

PARECER PRÉVIO Nº 17 /2023

PROCESSO: 14536/2019-4

ESPÉCIE PROCESSUAL: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO: AMONTADA

EXERCÍCIO: 2018

RESPONSÁVEL: VALDIR HERBSTER FILHO

RELATOR: CONSELHEIRO R HOLDEN QUEIROZ

SESSÃO DE JULGAMENTO: PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 05 a 09/12/2022

EMENTA: CONTAS DE GOVERNO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE AMONTADA. EXERCÍCIO DE 2018. NÃO FORAM INTEGRALMENTE RECOLHIDAS AS CONSIGNAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS EM FAVOR DO INSS. CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO. MODULAÇÃO TEMPORAL DE EFEITOS. DEMAIS OCORRÊNCIAS VERIFICADAS INCAPAZES DE PREJUDICAR O CONTEXTO GERAL DAS CONTAS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES. NOTIFICAÇÕES. DECISÃO POR UNANIMIDADE DE VOTOS.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, reunido nesta data, em sessão ordinária virtual, dando cumprimento ao disposto no Art. 71, inciso I da Constituição Federal e consoante o referido pelo Art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, apreciou a presente **Prestação de Contas Anual de Governo do Município de AMONTADA, exercício financeiro de 2018**, de responsabilidade do Senhor **VALDIR HERBSTER FILHO**, e, ao examinar e discutir a matéria, por unanimidade de votos, **acolheu** o Relatório e o Voto do Conselheiro Relator, pela emissão de Parecer Prévio **FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo ora examinadas, considerando-as **REGULARES COM RESSALVAS**, com as **recomendações** constantes do voto do Relator, parte integrante desta deliberação, submetendo-as ao julgamento político a ser realizado pela Câmara Municipal e dando-se ciência aos interessados.

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

Transcreva-se e cumpra-se.

**SALA DAS SESSÕES VIRTUAIS DO PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DO CEARÁ, em Fortaleza, 09 de dezembro de 2022.**

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Presidente

Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
Relator

Fui presente

Leilyanne Brandão Feitosa
PROCURADORA DE CONTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2018
MUNICÍPIO: AMONTADA
RESPONSÁVEL: VALDIR HERBSTER FILHO
RELATOR: CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a **Prestação de Contas de Governo do Município de Amontada**, relativa ao exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade do Sr. **VALDIR HERBSTER FILHO**, 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 do Certificado n.º 317/2021 (Seq. 168), apontou indícios de irregularidades.

O responsável apresentou, tempestivamente, defesas (Seqs. 177/193).

Em reexame, a unidade técnica concluiu a instrução do feito, nos termos do Relatório de Instrução n.º 00119/2022, alvitando a “**APROVAÇÃO COM RESSALVA**” (Seq. 196).

O Ministério Público de Contas opinou pela “**emissão de Parecer Prévio pela APROVAÇÃO COM RESSALVA desta PCG**” (Parecer n.º 1930/2022).

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 ressaltadas eventuais responsabilidades, objeto de apreciação específica em outros feitos.

A seguir, discorro sobre os aspectos analisados pelo órgão instrutivo, inclusive acolhidos como parte integrante deste voto, e que servem de base para nortear 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 **prestação de contas foi tempestivamente enviada** pelo Chefe do Executivo à Câmara Municipal, em 28/01/2019, e, posteriormente, **validada** pelo Presidente do Poder Legislativo, em atendimento ao disposto no art. 42 da Constituição Estadual (Seq. 168).

Por meio de consulta ao sítio eletrônico, www.amontada.ce.gov.br, foi constatada a publicação em meio eletrônico da PCG/2018, em atendimento disposto no Art. 48 da LRF (Seq. 168).

1.2 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A **Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO** foram encaminhadas a esta Corte de Contas, nos termos da legislação de regência (Seq. 168).

Também foi **comprovada a elaboração da Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso**, em cumprimento ao disposto no Art. 6º da Instrução Normativa n.º 03/2000 do extinto TCM (Seq. 168).

1.3. DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Foi comprovado 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, incisos I, II e III, da Lei n.º 4.320/64 (Seqs. 168 e 196).

1.4 DA RECEITA

1.4.1 Receita Orçamentária

Confrontando-se a receita orçamentária arrecadada no exercício de 2018 (R\$ 105.767.552,32) com a receita orçamentária arrecadada no exercício de 2017 (R\$ 98.060.489,64), conclui-se que houve um **aumento nominal na arrecadação** da ordem de R\$ 7.707.062,68, representando um **acréscimo de receita de 7,85% em relação ao ano anterior** (Seq. 168).

1.4.2 Receita Tributária

A arrecadação da **receita tributária** própria alcançou a cifra de R\$ 3.730.101,30, superando a previsão (R\$ 3.170.600,00) em R\$ 559.501,30, o que representa um **excesso de arrecadação de 17,64%**, em relação ao que foi planejado (Seq. 168).

1.4.3 Receita corrente Líquida

A **Receita Corrente Líquida** do Município, apurada pela Inspetoria, para o exercício financeiro em análise, **guarda compatibilidade** com o demonstrado no Anexo X do Balanço Geral e SIM (Seq. 168).

1.6 DOS LIMITES LEGAIS

1.6.1 Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constatou-se que o Município **CUMPRIU** a exigência constitucional contida no Art. 212 da Constituição Federal, já que, no exercício de 2018, aplicou na “**Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**” a quantia de **R\$ 13.412.541,20**, correspondente ao percentual de **32,58%** do total das receitas provenientes de Impostos e Transferências constitucionais e legais (Seq. 168).

1.6.2 Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Em relação às **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, apurou-se que o Município despendeu, durante o exercício financeiro, o montante de **R\$ 10.486.258,29**, o que representa **25,47%** das receitas arrecadadas resultantes de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, pertinentes ao disposto nos arts. 157 e 159, I, alínea “b” e § 3º, da CF/1988, **CUMPRINDO**, desse modo, o percentual mínimo de 15%, em observância ao inciso III do art. 77 do ADCT (Seq. 168).

1.6.3 Despesa com Pessoal

Concerne às despesas com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo, foi constatado que o município **cumpriu** o limite estabelecido no art. 20,

PROCESSO N.º 14536/2019-4

inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Seq. 168).

| | | |
|-------------------|-------------------|--------|
| Município | R\$ 53.260.607,29 | 55,97% |
| Poder Executivo | R\$ 51.211.665,93 | 53,82% |
| Poder Legislativo | R\$ 2.048.941,36 | 2,15% |

1.6.4 Do Duodécimo

Constatou-se que o repasse feito pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, no montante de R\$ 2.638.172,15, **respeitou o limite** previsto no art. 29-A da Constituição Federal, bem como **os repasses mensais** ocorreram **dentro do prazo** estabelecido (Seq. 168).

1.7 DO ENDIVIDAMENTO

1.7.1 Das operações de créditos e garantias de 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. 168).

1.7.2 Da dívida consolidada e mobiliária

A dívida consolidada mobiliária ficou **dentro do limite** estabelecido pelo art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal (Seq. 168).

| DÍVIDA PÚBLICA R\$ | RECEITA CORRENTE LÍQUIDA R\$ | LIMITE LEGAL (RCL X 1,2) | * C/NC/P |
|--------------------|------------------------------|--------------------------|----------|
| 44.091.724,93 | 95.638.520,24 | 114.820.224,29 | C |

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

1.7.3 Restos a Pagar

Atinente aos Restos a Pagar, constatou-se que, apesar da dívida fluante relacionada aos Restos a Pagar (R\$ 27.560.737,96) corresponder a 28,80% da RCL (R\$ 95.683.520,24), a inscrição de Restos a Pagar Processados no exercício (R\$ 8.589.262,86) representa 8,09%, percentual dentro do limite de

aceitabilidade desta Corte de Contas e que o efetivo endividamento referente aos restos a pagar processados inscritos sem lastro financeiro totalizou a quantia de R\$ 1.280.857,86, correspondendo a 1,34% da Receita Corrente Líquida (Seqs. 168 e 196).

Destaque-se que, por não se tratar, no presente caso, do último ano de mandato, é tolerável um efetivo endividamento no exercício decorrente da inscrição de Restos a Pagar processados até o limite de 13% da RCL, conforme precedentes desta Corte de Contas.

1.8 CONFRONTO ENTRE DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS (Seq. 168)

Quando do confronto dos valores nos demonstrativos contábeis, ficou comprovado que os resultados registrados conferem entre si: Receita Realizada (BO x BF), Despesa Empenhada (BO x BF), Despesa Paga (BO x BF) e Restos a Pagar (BF x BO).

2 FALHAS QUE PODEM SER OBJETO DE RESSALVA OU 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 DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

2.1.1 Divergência entre decretos de abertura de créditos adicionais e os dados extraídos do SIM.

Inicialmente, a análise técnica relatou a ocorrência de algumas inconsistências entre as leis e decretos de aberturas de créditos adicionais e as informações extraídas do SIM (Seq. 168).

A Defesa escusou-se:

a) No exame comparativo realizado pelos insignes Técnicos desse Órgão no confronto dos valores existentes nas cópias dos **Decretos** encaminhados [**Prestação e Contas - valor R\$ 44230.164,70**] e os valores demonstrados no Sistema **SIM {R\$ 44371.451,501}**, a diferença existente importa na quantia de **R\$ 81.28690 (oitenta e um mil duzentos e oitenta e seis reais e noventa centavos)**, cujo valor, corresponde exatamente aos **Créditos Adicionais Suplementares** abertos ao Orçamento da Câmara Municipal de Amontada.

Insta acrescentar que todos esses Créditos Adicionais Suplementares da Câmara Municipal foram abertos através de Decretos do Executivo e

PROCESSO N.º 14536/2019-4

corretamente consolidados no decorrer do exercício de 2018, os quais já estão incorporados ao **Sistema SIM**.

b) Na análise das anulações, é a repetição no item anterior, a diferença detectada é a mesma, ou seja, **R\$ 81 .28690 (oitenta e um mil duzentos e oitenta e seis reais e noventa centavos)**.

O caso concreto, *permissa máxima vênia*, poderá ter ocorrido a **duplicação** no **Sistema SIM** da soma dos Créditos Adicionais Suplementares e Anulações referentes a Câmara Municipal de Amontada.

Conquanto haja constatado “que de fato alguns créditos suplementares e fontes de recursos (Anulações) do Poder Legislativo foram lançados no SIM em duplicidade, ocasionando uma divergência a maior nos dados do citado sistema em R\$ 81.286,90”, a Unidade Técnica manteve a pecha em face de “persistir a divergência entre os dados analisados” (Seq. 196).

O Ministério Público de Contas manifestou-se:

03. Em relação ao item “**Das Alterações Orçamentárias**”, constatou-se que a divergência sobre a abertura de crédito suplementar, ao se comparar as informações disponíveis nos decretos de abertura e no Sistema de Informações Municipais (SIM), se deveu à duplicidade de inserção referente a créditos abertos pela Câmara Municipal de Amontada (§7, seq. 196).

Compreendemos que a falha remanescente detém baixa materialidade, pois a consolidação do orçamento de todos os Poderes (tanto na propositura como nas eventuais atualizações) se dá na Lei Orçamentária (art. 165, §5º, I, CF/88). Se houve atualização no orçamento, o Executivo deve consolidar tal fato contábil (art. 4º, IN TCM nº 02/2013).

Por outro lado, se o Legislativo atualiza a parcela do orçamento que lhe cabe administrar, registrando corretamente as alterações, não acreditamos ter violado qualquer dispositivo legal, uma vez que o faz em respeito aos princípios contábeis da oportunidade e da competência.

Portanto, salvo melhor juízo, não deve pesar sobre o responsável desta Prestação de Contas de Governo falha de registro das atualizações do orçamento do Poder Legislativo. Contudo, assinalamos como salutar a **recomendação** apresentada pelo órgão de instrução (quadro 1, item 3, seq. 196), pois a sugestão no Manual do SIM (§8, seq. 196) visa otimizar a apresentação consolidada de informações.

Nesse cenário, em consonância com a análise técnica e o Parquet, **recomendo** à Administração Municipal observância às orientações constantes do Manual do SIM, promovendo a compatibilidade entre os dados constantes nas leis e decretos e aqueles inseridos no banco de dados, a fim de evitar inconsistências que prejudiquem a análise por parte do controle externo.

2.2 DA DÍVIDA ATIVA

Após analisar os esclarecimentos apresentados, a unidade técnica apontou as seguintes irregularidades:

2.2.1 Ausência de confirmação da movimentação da Dívida Ativa em notas explicativas

Inicialmente, constatou-se que movimentação da Dívida Ativa não foi devidamente ratificada em Declaração e em Notas Explicativas, descumprindo a IN n.º 02/2013 do extinto TCM/CE (Seq. 168).

A fim de suprir a falha, a Defesa acostou aos autos cópias da Declaração da Dívida Ativa e das Notas Explicativas do exercício de 2018 “concernentes à movimentação [*inscrição, prescrição, cobrança e cancelamento*] da Dívida Ativa no decorrer do exercício sob exame”.

A Unidade Técnica ratificou a pecha, ao concluir que “o montante da Dívida Ativa ao final do exercício não foi indicado nas Notas Explicativas” e a divergência verificada entre esta e a Declaração Inicial (Seq. 198).

O Ministério Público de Contas sugeriu recomendação para que sejam apresentadas informações da dívida ativa, “segundo o normativo que regula a matéria”.

Nesse contexto, **recomendo** ao ente municipal que atente para as normas regulamentares de regência, evidenciando e comprovando a movimentação da dívida ativa em notas explicativas.

2.2.2 Inação da Administração Municipal em cobrar e recuperar os créditos da Dívida Ativa.

Inicialmente, apontou-se que, segundo os demonstrativos contábeis constantes no feito, o Município não arrecadou qualquer quantia relativa à Dívida Ativa, tendo inscrito, no exercício, o valor de R\$ R\$ 2.543.249,62 que, somado ao remanescente do exercício anterior (R\$ 99.058.855,11), e deduzido os cancelamentos/prescrições no exercício, resultou no saldo final de R\$ 101.493.809,32.

Para a Unidade Técnica, a situação aponta para a inação da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos (Seq. 168).

Solicitou-se ainda esclarecimentos sobre “o valor registrado no

PROCESSO N.º 14536/2019-4

Balancete de Receitas do SIM na rubrica 19901211000 – Encargos Legais pela Inscrição em Dívida Ativa - Principal, no montante de R\$ 256.025,18” (Seq. 168).

Em sua contestação, a Defesa esclareceu que houve arrecadação da dívida ativa no montante de R\$ 256.025,18 indevidamente classificado pelo setor contábil sob o código "19901211000 - Encargos Legais pela Inscrição em Dívida Ativa - Principal".

Em complemento, advogou que o fato caracteriza apenas uma atecnia contábil sem maiores gravames, tendo em vista que “não ocasionou nenhuma anomalia no contexto geral da Prestação de Contas em exame, também, não havendo nenhum prejuízo para o erário municipal, e, conseqüentemente não prejudicou os sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial”.

E reforçou:

Com referência a análise procedida na movimentação ocorrida nos valores que compõem a Dívida Ativa, é de bom alvitre destacar que este Gestor procedeu todos os esforços necessários a fim de obter maior arrecadação da Dívida Ativa do Município.

Ocorre, eminentes Julgadores, por mais que se faça, infelizmente tal mister não é tarefa tão fácil como se imagina. O procedimento é complexo e exige do administrador paciência e acima de tudo prudência.

No caso em espécie, não se trata de desídia e/ou negligência, o problema é que o contribuinte encontra vários meios e formas para procrastinar o pagamento do débito. Às vezes, por capricho, e, às vezes, porque a própria condição financeira não permite que liquide seu débito junto a Fazenda Municipal.

Esclareço, ainda, que este Executivo procedeu todos os esforços, quer, por via administrativa, quer por via judicial, infelizmente, até pela forma judicial é demorada referida cobrança.

Todavia, a Unidade Técnica deste Tribunal ratificou a pecha, tendo em vista que “não foram apresentadas provas documentais de tais ações administrativas e judiciais, não sendo possível confirmar as razões apresentadas” (Seq. 196).

O Ministério Público de Contas manifestou-se: “deve-se **RECOMENDAR** para que haja a necessária otimização desses resultados”.

Com efeito, **recomendo** a promoção de processo contínuo de resgate, extrajudicial e judicial, dos créditos municipais, com a inscrição em dívida ativa e utilização dos meios alternativos e coercitivos de cobrança.

2.3 DESPESAS COM PESSOAL

2.3.1 Relatório de Gestão Fiscal elaborado em desconformidade com as orientações constantes da 8.ª edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais

Em função do silêncio da Defesa, a Unidade Técnica ratificou que os relatórios de gestão fiscal não se conformam com as orientações constantes da 8.ª edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais.

Para o Ministério Público de Contas, a conduta deve ser censurada, “uma vez que a referida publicação materializa ato infralegal emanado de órgão com autoridade para regulamentar a padronização de demonstrativos para o exercício sob análise”.

Corroborando o Parquet, **recomendo** que a Administração Municipal elabore os relatórios exigidos pela LRF em conformidade com as orientações emanadas da edição vigente do Manual dos Demonstrativos Fiscais.

2.4 DO ENDIVIDAMENTO

2.4.1 Das consignações previdenciárias – INSS

Em relação aos valores consignados e repassados ao INSS no exercício sob exame, o Órgão Técnico deste Tribunal solicitou esclarecimentos sobre a divergência verificada entre os dados do SIM e a PCG, conforme demonstrado nas tabelas a seguir transcritas:

Tabela 23.1– Valores sobre repasses do INSS

| ESPECIFICAÇÃO DE VALORES – RS | PODER EXECUTIVO | PODER LEGISLATIVO | TOTAL |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| CONSIGNAÇÕES (A) | 5.325.993,53 | 110.588,78 | 5.436.582,31 |
| REPASSES (B) | 5.384.558,51 | 110.588,78 | 5.495.147,29 |
| DIFERENÇA (A – B) | -58.564,98 | 0,00 | -58.564,98 |
| % REPASSES / CONSIGNAÇÕES (B/A) | 101,09 | 100,00 | 101,07 |

* Dados extraídos do SIM (Talões de receitas e despesas extraorçamentárias - competência 2018)

PROCESSO N.º 14536/2019-4

Tabela 23.2– Valores sobre repasses do INSS

| ESPECIFICAÇÃO DE VALORES – R\$ | PODER EXECUTIVO | PODER LEGISLATIVO | TOTAL |
|--|------------------|-------------------|------------------|
| INSCRIÇÃO (A) | 1.454.503,25 | 110.588,78 | 1.565.092,03 |
| BAIXA (B) | 1.428.924,28 | 110.588,78 | 1.539.513,06 |
| DIFERENÇA (A – B) | 25.578,97 | 0,00 | 25.578,97 |
| % REPASSES / CONSIGNAÇÕES (B/A) | 98,24 | 100,00 | 98,24 |

* Dados extraídos do Balanço Geral – Anexo 17

Isto porque, enquanto os dados do SIM evidenciam que o **Poder Executivo** repassou a maior o montante de R\$ 58.564,98 ao INSS, a PCG indica um recolhimento a menor na quantia de R\$ 25.578,87 referente às consignações previdenciárias retidas no exercício (Seq. 168).

Sobre a questão, a Defesa esclareceu:

Com referência a quantia de **R\$ 58.564,98** (cinquenta e oito quinhentos e sessenta e quatro reais e noventa e oito centavos), refere-se a pagamento de contribuições previdenciárias de exercícios anteriores constantes de saldos na Dívida Flutuante (Anexo XVII), simples assim, sem maiores detalhes.

A Unidade Técnica refutou as justificativas da Defesa:

Quanto ao repasse a maior, não se acata as razões apresentadas, uma vez que os dados apurados no SIM são referentes a competência 2018. Ademais, a Defesa não apresenta provas documentais e nem esclarece a assimetria verificada entre dados do SIM e Anexo XII.

Conquanto haja subsistido dúvidas quanto ao repasse integral das consignações previdenciárias retidas em favor do INSS, a Unidade Técnica, após emitir Certidão Negativa de Débito por meio do sítio eletrônico da Receita Federal, sanou a ocorrência com fundamento na modulação temporal de efeitos pacificada por esta Corte de Contas ao prolatar o Parecer Prévio nº 03/2019, nos autos do Processo nº 6891/12, sobre as Contas de Governo do Município de Aiuaba de 2011 (Seq. 196).

Em sua manifestação, o Ministério Público de Contas aquiesceu à conclusão da análise técnica:

O órgão de instrução, atento à modulação temporal de efeitos fixada no Parecer Prévio de nº 35/2019, do processo de nº 12493/2018-6, a qual propôs que a existência de Certidão Negativa de Débito (ou de Positiva com Efeitos de Negativa) afastaria a desaprovação nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2018 e anteriores, impondo-se, contudo, a desaprovação (mesmo com a existência de tais certidões) apenas às Contas de Governo referente a 2019 e exercícios posteriores.

Com efeito, em face da aplicação da referida tese ao caso em exame, esta signatária, resguardando o entendimento pessoal no sentido de que a não comprovação do repasse de consignações previdenciárias, ainda que se verifique a existência e validade de Certidão Positiva com efeitos de Negativa (seq. 198), enseja a emissão de Parecer Prévio pela Irregularidade das Contas de Governo, mas em respeito à autoridade e garantia de aplicação da citada decisão colegiada e aos princípios da segurança jurídica, da isonomia e da uniformidade da jurisprudência deste Tribunal, opina pelo afastamento da presente irregularidade como potencial aspecto de desaprovação das contas, **sem prejuízo** de se realizar a devida **reprimenda**.

Em princípio, reputo que o não repasse integral de contribuições previdenciárias para o INSS constitui irregularidade de natureza grave.

Contudo, ao perscrutar os fólios, verifiquei que a instrução processual, com espeque nas demonstrações contábeis integrantes da Presente prestação de Contas, evidenciou pendente de recolhimento a importância de R\$ 25.578,97, o que corresponde apenas **1,76%** do valor efetivamente retido no exercício em favor do RGPS (R\$ 1.454.503,25).

Assim, considerando a baixa materialidade do valor não repassado, **máxime a presença nos autos de Certidão Negativa de Débito**, com fundamento na jurisprudência pacificada nesta Corte de Contas quanto à modulação temporal de efeitos, adiro à Unidade Técnica e ao Parquet para **desconsiderar a irregularidade** relativa ao não repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao INSS como determinante à desaprovação das contas neste exercício de 2018, sem embargo de **recomendar**, à Administração Municipal, o recolhimento tempestivo e integral de todos os valores consignados ao Regime Geral de Previdência Social.

2.4.2 Das consignações previdenciárias – RPPS

Concernente aos **valores consignados e repassados ao Regime próprio de previdência social - RPPS, no exercício sob exame**, o Órgão Técnico deste Tribunal solicitou esclarecimentos sobre a divergência verificada entre os dados do SIM e a PCG, conforme demonstrado nas tabelas a seguir transcritas:

PROCESSO N.º 14536/2019-4

Tabela 24.1– Valores sobre repasses da previdência municipal

| ESPECIFICAÇÃO DE VALORES – R\$ | PODER EXECUTIVO | PODER LEGISLATIVO | TOTAL |
|--|-----------------|-------------------|---------------|
| CONSIGNAÇÕES (A) | 0,02 | 41.125,81 | 41.125,83 |
| REPASSES (B) | 0,02 | 41.125,81 | 41.125,83 |
| DIFERENÇA (A – B) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| % REPASSES / CONSIGNAÇÕES (B/A) | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

* Dados extraídos do SIM (Talões de receitas e despesas extraorçamentárias - competência 2018)

Tabela 24.2– Valores sobre repasses da previdência municipal

| ESPECIFICAÇÃO DE VALORES – R\$ | PODER EXECUTIVO | PODER LEGISLATIVO | TOTAL |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| INSCRIÇÃO (A) | 3.872.390,28 | 41.125,81 | 3.913.516,09 |
| BAIXA (B) | 3.955.634,24 | 41.125,81 | 3.996.760,05 |
| DIFERENÇA (A – B) | -83.243,96 | 0,00 | -83.243,96 |
| % REPASSES / CONSIGNAÇÕES (B/A) | 102,15 | 100,00 | 102,15 |

* Dados extraídos do Balanço Geral – Anexo 17

Depreende-se das tabelas suso transcritas que enquanto os dados do SIM evidenciam que o Poder Executivo reteve e repassou ao órgão de previdência municipal ínfimos R\$ 0,02, ao passo que a PCG revela um recolhimento a maior em relação às consignações previdenciárias retidas no exercício, na quantia de R\$ 83.243,96 (Seq. 168).

A seu favor, a Defesa justificou:

No tocante a previdência municipal, caso idêntico, os valores repassados a maior, no caso concreto, R\$ 83.243,96 (oitenta e três mil duzentos e quarenta e três reais e noventa e seis centavos), refere-se a contribuições de exercícios anteriores que eram devidas e foram repassadas (baixados) no decorrer do exercício de 2018, simples assim.

Insta ressaltar que o Anexo XII - Demonstrações da Dívida Flutuante -, demonstra detalhadamente os saldos de exercícios anteriores passivos de pagamentos, que após ocorrido serão baixados nos exercícios seguintes.

Por outro lado, fundamental acrescentar que todos repasses no exercício em exame, foram repassados em sua totalidade, conforme demonstrado no quadro da peça informativa.

Em reexame, a Unidade técnica concluiu

Ante o exposto, conclui-se que, em razão da ausência de esclarecimentos devidamente documentados, não foi possível identificar o total de consignações e repasses referentes a competência 2018, conseqüentemente impossibilitando averiguar se as consignações efetuadas em 2018 foram devidamente repassadas ao órgão de previdência municipal.

Mesmo assim, pugnou o órgão instrutivo pela aprovação com ressalvas das presentes contas (Seq. 196).

Para o Ministério Público de Contas, a alegação de que o repasse a maior se destinou a reduzir dívida anterior para com o órgão previdenciário “mitiga a não apresentação de detalhes sobre a conduta, porém não afasta de todo a reprovabilidade”, de forma que “a conduta (não demonstração de documentação sobre os valores repassados a título de previdência própria) deve ser criticada”.

Como bem evidenciado pela Unidade Técnica, restou incontroverso que todos os valores retidos foram efetivamente recolhidos ao Órgão de Previdência Municipal, seja sob o prisma do SIM ou das demonstrações contábeis que integram a Prestação de Contas.

Logo, nesse particular, **não subsiste nenhuma irregularidade em função de ausência de recolhimento**, mas apenas questionamentos em relação à falta de comprovação documental do recolhimento de valor superior as retenções realizadas no exercício e à omissão de esclarecimentos quanto à “assimetria verificada entre os dados do SIM e Anexo XII”.

Para uma melhor compreensão do caso, perscrutei os autos, especificamente o Balanço Financeiro e a Demonstração da Dívida Flutuante, e verifiquei que ambos os relatórios registram receitas (inscrições) e recolhimentos (baixas) de cujo cotejo é possível inferir, com absoluta precisão, que, no exercício sob exame, recolheu-se R\$ 83.243,96 a mais do que o somatório das retenções nele realizadas. A meu ver, informações suficientes para comprovar o fato.

Ademais, considerando que “o Município já possuía, para com o referido Instituto de Previdência, dívidas alusivas a exercícios anteriores”, obviamente que a importância recolhida em valor superior às retenções realizadas tiveram apenas o condão de promover a amortização da referida dívida, em igual

montante, como perfeitamente posicionado nas Demonstrações da Dívida flutuante.

Outrossim, reputo que merecem censura as inconsistências verificadas entre os dados do SIM e a PCG, pelo que **recomendo**, à Administração Municipal, zelo pela congruência entre os registros constantes no SIM e os demonstrativos contábeis, a fim de evitar inconsistências que prejudiquem a análise do controle externo e comprometam a transparência das contas públicas, especialmente no que diz respeito às consignações previdenciárias.

2.5 DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Após os esclarecimentos prestados pela defesa, persistiram algumas inconsistências entre alguns os demonstrativos que compõem a presente Prestação de Contas e entre estes e o RGF do 3º Quadrimestre (Seqs. 168 e 196).

O Ministério Público de Contas sugeriu censura, “por ensejarem reduzida reprovabilidade”.

Com efeito, **recomendo** à Administração Municipal que implemente meios eficientes de controle, a fim de evitar inconsistências entre os dados do Balanço Geral e entre estes e demais fontes de consulta, de forma a consignarem informações íntegras, precisas e confiáveis, para que não seja mitigado o exercício do controle externo.

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, assentindo às conclusões da Diretoria de Contas de Governo e do Parquet, reputo que as contas em análise devem ser **aprovadas com ressalvas**, tendo em vista que as ocorrências verificadas são incapazes de prejudicar o seu contexto geral, sobretudo em razão da aplicação de **modulação temporal de efeitos** relacionadas às consignações previdenciárias em favor do INSS, por constar dos autos **Certidão Negativa de Débitos** emitida pela Receita Federal do Brasil.

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, este Relator emite **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo do Município de **AMONTADA**, exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. **VALDIR HERBSTER FILHO**, 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) **observar** as orientações constantes do Manual do SIM, promovendo a compatibilidade entre os dados constantes nas leis e decretos e aqueles inseridos no banco de dados, a fim de evitar inconsistências que prejudiquem a análise por parte do controle externo;

2) **atentar** para as normas regulamentares de regência, evidenciando e comprovando a movimentação da dívida ativa em notas explicativas;

3) **promover** processo contínuo de resgate, extrajudicial e judicial, dos créditos municipais, com a inscrição em dívida ativa e utilização dos meios alternativos e coercitivos de cobrança;

4) **elaborar** os relatórios exigidos pela LRF em conformidade com as orientações emanadas da edição vigente do Manual dos Demonstrativos Fiscais;

5) **recolher** de forma tempestiva e integral todos os valores consignados ao Regime Geral de Previdência Social;

6) **zelar** pela congruência entre os registros constantes no SIM e os demonstrativos contábeis, a fim de evitar inconsistências que prejudiquem a análise do controle externo e comprometam a transparência das contas públicas, especialmente no que diz respeito às consignações previdenciárias;

7) **implementar** meios eficientes de controle, a fim de evitar inconsistências entre os dados do Balanço Geral e entre estes e demais fontes de consulta, de forma que consignem informações íntegras, precisas e confiáveis, que não mitiguem o exercício do controle externo.

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

Fortaleza, 05 de dezembro de 2022.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*
RELATOR

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2018
MUNICÍPIO: AMONTADA
RESPONSÁVEL: VALDIR HERBSTER FILHO
RELATOR: CONSELHEIRO R HOLDEN QUEIROZ

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a **Prestação de Contas de Governo do Município de Amontada**, relativa ao exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade do Sr. **VALDIR HERBSTER FILHO**, 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 do Certificado n.º 317/2021 (Seq. 168), apontou indícios de irregularidades.

O responsável apresentou, tempestivamente, defesas (Seqs. 177/193).

Em reexame, a unidade técnica concluiu a instrução do feito, nos termos do Relatório de Instrução n.º 00119/2022, alvitando a “**APROVAÇÃO COM RESSALVA**” (Seq. 196).

O Ministério Público de Contas opinou pela “**emissão de Parecer Prévio pela APROVAÇÃO COM RESSALVA desta PCG**” (Parecer n.º 1930/2022).

É o relatório.

Fortaleza, 05 de dezembro de 2022.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*
RELATOR