em tese, podem levar à consignação de ressalvas ou até mesmo à desaprovação das Contas, quais sejam:

2.1 DA PREVIDÊNCIA MUNICIPAL (Seqs. 59 e 126)

Foi apontado que os Poderes Executivo e Legislativo deixaram de repassar ao Órgão de Previdência Municipal a totalidade dos valores consignados a título de contribuição previdenciária:

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2021

Especificações de valores (R$)	Poder Executivo	Poder Legislativo	TOTAL
Consignações (A)	4.838.414,48	14.229,63	4.852.644,11
Repasses (B)	4.789.423,62	14.088,42	4.803.512,04
Diferença (A-B)	48.990,86	141,21	49.132,07
% Repasses	**98,98%**	**99,00%**	**98,98%**

A defesa anexou aos autos comprovantes de recolhimento ao RPPS dos valores retidos e obrigações patronais do mês de dezembro/2015, com o intuito de comprovar a inexistência de qualquer irregularidade.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica manteve argumentando:

> Esta Inspetoria constatou nos autos, fls.1946/2284, uma vasta documentação referente a pagamentos de valores patronais e consignados de 2015 no exercício de 2016, no entanto, da forma como a documentação foi anexada não foi possível levantar o total dos valores consignados referentes ao exercício de 2015, pagos em 2016, associando seus montantes aos comprovantes bancários de repasses.

O Ministério Público de Contas não se manifestou acerca do assunto.

Em princípio, o fato isolado de não se repassar integralmente os valores retidos a título de consignações previdenciárias não implica necessariamente irregularidade, uma vez que a diferença levantada pode ser referente ao mês de dezembro, cujo prazo legal para recolhimento é o mês janeiro do ano subsequente.

Entendo que, uma vez constatado que as retenções de consignações previdenciárias competem ao mês de dezembro de um determinado ano, o recolhimento, ou a ausência deste, no mês de janeiro seguinte, somente poderá impactar, positiva ou negativamente, na Prestação de Contas do ano subsequente.

Sendo esta a única falha que, em tese, poderia levar à desaprovação das presentes contas e considerando que o valor não repassado ao Regime Próprio de Previdência (R$ 49.132,07) corresponde apenas a **1,01%** do total retido durante o ano (R$ 4.852.644,11), reputo que a questão sob foco requer maior acuidade em sua análise.

Pois bem. Observo que, no curso da instrução processual, **não se precisou se a diferença informada antecede ao mês de dezembro/2015,** consoante o explicitado no quadro acima.

De qualquer forma, vale destacar que os Certificados de Regularidade Previdenciária – CRP (Anexos I e II) evidenciam a regularidade do Regime Próprio de Previdência do Município de Horizonte perante a Secretaria de Previdência do Ministério da Economia.

Nesse cenário, conquanto deixe assente o meu entendimento de que o CRP não é instrumento adequado para provar adimplência ou suspensão de débitos perante o órgão previdenciário municipal, atenho-me aos precedentes desta Corte de

Contas[1], segundo os quais a presença do referido certificado nos autos conduz à aplicação da MODULAÇÃO TEMPORAL pacificada no Processo nº 6891/12, relativo a Prestação de Contas de Governo do Município de Aiuaba, exercício 2011, de minha relatoria, no sentido de que, em atenção ao princípio da segurança jurídica, fosse considerada a jurisprudência pacificada pelo extinto TCM, até a emissão de Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do exercício 2018.

Com efeito, no caso de que se cuida, deixo de considerar a irregularidade relativa ao não repasse integral das contribuições previdenciárias ao Regime Próprio de Previdência como determinante para desaprovação das contas neste exercício de 2015.

Outrossim, **recomendo** ao ente municipal que recolha integralmente, no prazo legal, todos os valores consignados ao Regime Próprio de Previdência Social.

2.2 DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

2.2.1 Demonstrativos contábeis elaborados em desacordo com o MCASP

Ao final da instrução processual restou evidenciado que o Demonstrativo das Variações Patrimoniais e a Demonstração dos Fluxos de Caixa foram elaborados em desacordo com o MCASP, 6º edição, válido para o exercício de 2015, publicado pela STN, uma vez que não demonstra os dados do exercício anterior.

Destarte, **recomendo** que, quando da elaboração dos demonstrativos contábeis integrantes das prestações de contas futuras, sejam observadas as competentes normas de contabilização do MCASP aplicáveis ao respectivo exercício financeiro.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que o responsável não logrou êxito, através de suas justificativas, para a exclusão da totalidade das falhas discorridas acima, entendo que alguns apontamentos devem ser mantidos e ensejam recomendações, de forma que não voltem a se repetir em futuros exercícios.

Noutro passo, reputo que as contas em análise devem ser **aprovadas com ressalvas**, especialmente em razão do cumprimento de todos os limites estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na LRF.

PARECER PRÉVIO

Em conformidade com o exposto acima, considerando as falhas observadas ao longo da instrução, as quais não prejudicaram o contexto geral das contas,

1 Pareceres Prévios: 0003/2021 (20815/2018-9); 0094/2020 (15823/2018-5); 0067/2020 (12672/2018-6); 0047/2020 (12624/2018-6); e 0137/2019 (12587/2018-4).

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2021

este Relator emite **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo do Município de **HORIZONTE**, exercício financeiro de 2015, considerando-as **REGULARES COM RESSALVAS**, submetendo-as ao julgamento da Câmara de Vereadores, com **recomendações**, à atual gestão da referida municipalidade, para que envide esforços no sentido de:

1) **recolher** integralmente, no prazo legal, todos os valores consignados ao Regime Próprio de Previdência Social;

2) **observar,** quando da elaboração dos demonstrativos contábeis integrantes das prestações de contas futuras, as competentes normas de contabilização do MCASP aplicáveis ao respectivo exercício financeiro.

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

Fortaleza, 17 de maio de 2021.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*
Relator

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2021

ANEXO I

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social

CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP

Ente Federativo: Horizonte UF: CE
CNPJ Principal: 23.555.156/0001-86

É CERTIFICADO, NA FORMA DO DISPOSTO NO ART. 9º DA LEI Nº 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998, NO DECRETO Nº 3.788, DE 11 DE ABRIL DE 2001, E NA PORTARIA Nº 204, DE 10 DE JULHO DE 2008, QUE O MUNICÍPIO ESTÁ EM SITUAÇÃO REGULAR EM RELAÇÃO A LEI Nº 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998.

FINALIDADE DO CERTIFICADO

Os órgãos ou entidades da administração direta e indireta da união deverão observar, previamente, a regularidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios quanto ao seu regime Próprio de Previdência Social, nos seguintes casos, conforme o disposto no art 7º da lei nº 9.717, de 1998:

I. Realização de transferências voluntárias de recursos pela união;
II. Celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da união;
III. Liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;

Certificado emitido em nome do Ente Federativo e válido para todos os órgãos e entidades do município.

A aceitação do presente certificado está condicionada à verificação, por meio da internet, de sua autenticidade e validade no endereço http://www.previdencia.gov.br, pois está sujeito a cancelamento por decisão judicial ou administrativa.

Este certificado deve ser juntado ao processo referente ao ato ou contrato para o qual foi EXIGIDO.

EMITIDO EM 11/11/2015
VÁLIDO ATÉ 09/05/2016

N.º 981253 - 136845

PARECER PRÉVIO Nº 0123 /2021

ANEXO II

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social

CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP

EMITIDO CONFORME DETERMINAÇÃO JUDICIAL

Ente Federativo: Horizonte UF: CE
CNPJ Principal: 23.555.196/0001-56

É CERTIFICADO, NA FORMA DO DISPOSTO NO ART. 9º DA LEI Nº 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998, NO DECRETO Nº 3.788, DE 11 DE ABRIL DE 2001, E NA PORTARIA MPS Nº 204, DE 10 DE JULHO DE 2008, QUE O ESTADO ESTÁ EM SITUAÇÃO IRREGULAR EM RELAÇÃO A LEI Nº 9.717, DE 1998, E AS IRREGULARIDADES OBSERVADAS ESTÃO SUSPENSAS CONFORME DETERMINAÇÃO JUDICIAL, NÃO REPRESENTANDO IMPEDIMENTO A EMISSÃO DESTE CERTIFICADO.

FINALIDADE DO CERTIFICADO

Os órgãos ou entidades da administração direta e indireta da união deverão observar, previamente, a regularidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios quanto ao seu regime Próprio de Previdência Social, nos seguintes casos, conforme o disposto no art 7º da lei nº 9.717, de 1998:

I. Realização de transferências voluntárias de recursos pela união;

II. Celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da união;

III. Liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;

Certificado emitido em nome do Ente Federativo e válido para todos os orgãos e entidades do município.

A aceitação do presente certificado está condicionada à verificação, por meio da internet, de sua autenticidade e validade no endereço: http://www.previdencia.gov.br, pois está sujeito a cancelamento por decisão judicial ou administrativa.

Este certificado deve ser juntado ao processo referente ao ato ou contrato para o qual foi EXIGIDO.

EMITIDO EM 22/03/2021
VÁLIDO ATÉ 18/09/2021

N.º 981253 - 195121