

PARECER PRÉVIO Nº 67 / 2024

PROCESSO Nº: 14561/2019-3

ESPÉCIE PROCESSUAL: Prestação de Contas de Governo

ENTE FEDERATIVO: Barro

EXERCÍCIO: 2018

RESPONSÁVEL: José Marquinelio Tavares

RELATOR: Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

SESSÃO: Pleno virtual de 26/02/2024 a 01/03/2024

EMENTA: CONTAS DE GOVERNO. DESPESAS COM PESSOAL. NÃO REPASSE INTEGRAL AO INSS. MODULAÇÃO DE EFEITOS.

1. Deixar de repassar integralmente ao INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária é, consoante jurisprudência sedimentada no Pleno deste TCE/CE, irregularidade grave e bastante para ensejar a desaprovação das contas de governo, exceto se houver Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União – ocasião em que o Pleno deste Tribunal, por força do art. 28-D da Lei Estadual nº 12.509/1995 (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019), c/c o art. 23 da LINDB, modulou os efeitos da decisão, deixando de considerar, ao menos até o exame das contas de governo alusivas ao exercício de 2019, a irregularidade em questão bastante para ensejar a desaprovação das contas de governo do respectivo município.

2. A despesa total com pessoal do Poder Executivo Municipal não pode exceder 54% da RCL, por força do art. 20, inciso III, da LRF, irregularidade grave que enseja a desaprovação das contas de governo do respectivo município.

Emissão de Parecer Prévio pela desaprovação das contas de governo. Contas irregulares. Recomendações.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Prestação de Contas de Governo** do município de **BARRO**, exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade do senhor **José Marquinelio Tavares** e com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 78, inciso I, da Constituição Estadual e art. 1º, inciso III, combinado com art. 42-A da Lei nº 12.509/1995 (LOTCE);

RESOLVE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, a) **unanimidade** de votos, emitir parecer prévio pela sua **DESAPROVAÇÃO**, considerando-a Irregular, com recomendação à entidade, submetendo-a ao julgamento da Câmara Municipal e dando-se ciência aos interessados; b) **maioria** de votos, pela fundamentação na Lei Orgânica do TCE/CE.

RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Barro (CE) que:

1) empreenda meios de controle suficientes para evitar incompatibilidades entre os dados constantes nas leis e decretos e os inseridos no Sistema de Informações Municipais – SIM, resguardando pelas suas integralidades;

2) repasse integralmente ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária;

Tudo nos termos do Relatório e Voto, partes integrantes da presente decisão.

Participaram da votação: Exmos. Srs. Conselheiros Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, Soraia Thomaz Dias Victor, José Valdomiro Távora de Castro Júnior, Edilberto Carlos Pontes Lima, Patrícia Lúcia Mendes Saboya e Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior.

Vencida, em parte, a Soraia Thomaz Dias Victor, que votou com base no art. 1º, inciso I, e art. 6º da LOTCM, combinado com o art. 116 do RITCM, conforme a lei que regia o fato à época, em respeito ao *tempus regit actum*, à segurança jurídica, ao princípio da anterioridade da lei e da tipicidade da conduta.

O Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, ressaltou seu entendimento quanto à fundamentação utilizada para emissão do Parecer Prévio em exame pela Irregularidade, com arrimo no art. 1º, inciso I, e art. 6 da LOTCM c/c o art. 116 do RITCM, lei vigente à época dos fatos.

Transcreva-se e cumpra-se.

Fortaleza, Sessão do Pleno virtual de 26/02/2024 a 01/03/2024.

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
RELATOR

Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
PRESIDENTE DA SESSÃO

Fui presente: Leilyanne Brandão Feitosa
PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO Nº 14561/2019-3

ESPÉCIE PROCESSUAL: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO: BARRO

EXERCÍCIO: 2018

INTERESSADA: JOSÉ MARQUINÉLIO TAVARES

RELATOR: CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de prestação de contas de governo do município de Barro (CE), referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. José Marquinélio Tavares, Prefeito Municipal de Barro à época.

O Processo nº 14561/2019-3 foi distribuído à relatoria do Conselheiro Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior e, na sequência, foi encaminhado à Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (adiante Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE) para fins de instrução técnica.

Ato contínuo, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, no Certificado nº 00898/2021, requestou que se procedesse à notificação do Sr. José Marquinélio Tavares para que apresentasse as suas razões de defesa, em obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, insculpidos no art. 5º, inciso LV, da Constituição da República.

Acolhida a sugestão da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, o responsável foi devidamente notificado na edição de 23/08/2021 do DOE/TCE-CE, tendo prestado esclarecimentos em 04/10/2021 – tempestivamente, conforme a Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 08186/2021.

Em seguida, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE emitiu o Relatório de Instrução nº 00827/2022, opinando pela emissão de parecer prévio pelo TCE/CE à Câmara Municipal pela desaprovação da prestação de contas do governo do município de Barro (CE), de responsabilidade do Sr. José Marquinélio Tavares, relativa ao exercício financeiro de 2018, pelo: a) descumprimento do limite de despesas com pessoal, estabelecido no art. 20, inciso III, alínea *b* da Lei de Responsabilidade Fiscal; e b) não repasse integral ao INSS dos valores consignados a título de contribuição previdenciária.

Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas/TCE-CE, para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, inciso II, da LOTCE/CE, a 2ª Procuradoria de Contas/MPC/TCE-CE emitiu o Parecer nº 01863/2022, nos termos seguintes:

I. emita **PARECER PRÉVIO**, com fundamento nos artigos 1º, III e 42-A, da Lei no 12.509/95, e no Acórdão do STF proferido no Recurso Extraordinário nº 848.826-DF, pela **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** do senhor **JOSÉ MARQUINELIO TAVARES** (prefeito), a serem julgadas pela Câmara de Vereadores, sendo que o parecer prévio, espécie de decisão qualificada, *“cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).”* (RE-848.826), tendo em vista que as referidas contas **não representam adequadamente** as posições financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial do Município de Barro, quanto à legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia, economicidade, efetividade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, em 31 de dezembro de 2018;

II. condene o responsável, senhor **JOSÉ MARQUINELIO TAVARES** (prefeito), a **ressarcir ao erário eventual dano decorrente das irregularidades referenciadas no item 11**, retro, a ser quantificado na fase própria de liquidação do julgado, acrescida dos gravames legais, desde a data da despesa irregular até o dia do efetivo recolhimento, nos termos da legislação que rege os créditos da Fazenda Pública, sem prejuízo de eventuais ações de regresso contra os demais agentes que participaram direta ou indiretamente das irregularidades constatadas pela unidade técnica;

III. aplique ao responsável multa proporcional ao total do dano, a ser quantificado na fase própria de liquidação do julgado, no percentual de 50% (*ad valorem*), nos termos dos artigos 61, da Lei nº 12.509/95 e 71, VIII, da Constituição da República;

IV. aplique ao responsável multa, **em valor específico**, com fundamento no artigo 62, III e IV, da Lei nº 12.509/95, em face da prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, praticados com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

V. inclua o nome do senhor **JOSÉ MARQUINELIO TAVARES** em lista a ser enviada oportunamente à Justiça Eleitoral, em conformidade com o disposto na Lei Complementar no 64/1990, tendo em vista que o **PARECER PRÉVIO** pela **IRREGULARIDADE DAS CONTAS**, fundamentado nos artigos 1º, III e 42-A, da Lei nº 12.509/95, e no Acórdão STF proferido no Recurso Extraordinário nº 848.826-DF, constitui espécie de decisão qualificada, *“cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).”* (RE-848.826),

VI. autorize, desde já, a cobrança judicial da dívida, caso não haja o recolhimento na esfera administrativa, e,

VII. determine à unidade técnica que, nas próximas manifestações em contas de governo, passe a opinar, **necessariamente**, em tópicos específicos, sobre:

a) as contas prestadas pelo prefeito representam adequadamente ou não as posições financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, em 31 de dezembro do exercício a que se referem;

b) a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais,

legais e regulamentares na execução dos orçamentos do município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual;

c) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, legalidade, eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; d) o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município; e, e) o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e, f) o mérito das contas (condenação ao ressarcimento, aplicação de sanções, inclusão em lista a ser enviada à Justiça Eleitoral, expedição de determinações, remessa de cópias ao Ministério Público Estadual ou a outros órgãos de controle e proposição quanto à regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade).

Foi-me distribuída a relatoria do feito, por força do art. 84, § 3º do RITCE.

Devidamente instruídos e conclusos os autos, levei o feito a julgamento, na sessão virtual do Pleno do TCE/CE de 22/05/2023 a 26/05/2023, ocasião em que o Processo foi destacado pelo Exmo. Conselheiro Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior para julgamento na sessão presencial.

Na sessão do Pleno presencial de 13/06/2023, o Exmo. Conselheiro Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior levantou questão preliminar para que os autos fossem convertidos em diligência, com encaminhamento à Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE para que fosse apurado o comprometimento em relação à Receita Corrente Líquida sem que se considerasse o valor da despesa com a remuneração dos profissionais do magistério e encargos sociais, bem como de todas as receitas relacionadas ao FUNDEB.

Em seguida, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, por meio do Relatório Complementar de nº 353/2023, relatou que “caso sejam desconsiderados, no cálculo das despesas com pessoal do Poder Executivo, as despesas com remuneração dos profissionais do magistério e encargos sociais e as receitas relacionadas ao FUNDEB, o percentual da despesa com pessoal corresponde a 42,31% da Receita Corrente Líquida apurada”, ratificando, no entanto, que o percentual de despesas com pessoal do Poder Executivo, considerando as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais quanto ao tema, foi de 58,52% da RCL.

A 2ª Procuradoria de Contas do MP junto ao TCE/CE ratificou os termos do Parecer nº 1863/2022-MpjuntoTCE.

É o relatório.

VOTO

Ao Tribunal de Contas compete *apreciar* – e não julgar – as contas prestadas anualmente pelo Prefeito, mediante a emissão de Parecer Prévio pela sua aprovação, com ressalva(s) ou não, ou desaprovação, podendo, ainda e se acaso for necessário, fazer recomendações. De caráter exclusivamente técnico, o Parecer Prévio respaldará o julgamento político das contas de governo pelos vereadores da Câmara Municipal correspondente. É o que estabelece o art. 78, inciso I, da Constituição do Estado do Ceará¹.

No caso, foram analisadas as contas de governo do município de Barro (CE), relativas ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2018, prestadas em 31 de janeiro de 2019 pelo Sr. José Marquinélio Tavares.

O Tribunal de Contas avaliou o desempenho dos Prefeitos Municipais nas funções de planejamento, de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, de execução do orçamento municipal, de conformação das finanças municipais às determinações da Constituição Federal, da Lei nº 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, munindo a Câmara Municipal de Barro uma visão macro do governo no período analisado.

Digno de nota que a emissão de parecer prévio nos presentes autos não torna prescindível o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, que serão objeto de tomada ou prestação de contas de gestão, por força do art. 78, inciso II, da Constituição do Estado do Ceará, bem como do art. 1º, inciso I, da Lei Estadual nº 12.509/1995.

Passo, de ora em diante, a examinar as questões levantadas pelo órgão técnico, que acolho como parte integrante do Voto e que basearão a minha razão de decidir sobre a regularidade ou não das Contas ora apreciadas.

¹ Art. 78 da CE: “Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará: I – apreciar as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado no prazo de doze meses, a contar do seu recebimento.”

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

Do envio da prestação de contas de governo

A prestação de contas de governo do município de Barro, referente ao exercício de 2018, foi encaminhada, em **meio eletrônico**, à respectiva Câmara Municipal em 31 de janeiro de 2019, **dentro do prazo estipulado no art. 6º da Instrução Normativa TCM nº 02/2013²**.

Do envio da prestação de contas de governo ao Tribunal de Contas

A presente prestação de contas de governo foi remetida pela Presidência da Câmara Municipal ao extinto TCM/CE em 31/01/2019 – **dentro, pois, do prazo estabelecido no art. 42, §4º da Constituição do Estado do Ceará³**, bem como do art. 6º, *caput* e §2º da IN nº 02/2013 TCM/CE⁴.

Dos instrumentos de transparência da gestão fiscal

Foi feita a divulgação em meio eletrônico da prestação de contas de governo do município de Barro (CE), relativa ao exercício de 2018, no sítio eletrônico www.barro.ce.gov.br, **em atendimento ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵**.

DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

² Art. 6º da IN TCM nº 02/2013. “As contas de governo do município, relativas ao ano anterior, deverão ser prestadas pelo prefeito à câmara municipal até 31 de janeiro do ano subsequente, que providenciará o envio ao Tribunal de Contas dos Municípios até o dia 10 de abril de cada ano.”

³ Art. 42. [...] §4º da CE/CE. “As contas anuais do Município, Poderes Executivo e Legislativo, serão apresentadas à Câmara Municipal até o dia 31 de janeiro do ano subsequente, ficando, durante 60 (sessenta) dias, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei e, decorrido este prazo, as contas serão, até o dia 10 de abril de cada ano, enviadas pela Presidência da Câmara Municipal ao Tribunal de Contas do Estado para que este emita o competente parecer.”

⁴ Art. 6º [...] §2º da IN nº 02/2013 TCM/CE. “Após a autuação do processo em meio eletrônico pelo prefeito municipal, para análise pelo Legislativo, o posterior envio, pelo presidente da câmara ao Tribunal, deverá se realizar também em meio eletrônico, utilizando-se obrigatoriamente do cadastramento já realizado pelo prefeito municipal, cabendo ao presidente da câmara a confirmação do envio da prestação de contas através de acesso aos autos do processo em meio eletrônico.”

⁵ Art. 48 da LRF: “São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”

Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – **LDO nº 435, de 11/05/2018**, referente ao exercício de 2019, foi devidamente encaminhada ao TCE/CE dentro do prazo prescrito no art. 4º da IN TCM-CE nº 03/2000 (com redação dada pela IN nº 01/2007)⁶.

Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual – **LOA nº 446, de 07/11/2018**, relativa ao exercício de 2019, foi protocolada em 28/12/2018 – em cumprimento ao prazo do art. 42, §5º da Constituição do Estado do Ceará⁷ e do art. 5º, §1º da IN nº 03/2000 TCM/CE (com redação dada pela IN nº 01/2001 TCM/CE)⁸.

Programação financeira e cronograma mensal de desembolso

A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, segundo a Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE, foram encaminhados a este Tribunal dentro do prazo estipulado no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹.

DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

Dos créditos adicionais e da prévia autorização legislativa¹⁰

No decorrer do exercício de 2018, a Prefeitura de Barro (CE) abriu o montante de **R\$ 14.790.898,06 em créditos adicionais suplementares e especiais**, utilizando-se de recursos resultantes de anulação de dotações.

⁶ Art. 4º “A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, será encaminhada ao TCM, em formato eletrônico, identificado como “LDO”, até trinta dias após a sanção do Poder Executivo, para análise conjunta com o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.”

⁷ Art. 42 [...] §5º “O projeto de lei orçamentária anual será encaminhado pelo Poder Executivo, até o dia 1º de outubro de cada ano, à Câmara Municipal, que apreciará a matéria no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, e a Lei Orçamentária deverá ser encaminhada pelo Prefeito ao Tribunal de Contas do Estado até o dia 30 de dezembro.”

⁸ Art. 5º [...] §1º “A Lei Orçamentária Anual - LOA será encaminhada ao TCM, em formato eletrônico, identificado como “LOA”, para o acompanhamento da execução orçamentária, até 30 de dezembro do ano em que for sancionada (art. 42, §5º, Constituição Estadual de 1989), acompanhada dos seguintes arquivos do Sistema de Informações Municipais-SIM, conforme previsto no respectivo Manual: [...]”

⁹ Art. 8º da LRF. “Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.”

¹⁰ A abertura de créditos adicionais suplementares e especiais pressupõe, além da indicação dos recursos correspondentes, prévia autorização legal, ex vi do art. 167, inciso V da Constituição da República.

Dos créditos adicionais suplementares¹¹

Considerando que a lei orçamentária anual do município **autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até** o limite de 50% da despesa fixada– *i.e.*, de **R\$ 22.523.469,50** e que foram abertos **R\$ 14.775.898,03**, a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE reputou **atendidos o art. 167, inciso V, da CF/88¹², bem como o art. 43, §1º, inciso III da Lei Federal nº 4.320/1964¹³.**

Divergências entre os valores apurados a partir das leis e dos Decretos de abertura de créditos adicionais e os registrados no SIM

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE certificou, ainda, **divergências entre os valores apurados a partir das leis e dos Decretos de abertura de créditos adicionais e os registrados no Sistema de Informações Municipais – SIM**, no que tange ao **valor total dos créditos adicionais suplementares e das anulações.**

Instado a se manifestar, o Sr. José Marquínlio Tavares, ora responsável, alegou que a diferença de R\$ 20.000,00 diz respeito a créditos adicionais da Câmara Municipal de Barro. Segundo ele, “a Câmara enviou ao TCE através do SIM o Decreto nº 0009C/2018, de 03/07/2018, cujo valor de R\$ 20.000,00 não consta na consolidação.” E complementa:

Se o balancete enviado pela da Câmara constar exatamente os valores consolidados pela Prefeitura, então a Câmara enviou valores para o TCE que estão divergentes dos dados registrados no seu balancete que foi enviado à Prefeitura para consolidação. Se for esse o caso o erro é da Câmara, se não, a Prefeitura errou na consolidação. Ressalta-se que a Câmara não utilizava o sistema informatizado da Aspec, o que dificulta a nossa análise pelo sistema.

Em reexame, a Diretoria do TCE/CE verificou que, de fato, há o Decreto nº 0009C/2018, sendo que ele não foi juntado aos autos. Por persistir a divergência, a Diretoria do TCE/CE reiterou a falha, sugerindo recomendar “ao Jurisdicionado que ao elaborar a PCG, observe a fidedignidade

¹¹ Os créditos adicionais suplementares visam o reforço da dotação orçamentária existente na LOA e são abertos via Decreto do Poder Executivo até o limite estabelecido na própria LOA ou em lei especial.

¹² Art. 167. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

¹³ Art. 43 da Lei nº 4.320/64. [...] § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II - os provenientes de excesso de arrecadação; III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

das informações, bem como sua compatibilidade com os demais instrumentos de gestão, como o SIM, posto que, apesar de se tratar de demonstrativos distintos ambos têm a mesma fonte.”

O MPjuntoTCE/CE não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Reputo ser a divergência entre os valores apurados a partir das leis e dos Decretos de abertura de créditos adicionais e os registrados no SIM irregularidade bastante para a emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das presentes contas. Não é outro o entendimento do Pleno do TCE/CE, como foi o caso do Processo nº 12830/2018-9 (Parecer Prévio nº 00011/2021), Processo nº 32202/2018-3 (Parecer Prévio nº 00071/2021), Processo nº 07022/2018-8 (Parecer Prévio nº 00080/2021), todos de minha relatoria.

Diante do exposto, **recomendo** à Prefeitura Municipal de Barro (CE) que empreenda meios de controle suficientes para evitar incompatibilidades entre os dados constantes nas leis e decretos e os inseridos no Sistema de Informações Municipais – SIM, resguardando pelas suas integralidades.

DA DÍVIDA ATIVA¹⁴

Saldo dos créditos da dívida ativa¹⁵

A dívida ativa do município apresentava um saldo de R\$ 3.419.172,58, proveniente de exercícios anteriores, tendo sido **arrecadados R\$ 15.054,13 em 2018**, que, somado às inscrições de 2018, totaliza um **saldo de R\$ 1.715.075,99 ao final do exercício**.

ESPECIFICAÇÃO

Valor

ESPECIFICAÇÃO	Valor
Saldo do exercício anterior – 2017	R\$ 3.419.172,58
(+) Inscrições no exercício	R\$ 56.819,39
(-) Arrecadado no exercício – Dívida Ativa Tributária	R\$ 15.054,13
(-) Arrecadado no exercício – Dívida Ativa Não Tributária	R\$ 0,00
(-) Arrecadado no exercício – Dívida Ativa Tributária - Multa e Juros	R\$ 0,00

¹⁴ Dívida ativa são os créditos do ente público municipal que, por não terem sido pagos espontaneamente pelos seus devedores nas datas aprazadas, são escriturados em conta assim intitulada. Tais créditos podem se originar de obrigações tributárias (tais como impostos, taxas e as multas a eles relacionadas) ou não (como as multas administrativas, eleitorais e penais).

¹⁵ Quando o gestor deixa de arrecadar a dívida ativa, ou o faz de forma ineficiente, deixa-se de arrecadar verba que poderia ser utilizada para oferecer bens e serviços à população e, a longo prazo, a inércia do gestor pode, dada a prescritibilidade de tais créditos, resultar na perda em definitivo daquela quantia, causando prejuízos ao erário.

(-) Arrecadado no exercício – Dívida Ativa Não Tributária - Multa e Juros	R\$ 0,00
(-) Cancelamento e prescrição no exercício	R\$ 0,00
(=) Saldo final do exercício – 2018	R\$ 3.460.937,84
% do valor cobrado sobre o saldo do exercício anterior	0,44%

Fonte: Certificado nº 00898/2021, da Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE

Digno de nota que, no tocante ao aumento do saldo dos créditos da dívida ativa ao final do exercício de 2018, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, no Relatório de Instrução nº 00827/2022, concluiu, com base na Lei Municipal nº 434/2018 e no Livro da Dívida Ativa, ambos acostados aos autos, que **não houve inatividade da Administração Pública municipal em cobrar e recuperar tais direitos.**

DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

A receita corrente líquida do município de Barro, no exercício de 2018, atingiu o montante de **R\$ 41.103.239,43.**

DOS LIMITES LEGAIS

A Constituição de 1988 impôs aos municípios que aplicassem percentuais mínimos da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos Municípios, nas áreas de educação e saúde.

DAS DESPESAS COM A MANUTENÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE

De acordo com o art. 212 da Constituição Federal¹⁶, os municípios devem aplicar **ao menos 25%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O município de Barro aplicou no exercício de 2018 a importância de **R\$ 7.194.126,67**, que corresponde a **31%** do total das receitas provenientes de impostos e de transferências, **cumprindo o percentual de gasto mínimo previsto no ordenamento jurídico para a educação.**

¹⁶ Art. 212 da CF/88. “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Os municípios devem aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde no mínimo 15% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências – é a inteligência do art. 77, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 20/2000)¹⁷.

A Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE verificou a aplicação de **R\$ 5.613.739,78**, correspondente a **24,97%** das receitas arrecadadas dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, b e §3º da Constituição; logo, **atendido o limite de gasto mínimo com ações e serviços públicos de saúde**.

DAS DESPESAS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

De acordo com o art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁸, a despesa total com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo não pode exceder 54% e 6%, respectivamente, da Receita Corrente Líquida.

Os Poderes Executivo e Legislativo despenderam 58,52% da RCL e 2,60% da RCL, respectivamente, em despesa com pessoal, **ultrapassando**, como se pode perceber, **em 4,52% o limite de despesa com pessoal do Poder Executivo estabelecido no art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Em seus esclarecimentos, o ex-Prefeito Municipal de Barro (CE) alegou que:

- 1) diversos fatores contribuem para que a Prefeitura Municipal ultrapasse o limite de despesas com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como o aumento ou a diminuição de receita, o pagamento de direitos trabalhistas, o aumento de salário decorrente da legislação do Fundeb, o reajuste anual dos servidores, decisões judiciais, dentre outros.

¹⁷ Art. 77 do ADCT. “Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: [...] III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.”

¹⁸ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...] III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

- 2) O quadro permanente de funcionários resultou de contratações de exercícios anteriores e que, além das despesas com ele, fez-se necessário despesas com cargos comissionados, sob pena de “o governante restar engessado de modo a não suprir as necessidades públicas com os agentes necessários, a finalidade última de toda a estrutura administrativa resta frustrado.”

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE não acolheu os argumentos da defesa, esclarecendo que: a) a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece parâmetros relativamente aos gastos públicos que devem ser seguidos por todos os entes da Federação, visando a saúde financeira deles, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma “boa herança administrativa” para os futuros gestores; b) o exercício em análise já era o 2º mandato do Prefeito Municipal; 3) que as medidas de contenção de despesas alegadas pelo Prefeito não foram bastantes para a recondução do limite com despesas com pessoal.

Em função disso, sugeriu a emissão de Parecer Prévio pela desaprovação das presentes contas, com recomendação que “ao Poder Executivo que adote medidas, caso ainda persista o descumprimento, para eliminar o percentual excedente, conforme determina o art. 23 da LRF.”

O MPjuntoTCE não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Levado a julgamento na sessão do Pleno presencial de 13/06/2023, o Exmo. Conselheiro Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior levantou questão preliminar para que **os autos fossem convertidos em diligência**, com encaminhamento à Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE para que fosse **apurado o comprometimento em relação à Receita Corrente Líquida sem que se considerasse o valor da despesa com a remuneração dos profissionais do magistério e encargos sociais, bem como de todas as receitas relacionadas ao FUNDEB**.

Em seguida, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, por meio do Relatório Complementar de nº 353/2023, relatou que “caso sejam desconsiderados, no cálculo das despesas com pessoal do Poder Executivo, as despesas com remuneração dos profissionais do magistério e encargos sociais e as receitas relacionadas ao FUNDEB, **o percentual da despesa com pessoal corresponde a 42,31% da Receita Corrente Líquida apurada**”, ratificando, no entanto, que **o percentual de despesas com pessoal do Poder Executivo, considerando as disposições da Lei de**

Responsabilidade Fiscal e as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais quanto ao tema, foi de 58,52% da RCL.

A 2ª Procuradoria de Contas do MP junto ao TCE/CE ratificou os termos do Parecer nº 1863/2022-MP junto TCE,

Estou de acordo com a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE. O valor das despesas com a remuneração dos profissionais do magistério e encargos sociais e as receitas relacionadas ao Fundeb não foi excepcionado do cálculo do limite de despesas com pessoal do Poder Executivo dos municípios, estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101/2000, integrando-o pois.

Digno de nota que o Prefeito Municipal foi eleito em 2016, sendo o exercício em análise o seu segundo mandato, além de que as circunstâncias alegadas pela defesa serem **situações previsíveis a serem consideradas no planejamento** para fins de contingenciamento de despesas.

A Prefeitura Municipal de Barro (CE) descumpriu o limite de despesa total com pessoal do Poder Executivo, insculpido no art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ultrapassando-o em 4,52%.

Considerando que: a) o Pleno do TCE/CE¹⁹, relativamente ao descumprimento por Prefeitura Municipal dos limites de despesa com pessoal do art. 20, inciso III, alínea b, da LRF, modula os efeitos de sua decisão para deixar de considerar tal irregularidade como bastante para a emissão de Parecer Prévio pela desaprovação das contas de governo – ao menos até a apreciação das contas de governo do exercício de 2019 – se tais despesas forem reconduzidas nos dois quadrimestres seguintes, como determina o art. 23 da LRF²⁰;

b) No caso concreto, a Prefeitura Municipal de Barro (CE) tinha até o 2º quadrimestre de 2019 para reconduzir as suas despesas com pessoal ao limite do art. 20, inciso III, alínea b da LRF – o que não ocorreu, já que a despesa com pessoal da Prefeitura Municipal, conforme o Relatório

¹⁹ Como foi o caso do Processo nº 12561/2018-8 (Parecer prévio nº 0139/2019), de relatoria do Conselheiro Rholden Queiroz, o Processo nº 12796/2018-2 (Parecer Prévio nº 00151/2020), de relatoria da Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor; e o Processo nº 34823/2018-1 (Parecer Prévio nº 00114/2021), de minha relatoria; dentre outros.

²⁰ Art. 23 da LRF. “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.”

de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2019, atingiu o **patamar de 60,13%, excedendo, ainda, a Prefeitura Municipal em 6,13% o limite do art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Não devem, pois, ser modulados os efeitos da mudança de entendimento do Pleno deste TCE/CE nas presentes contas de governo.

À vista disso, sou por emitir parecer prévio à Câmara Municipal pela **desaprovação das presentes contas de governo por este motivo**, considerando-as irregulares.

Sem embargo, **recomendo** à Prefeitura Municipal de Barro (CE) que observe o atendimento ao limite para as despesas com pessoal estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

DO DUODÉCIMO

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo Municipal lhes são entregues em duodécimos. É a inteligência do art. 168 da Constituição Federal²¹.

A fixação do total da despesa da Câmara Municipal de Barro (CE) e o valor a ela efetivamente repassado pela Prefeitura Municipal foram **conformes o art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal²²**.

Receita tributária e das transferências aos municípios – Exercício de 2017: R\$ 21.730.991,69

Valor limite para a fixação do total da despesa da Câmara Municipal de Barro (CE) no exercício de 2018 (7% da Receita; art. 29-A, I, da CF/88): R\$ 1.521.169,42

Fixação atualizada do total da despesa da Câmara Municipal de Barro (CE) em 2018 (Decreto Municipal nº 078, de 18/01/2018): R\$ 1.521.169,42

²¹ Art. 168 da CF/88. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

²² Art. 29-A da CF/88: “O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes.”

**Repasso efetuado à Câmara Municipal de Barro (CE) a título de R\$ 1.521.169,42
duodécimo no exercício:**

Data dos repasses mensais

Finalmente, a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE verificou que os **repasses mensais do duodécimo ocorreram dentro do prazo** estabelecido no §2º inciso II do art. 29-A da CF/88²³ - a saber: até o dia 20 de cada mês.

ENDIVIDAMENTO

DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Ao analisar os dados do Balanço Geral, corroborados pelos constantes do SIM, a Diretoria do TCE/CE verificou que o Município de Barro (CE) **não contraiu** operações de crédito no exercício de 2018.

DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA

O município de Barro (CE) **não contraiu**, no exercício de 2018, operações de crédito por antecipação de receita.

DAS GARANTIAS E AVAIS

Além do mais, **não foram concedidos** garantias ou avais.

DA DÍVIDA CONSOLIDADA E MOBILIÁRIA

De acordo com o art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal²⁴, a dívida consolidada²⁵ dos municípios não pode exceder a 1,2 vezes a RCL.

²³ Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês.

²⁴ Art. 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal. “A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: [...] II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.”

²⁵ Dívida pública consolidada é, nos termos do art. 1º, §1º, III da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de

A Diretoria do TCE/CE verificou estar a dívida consolidada municipal **dentro do limite** estabelecido pelo Senado Federal, consoante os valores a seguir:

RCL	LIMITE DO ART. 3º, II, DA RESOLUÇÃO SF 40/2001	DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA
R\$ 41.103.239,43	R\$ 49.323.887,32	R\$ 12.708.300,87 Cumpriu

Fonte: Certificado nº 00898/2021, da Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE

DA PREVIDÊNCIA

DO INSS

O **repasso do Poder Executivo ao** Instituto Nacional do Seguro Social – **INSS** dos valores consignados a título de contribuição previdenciária não foram, segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, feitos de forma **integral**, consoante detalha o quadro seguinte:

PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	
CONSIGNAÇÕES	R\$ 2.123.677,43
REPASSES	R\$ 1.994.130,20
DIFERENÇA	R\$ 129.547,23
% REPASSE	93,89%

Fonte: Certificado nº 00898/2021, da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE

Em seus esclarecimentos, o ex-Prefeito Municipal alegou estar anexando aos autos todos os processos de despesas relativos à diferença de R\$ 129.547,23, acompanhados de planilha, para análise deste Tribunal de Contas.

A Diretoria do TCE/CE não acolheu os argumentos da defesa, iterando a falha. Nos seus termos:

43. É apresentado como recibo, comprovante de agendamento de pagamento cujo comprovante definitivo é emitido somente após a quitação do pagamento. Não servindo, portanto, de comprovação bancária de pagamento. A Nota de Pagamento Extra Orçamentário Nº 03010021 acompanhada da Guia da Previdência Social – GPS

5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

e comprovante de agendamento com pagamento agendado para 03/01/2019. Contudo, o próprio documento bancário esclarece, “esta transação está sujeita a avaliação de segurança e será processada após análise. O comprovante definitivo somente será emitido após a quitação”.

44. Devendo-se ressaltar que, consultando o banco de dados do Sistema de Informações Municipais – SIM pode se constatar que nenhum valor referente a pagamento extraorçamentário de Competência 2018 foi encontrado entre os pagamentos efetuados no exercício seguinte (2019), alusivos à repasses ao INSS de valores consignados no exercício de 2018.

Conclusão da Diretoria

45. Considerando o que foi constatado através dos documentos apresentados, esta Diretoria é pela permanência do relato contido na Informação anterior.

À vista disso, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE sugeriu desaprovar as presentes contas de governo e recomendar “ao Poder Executivo que adote medidas para repassar os valores devidos ao INSS na competência devida, para o cumprimento do que está estabelecido no art. 30 da Lei nº 8.212/91 de 24 de julho de 1991, evitando o endividamento municipal e possíveis prejuízos aos beneficiários.”

O MPCjuntoTCE não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Pois bem. **Deixar de repassar integralmente ao INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária** é, consoante jurisprudência sedimentada no Pleno deste TCE/CE, **irregularidade grave e bastante para ensejar a desaprovação das contas de governo, exceto se houver Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União – ocasião em que o Pleno deste Tribunal, por força do art. 28-D da Lei Estadual nº 12.509/1995 (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019)²⁶, c/c o art. 23 da LINDB²⁷, deixa de considerar, ao menos até o exame das contas de governo alusivas ao exercício de 2019, a irregularidade em questão bastante para ensejar a desaprovação das contas de governo do respectivo município. No particular, merece registro o entendimento jurisprudencial, sendo oportuno reportar-se aos seguintes julgados:**

²⁶ Art. 28-D da LOTCE. “A decisão proferida pelo Tribunal que estabelecer interpretação ou orientação nova, impondo dever ou 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.”

²⁷ Art. 23 da LINDB. “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.”

**PARECER PRÉVIO Nº 003/2019-PLENO PROCESSO Nº 6981/12 RELATOR:
CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ**

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 por ocasião da sustentação oral e em Requerimento de Modulação dos Efeitos (fls. 1199/1211), 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, conquanto comungue com o novel entendimento firmado pelo Pleno do TCE/CE, a partir da extinção da Corte de Contas municipais, o qual impõe negatização 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.

Destarte, proponho uma modulação temporal no sentido de que o entendimento pacificado pelo extinto TCM/CE seja 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 venha a ter efetiva aplicação, a partir da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo municipais relativas ao exercício de 2019.

Com efeito, afasto a irregularidade em comento para fins de negatização das presentes contas.

Esse foi também o entendimento do Pleno do TCE/CE no Processo nº 07022/2018-8 (Parecer Prévio nº 00080/2021), Processo nº 06885/2018-4 (Parecer Prévio nº 00154/2021), ambos de minha relatoria; Processo nº 12493/2018-6 (Parecer Prévio nº 35/2019), de relatoria da Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor; Processo nº 10228/2018-0 (Parecer Prévio nº 00170/2020), de relatoria do Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa e Processo nº 32639/2018-9 (Parecer Prévio nº 00139/2021), de relatoria da Conselheira Patrícia Lúcia Mendes Saboya.

No caso concreto, em consulta ao sítio da Receita Federal do Brasil (<http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/certidaointernet/PJ/Consultar>), verifiquei constar Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, que ora se anexa aos autos. Com a devida vênia, pois, à instrução técnica e ao parecer ministerial, mas em consonância com os precedentes do Pleno do TCE/CE, deixo de considerar o ato do ex-Prefeito Municipal de Barro (CE) que não repassou integralmente ao INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária como determinante para a desaprovação das presentes contas de governo, e recomendo à Prefeitura Municipal de Barro (CE)

que repasse integralmente ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária, sob pena de ensejar a emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas a partir da apreciação das contas de governo do exercício de 2019.

RESTOS A PAGAR²⁸

Ao final do exercício de 2018, a **dívida fluuante relacionada aos restos a pagar representou 17,22% da RCL**, tendo o **saldo de restos a pagar aumentado** no decurso dos três últimos exercícios financeiros (conforme demonstra o quadro a seguir):

2016	2017	2018
R\$ 3.998.729,82	R\$ 5.639.423,86	R\$ 7.076.694,02

Fonte: Certificado nº 00898/2021, da Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE

Nada obstante isso, ao excluir do saldo de restos a pagar de 2018 para 2019 (R\$ 7.076.694,02) o montante de restos a pagar não processados *inscritos no exercício* (R\$ 740.055,47) e a disponibilidade financeira líquida existente em 31/12/2018 (R\$ 1.850.877,43), reduz-se a dívida de R\$ 7.076.694,02 para R\$4.485.761,12, que corresponde a **10,91% da RCL, percentual de endividamento dentro do limite de aceitabilidade deste Tribunal de Contas (i.e., de 13%)**.

DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações contábeis evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial das entidades do setor público, em análise dos fatos e dos atos contábeis de uma determinada gestão.

Uma série de normativos conduzem à correta confecção de balanços do setor público. As regras basilares estão incorporadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como na Lei Federal nº 4.320/1964, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN) e, ainda, na Instrução Normativa TCM nº 02/2015.

²⁸ O ideal é que a Administração Pública empenhe, liquide e pague a despesa assumida no exercício financeiro até o dia 31 de dezembro de cada ano. Para os casos em que isso não foi possível, a legislação criou a conta “restos a pagar”. Assim, restos a pagar são as despesas empenhadas que, até a data de 31 de dezembro, não foram pagas. Dividem-se em processados e não processados. Processadas são as despesas que foram inscritas em restos a pagar, liquidadas e não pagas, ao passo que as despesas não processadas, apesar de inscritas em restos a pagar, não foram sequer liquidadas.

DO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO²⁹

O Balanço Orçamentário evidenciou um **déficit orçamentário de R\$ 1.357.902,28**, dado o montante da despesa realizada ter sido superior ao da receita arrecadada.

DO BALANÇO FINANCEIRO³⁰

O Balanço Financeiro demonstrou uma **disponibilidade financeira bruta** do Poder Executivo em 31/12/2018 no valor de **R\$ 1.850.877,43**.

DO BALANÇO PATRIMONIAL³¹

Na análise do Balanço Patrimonial, a Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE apurou-se um patrimônio líquido no montante de R\$ 3.265.873,37, apresentando uma variação de R\$ 1.514.706,21, que corresponde a um **crescimento** da ordem de **86,50%** em relação ao exercício anterior.

DA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (DVP)³²

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou que o município de Barro apresentou um **superávit** na ordem de **R\$ 1.514.706,21**.

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA (DFC)³³

Foram analisadas as saídas e entradas de dinheiro no caixa durante o período de 2018 e o resultado desse fluxo, o que permitiu analisar a capacidade de gerar caixa e o uso de recursos próprios e recursos de terceiros nas atividades desenvolvidas. Ao final, o Demonstrativo dos Fluxos de Caixa

²⁹ Art. 102 da Lei nº 4.320/64. “O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.”

³⁰ Art. 103 da Lei nº 4.320/64. “O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.”

³¹ Segundo o MCASP/STN, é demonstração contábil que “evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle).” SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª ed. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484 Acesso em: 25 jun. 2020.

³² Art. 104 da Lei nº 4.320/64. “A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.”

³³ De acordo com o MCASP/STN, a DFC “apresenta as entradas e saídas de caixa e as classifica em fluxos operacional, de investimento e de financiamento.” SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª ed. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484 Acesso em: 25 jun. 2020.

(DFC) permite a apreciação das fontes de geração de entrada de caixa, os itens de consumo de caixa e o saldo do caixa. A finalidade do equivalente de caixa é atender de forma rápida a compromissos de caixa de curto prazo.

A DFC evidenciou a **geração líquida de caixa e equivalente de caixa** no exercício financeiro de 2018 foi na ordem de **R\$ 586.074,29 negativos**.

CONCLUSÃO

Considerando que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), por força do art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, c/c art. 1º, inciso III, da Lei Estadual nº 12.509/1995 (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019), apreciar as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais, mediante a emissão de parecer prévio, que irá subsidiar o julgamento das contas de governo na respectiva Câmara Municipal, nos termos do art. 42, §2º da Constituição do Estado do Ceará;

Considerando ter sido constatada **falha grave o bastante para ensejar a emissão de parecer prévio pela desaprovação das presentes contas** de governo pela Câmara Municipal, qual seja o **desrespeito ao limite total de despesas com pessoal do Poder Executivo estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, sem que fosse reduzido o percentual excedente nos moldes do art. 169, §3º, da Constituição da República e no prazo do art. 23 da LRF;**

Considerando que **o Pleno do TCE/CE**, nos casos em que há mudança de entendimento do TCE/CE em relação a jurisprudência que era pacífica no extinto TCM/CE e com base no art. 28-D da Lei Estadual nº 12.509/1995 (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019), c/c o art. 23 da LINDB, **vem modulando os efeitos de sua decisão, de modo a propiciar um regime de transição** para o novo entendimento (e que, conseqüentemente, somente ao examinar as contas de governo relativas ao exercício de 2019, tais situações ensejarão a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas), o que se amolda ao **item 7.4**, a saber: não repasse integral ao INSS dos valores consignados a título de contribuição previdenciária;

Considerando que foram identificadas **falhas que ensejam a emissão de ressalvas:**

(CRÉDITOS ADICIONAIS) Divergências entre os valores apurados a partir das leis e dos Decretos de abertura de créditos adicionais e os registrados no SIM;

Considerando tudo mais que dos autos consta;

VOTO, em desacordo parcial com o relatório de instrução e com o parecer ministerial, nos termos seguintes:

a) emitir parecer prévio à Câmara Municipal de Barro (CE) pela **desaprovação das contas de governo** do município, relativas ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. José Marquínlio Tavares, considerando-as **irregulares, pelo descumprimento ao limite de despesas com pessoal do Poder Executivo estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, sem que fosse reduzido o percentual excedente nos moldes do art. 169, §3º, da CF/88 e no prazo do art. 23 da LRF;**

b) **recomendar** à Prefeitura Municipal de Barro (CE) que:

b.1) empreenda meios de controle suficientes para evitar incompatibilidades entre os dados constantes nas leis e decretos e os inseridos no Sistema de Informações Municipais – SIM, resguardando pelas suas integralidades;

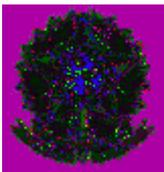
b.2) repasse integralmente ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária;

Sejam notificados o Sr. José Marquínlio Tavares e a Câmara Municipal de Barro (CE), na pessoa do(a) seu(ua) Presidente, dando ciência deste Relatório-Voto e do Parecer Prévio para as providências que julgarem cabíveis.

Expedientes necessários.

Fortaleza, ____ de _____ de 2024.

(assinado digitalmente)
Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
RELATOR



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria da Receita Federal do Brasil
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

**CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA DE DÉBITOS RELATIVOS AOS TRIBUTOS
FEDERAIS E À DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO**

Nome: MUNICIPIO DE BARRO
CNPJ: 07.620.396/0001-19

Ressalvado o direito de a Fazenda Nacional cobrar e inscrever quaisquer dívidas de responsabilidade do sujeito passivo acima identificado que vierem a ser apuradas, é certificado que:

1. constam débitos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) com exigibilidade suspensa nos termos do art. 151 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional (CTN), ou objeto de decisão judicial que determina sua desconsideração para fins de certificação da regularidade fiscal, ou ainda não vencidos; e
2. constam nos sistemas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) débitos inscritos em Dívida Ativa da União (DAU) com exigibilidade suspensa nos termos do art. 151 do CTN, ou garantidos mediante bens ou direitos, ou com embargos da Fazenda Pública em processos de execução fiscal, ou objeto de decisão judicial que determina sua desconsideração para fins de certificação da regularidade fiscal.

Conforme disposto nos arts. 205 e 206 do CTN, este documento tem os mesmos efeitos da certidão negativa.

Esta certidão é válida para o estabelecimento matriz e suas filiais e, no caso de ente federativo, para todos os órgãos e fundos públicos da administração direta a ele vinculados. Refere-se à situação do sujeito passivo no âmbito da RFB e da PGFN e abrange inclusive as contribuições sociais previstas nas alíneas 'a' a 'd' do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

A aceitação desta certidão está condicionada à verificação de sua autenticidade na Internet, nos endereços <<http://rfb.gov.br>> ou <<http://www.pgfn.gov.br>>.

Certidão emitida gratuitamente com base na Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 1.751, de 2/10/2014.
Emitida às 10:43:22 do dia 28/02/2023 <hora e data de Brasília>.
Válida até 27/08/2023.

Código de controle da certidão: **5FAB.AD87.B83C.D3BD**
Qualquer rasura ou emenda invalidará este documento.