

PROCESSO Nº: 100389/16

NATUREZA DO PROCESSO: Prestação de Contas de Governo

MUNICÍPIO: Barbalha

EXERCÍCIO: 2015

RESPONSÁVEL: José Leite Gonçalves Cruz

RELATOR: Conselheiro Substituto Itacir Todero

PARECER PRÉVIO Nº 14/2018

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO DESAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. APROPRIAÇÃO INDÉBITA PREVIDENCIÁRIA.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, reunido nesta data, em sessão ordinária, dando cumprimento ao disposto no inciso I, art. 71 da Constituição Federal, consoante o referido pelo artigo 78, inciso I, da Constituição Estadual, apreciou a presente Prestação de Contas Anuais do Governo Municipal de Barbalha, exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. José Leite Gonçalves Cruz, na qualidade de Prefeito, e, ao examinar e discutir a matéria, acolheu o Relatório e a Proposta de Voto do Conselheiro Relator, pela emissão de Parecer Prévio **DESFAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo ora examinadas, com as recomendações e determinações finais, submetendo-as ao julgamento político a ser realizado pela Câmara Municipal.

Transcreva-se e cumpra-se.

Sala das Sessões, em 27 de março de 2018.

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

PRESIDENTE

Conselheiro Substituto Itacir Todero

RELATOR

Fui presente: _____

José Aécio Vasconcelos Filho

PROCURADOR-GERAL DE CONTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

PROCESSO Nº: 100389/16

NATUREZA DO PROCESSO: Prestação de Contas de Governo

MUNICÍPIO: Barbalha

EXERCÍCIO: 2015

RESPONSÁVEL: José Leite Gonçalves Cruz

RELATOR: Conselheiro Substituto Itacir Todero

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas Anuais do Município de Barbalha, relativas ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Senhor José Leite Gonçalves Cruz, na qualidade de Prefeito, encaminhada em meio eletrônico a esta Corte de Contas, dentro do prazo legal, em conformidade com o inciso I, do art. 78 da Constituição Estadual e autuada sob o nº 100389/19, conforme atestam os técnicos desta Corte, no item 02, às fls. 1324.

A 3ª Inspeção da Diretoria de Fiscalização - Dirfi emitiu a Informação Inicial nº 67742016, fls. 1125/1154, apontando algumas falhas, referentes às seguintes matérias: disponibilização das prestações de contas; créditos adicionais; dívida ativa; restos a pagar; consignações referentes ao INSS e omissões de alguns dados nos demonstrativos contábeis.

Instado a se manifestar, o Responsável apresentou as razões de justificativa, com documentos anexos, protocolados sob o nº 100389-1/16, fls. 1162/1802.

Os autos foram encaminhados à Dirfi que emitiu a Informação Complementar nº 180812016, fls. 1806/1817, descaracterizando as falhas referentes aos créditos adicionais; dívida ativa e restos a pagar.

A Procuradoria de Contas, por intermédio da Procuradora Leilyanne Brandão Feitosa, emitiu o Parecer nº 46082017, fls. 1821/1822, pronunciando-se pela aprovação das contas em análise, apesar da ocorrência de algumas falhas que impõem providências para evitar reincidências, mas não tem o condão de desaprovar as contas.

É o Relatório.

PROPOSTA DE VOTO

Após examinar os tópicos analisados pela Inspeção da Diretoria de Fiscalização, cujos relatórios técnicos demonstram valores da execução orçamentária, financeira e patrimonial, os quais acolho como parte integrante da Proposta de Voto e que servirão de base para a aprovação ou não das Contas ora apreciadas, merecendo destaque os aspectos mais relevantes do processo ora examinado, os quais não foram acatados pelo Órgão Técnico e Ministério Público de Contas, temos a relatar o seguinte:

1. DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Informou-se que a Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Barbalha foi encaminhada em meio eletrônico à Câmara Municipal dentro do prazo regulamentar determinado. No tocante à disponibilização da Prestação de Contas em meio eletrônico de acesso ao público, notadamente ao sítio eletrônico <http://www.barbalha.ce.gov.br/>, foi constatado o não atendimento ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esta Relatoria acolhe o entendimento do Ministério Público de Contas de que o ato desrespeita o princípio da publicidade, consagrado na Constituição Federal e, de forma específica e relevante, na Lei de Responsabilidade Fiscal, causando claro prejuízo ao controle social das contas públicas, fato que deve ser censurado, recomendando à administração municipal que cumpra o art. 48, caput, da LRF, referente à comprovação da divulgação, em meio eletrônico das Contas de Governo.

2. DAS DESPESAS

2.1. Destacou-se inicialmente a ineficiente arrecadação dos valores inscritos na Dívida Ativa Municipal, tendo em vista que no exercício em análise foi arrecadado apenas o percentual de 3,73% do montante inscrito.

Esta Relatoria esclarece que apesar do Ministério Público ter se manifestado sobre o assunto, em fase complementar, o órgão técnico constatou, o envio de um considerável número de medidas de cobranças Administrativas, que estão assentadas às fls.1207/1343, concluindo que houve esforço, por parte da Prefeitura Municipal, em promover ações administrativas para recuperar os ativos inscritos em Dívida, alterando, assim, seu entendimento inicial.

2.2. Constatou-se que a despesa orçamentária alcançou o valor de R\$ 168.063.594,95 (cento e sessenta e oito milhões, sessenta e três mil, quinhentos e noventa e quatro reais e noventa e cinco centavos), segundo dados do SIM, confirmados pelo RREO, fls. 1147. Ocorreu um déficit orçamentário, no valor de R\$ 332.284,51 (trezentos e trinta e dois mil, duzentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e um centavos), pois o montante da despesa realizada foi maior do que a receita realizada no valor de R\$ 167.731.310,44 (cento e sessenta e sete milhões, setecentos e trinta e um mil, trezentos e dez reais e quarenta e quatro centavos).

A ocorrência de deficit orçamentário aponta falhas no planejamento, no qual deveriam ter sido observados cálculos de recursos suficientes para o custeio das despesas durante o exercício.

Considerando os artigos 1º, § 1º da LRF, a orientação é para sejam adotadas as providências necessárias ao adequado acompanhamento da execução orçamentária, com um contingenciamento do orçamento, limitando-se somente ao empenho de despesas consideradas imprescindíveis. Tais medidas são necessárias e de caráter preventivo, a fim de se evitar o desequilíbrio orçamentário/financeiro das contas municipais.

A ocorrência em questão demonstra que a administração não atentou para o planejamento das ações para garantir o cumprimento às regras estabelecidas nos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64 e arts. 1º, § 1º e 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Procuradoria de Contas não se manifestou sobre o assunto, contudo, faz-se necessário emissão de recomendação para que a Prefeitura de Barbalha que ao elaborar o planejamento cumpra as regras estabelecidas nos mencionados diplomas legais.

2.3. Verificou-se que o Município não repassou integralmente ao INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária, no montante de R\$ 585.223,98 (quinhentos e oitenta e cinco mil, duzentos e vinte e três reais e noventa e oito centavos) fls. 1810.

ESPECIFICAÇÃO DE VALORES – R\$	PODER EXECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	TOTAL
CONSIGNAÇÕES (A)	4.734.370,26	127.070,46	4.861.440,72
REPASSES (B)	4.149.146,28	127.070,46	4.276.216,74
DIFERENÇA (A – B)	585.223,98	0,00	585.223,98
% REPASSES / CONSIGNAÇÕES (B/A)	87,63	100,00	87,96

* Dados extraídos do SIM

Informou-se que o Município já possuía, para com referido Instituto de Previdência, dívidas alusivas a exercícios anteriores que, conforme demonstrativo da Dívida Flutuante presente nos autos, totalizavam a cifra de R\$ 139.798,50 (cento e trinta e nove mil, setecentos e noventa e oito reais e cinquenta centavos), sendo acrescidas no exercício em análise.

Após análise das peças acostadas às fls.1347/1734, a unidade técnica registrou, na Informação Complementar nº 180812016 que:

- às fls.1349/1401, a Defesa informou a contribuição do servidor no montante de R\$ 188.482,63 (cento e oitenta e oito mil, quatrocentos e oitenta e dois reais e sessenta e três centavos), referente à competência de novembro/2015, juntamente com o demonstrativo de distribuição de arrecadação, todavia não foi possível comprovar que os valores apresentados nas guias encaminhadas estão contidos no valor apresentado no respectivo demonstrativo e por esta razão não foram considerados;
 - às fls. 1414/1460, 1473/1475, 1489/1491 e 1509/1519, a Defesa informou a contribuição do servidor no montante de R\$ 220.695,47 (duzentos e vinte mil, seiscentos e noventa e cinco reais e quarenta e sete centavos), referente à competência de dezembro/2015, juntamente com os comprovantes de pagamento, sendo assim considerados nesta análise;
 - às fls. 1465/1471, 1481/1488 e 1497, não especificam se a contribuição é patronal ou do servidor e por esta razão não foi considerada;
 - às fls.1526/1628 a Defesa informou a contribuição do servidor no montante de R\$ 34.019,80 (trinta e quatro mil e dezenove reais e oitenta centavos), referente à competência de dezembro/2015, com os comprovantes de pagamento, todavia os referidos comprovantes estão ilegíveis, sendo assim desconsiderados nesta análise;
- Por fim, diante das conclusões acima apresentadas, esta Unidade Técnica, considera, nesta oportunidade, comprovado em 2016, o repasse no montante de R\$ 220.695,47 (duzentos e vinte mil, seiscentos e noventa e cinco reais e quarenta e sete centavos), ficando pendente o repasse no valor de R\$ 364.528,51 (trezentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e vinte e oito reais e cinquenta e um centavos).

Esta Relatoria, após reanalisar os documentos, ratifica o entendimento da Inspeção. Acrescenta-se que o interessado anexou aos autos notas de empenho, fls. 1505/1508, 1520/1525, cujos históricos apresentam o seguinte registro: “valor que se empenha para fazer face às despesas com o recolhimento de INSS de funcionários lotados na Secretaria”, não especificando, assim, o valor referente às contribuições dos funcionários e patronais, impossibilitando que fossem consideradas.

Com efeito, entende que a ilegalidade em questão é motivo suficiente para a desaprovação das contas.

O Ministério Público de Contas não se manifestou sobre o assunto.

Destaca-se que esse também foi o entendimento quando do julgamento do Processo nº 7348/13, Prestação de Contas de Governo do Município de Ipaumirim, exercício

2012, pelo Pleno desta Corta de Contas, do Relator Conselheiro Substituto Davi Barreto, em 06/12/2017. Nesse sentido, cita-se a referida decisão:

Quanto ao não repasse dos valores consignados ao INSS, alinho-me ao Parecer do MPC que a referida irregularidade é suficiente para determinar a desaprovação das presentes contas.

Ademais, mesmo que se considerassem válidos os referidos parcelamentos, entendo que estes, por si só, não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao não repasse de verbas previdenciárias consignadas.

Os referidos valores não pertencem ao município (são receitas extraorçamentárias), mas ao trabalhador que teve seu pagamento descontado. A utilização indevida desses recursos constitui desvio de finalidade, sendo inclusive tipificada penalmente como apropriação indébita previdenciária (art. 168-A, do Código Penal).

Destaco que, mesmo no âmbito do processo penal, o parcelamento de dívida previdenciária apenas suspende a pretensão punitiva do Estado, não a extingue. Para a extinção da punibilidade é necessário o efetivo pagamento da dívida, conforme dispõe o art. 34 da Lei 9.249/1995.

No caso em questão, o não repasse das consignações, além constituir desvio de finalidade e grave infração a norma legal, representa injustificado dano ao erário, pois o ente federado está sujeito a despesas adicionais com multa e juros a serem pagos ao INSS.

Por todo o exposto é que a Relatoria considera que o não repasse das consignações previdenciárias destinadas ao INSS é suficiente para determinar a desaprovação das presentes contas. Outrossim, recomenda que a Prefeitura de Barbalha repasse ao Órgão Previdenciário os valores consignados a título de contribuição previdenciária, pois, por força do que dispôs a Lei n.º 9.983/2000, art. 34, que alterou o Código Penal Brasileiro, o fato se constitui como crime de apropriação indébita previdenciária.

3. DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

3.1. Verificou-se que a variação das disponibilidades de caixa na Demonstração de Fluxo de Caixa, no valor de R\$ 397.547,59 (trezentos e noventa e sete mil, quinhentos e quarenta e sete reais e cinquenta e nove centavos) não pode ser comparada com os dados do Balanço Patrimonial, haja vista que este último demonstrativo não evidenciou o saldo do exercício anterior, fls. 1814.

3.2. Consta na Informação Inicial que o Balanço Financeiro, o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) foram elaborados em desacordo com o MCASP, 6º edição, válido para o exercício de 2015, publicado pela STN, haja vista não conter os dados contábeis do exercício anterior. A falha foi ratificada na Informação Complementar nº 18081/2016.

Quanto às omissões apontadas dos dados, na análise dos Balanços, fls. 1811/1812, esta Relatoria corrobora o entendimento do órgão ministerial de que é importante que as informações constantes dos demonstrativos financeiros sejam completas, precisas e confiáveis, haja vista tais incorreções prejudicarem não somente a própria administração como também o exercício do controle externo, devendo ser censuradas, motivo pelo qual recomenda à administração municipal que realize as demonstrações contábeis anuais de acordo com a respectiva edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP.

Em síntese, dos itens e subitens abordados nos relatórios técnicos, destacam-se os seguintes aspectos legais:

- Prestação de Contas, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária encaminhadas nos prazos previstos em lei ao Tribunal de Contas;
- Abertura de créditos adicionais dentro do limite estabelecido na lei orçamentária;
- Foi cumprido o limite constitucional com a aplicação em “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 26,97%;
- Foi cumprido o limite constitucional com Ações e Serviços Públicos de Saúde – 32%;
- Duodécimo repassado dentro dos limites e do prazo estabelecido pela Constituição Federal;
- Despesas com pessoal dentro do limite estabelecido pela LRF - 35,82%;
- Inscrição dos Restos a Pagar no exercício representou 3,63% da Receita Corrente Líquida. Diminuição do saldo dos Restos a Pagar ao final dos três últimos exercícios financeiros;
- Comprovação de inscrição na Dívida Ativa Não Tributária decorrentes da decisão deste Tribunal de Contas, bem como a adoção de medidas objetivando a cobrança dos créditos aos cofres municipais;
- Não houve alienação de bens durante o exercício financeiro;
- Dívida Pública dentro do limite da Resolução do Senado Federal;
- Gestão patrimonial superavitária.

Por fim, destacam-se as seguintes ocorrências, que culminaram no Parecer em liça, e que fundamentam a necessidade das recomendações finais e a sugestão de desaprovação das contas, com o fito de aperfeiçoar procedimentos na gestão pública:

- Não comprovação da publicação da prestação de contas de governo em meio eletrônico, em descumprimento das exigências do art. 48, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Ocorrência de déficit orçamentário;
- Repasse a menor das consignações ao INSS, no valor de R\$ 364.528,51;
- Demonstrativos contábeis com omissões de alguns dados.

Considerando que nesta fase de apreciação do processo das Contas Anuais de Governo, relativa à emissão de Parecer Prévio, ao Tribunal de Contas do Estado não é devido aplicar sanção, impondo multas e/ou débito;

Considerando que o resultado da apreciação proferida nestas Contas de Governo, independe do julgamento das Contas de Gestão, que podem eventualmente ser de responsabilidade do Prefeito, sempre que atuar como Ordenador de Despesas, porquanto os incisos II e VIII do art. 71 da Constituição Federal não distinguem os Prefeitos, como Gestor, dos demais administradores, quando ordenam despesa;

Considerando que foi assegurado e respeitado o direito à ampla defesa ao Senhor Prefeito, durante a instrução processual;

Considerando que o Ministério Público de Contas, por intermédio do ilustre Procuradora Leilyanne Brandão Feitosa, pronuncia-se pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das referidas contas;

Considerando que o §2º do art. 27 da Instrução Normativa nº 03/2000-TCM determina que o resultado da gestão fiscal de responsabilidade do Chefe do Poder Legislativo seja levado em consideração quando da análise e julgamento das Contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal, entendimento também referendado pelo Pleno;

Considerando tudo mais do que dos autos consta;

Manifesto-me, fundamentado no art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, combinado com o art. 1º, inciso I, e art. 6º da Lei Estadual nº12.160/93, com as devidas vênias à Procuradoria:

a) pela emissão de Parecer Prévio Desfavorável à aprovação das Contas de Governo do Município de Barbalha, exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Senhor José Leite Gonçalves Cruz, em especial, pela situação descrita no subitem 5.6, referente ao repasse a menor de consignações ao INSS, no valor de R\$ 364.528,51, que maculam as contas em seu universo;

b) seja recomendado à Prefeitura de Barbalha que:

- Cumpra o art. 48, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, referente à comprovação da divulgação, em meio eletrônico das Contas de Governo;

- Cumpra as regras estabelecidas nos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64 e arts. 1º, § 1º e 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao elaborar o planejamento orçamentário;

- Repasse ao Órgão Previdenciário os valores consignados a título de contribuição previdenciária;

- Realize as demonstrações contábeis anuais de acordo com a respectiva edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

c) sejam notificados o Senhor Prefeito e a Câmara Municipal.

Fortaleza, 27 de março de 2018.

Itacir Todero
Conselheiro Substituto
Relator