

PARECER PRÉVIO N° 00084/2021

PROCESSO N° 06964/2018-0 (ANTIGO PROCESSO N° 10023017)

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO: ICAPUÍ

EXERCÍCIO: 2016

RESPONSÁVEL: JERÔNIMO FELIPE REIS DE SOUZA

RELATOR: CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

SESSÃO DE JULGAMENTO: 30/03/2021

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. MUNICÍPIO DE ICAPUÍ. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS COMO REGULARES COM RESSALVAS. NÃO DISPONIBILIZAÇÃO INTEGRAL DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS E OS RESPECTIVOS PARECERES PRÉVIOS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. INEFICIÊNCIA NA ARRECADAÇÃO DOS CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA. DESRESPEITO AO LIMITE TOTAL DE DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO ESTABELECIDO NO ART. 20, III, “B”, DA LRF, COM A REDUÇÃO DO PERCENTUAL EXCEDENTE NO PRAZO E NOS MOLDES DO ART. 23, DA LRF, C/C ART. 169, §3º, DA CF/88. DIVERGÊNCIA ENTRE OS VALORES DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO REGISTRADOS NO RGF E NO SIM. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL, A TÍTULO DE DUODÉCIMO, DE PERCENTUAL EXCEDENTE AO DO ART. 29-A, INCISO I, DA CF/88. REPASSE MENSAL DO DUODÉCIMO REFERENTE AO MÊS DE DEZEMBRO/2016 FORA DO PRAZO DO ART. 29-A, §2º, INCISO II, DA CF/88. DIVERGÊNCIA ENTRE OS VALORES DA DÍVIDA PÚBLICA REGISTRADOS NO RGF E NO DDF. AUSÊNCIA DE NORMA A INSTITUIR O ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO E QUE REGULAMENTOU O SEU FUNCIONAMENTO. RECOMENDAÇÕES. MAIORIA DE VOTOS.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, reunido nesta data, em sessão extraordinária presencial, dando cumprimento ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, e no art. 42-A da Lei Estadual nº 12.509/95 (LOTCE/CE), apreciou a **prestaçao de contas de governo do Município de Icapuí, exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. Jerônimo Felipe Reis de Souza**, e ao examinar e discutir a matéria, conforme os registros na Ata da Sessão que proferiu o Parecer, acolheu, por maioria de votos, o Relatório e o Voto do Conselheiro Relator, pela emissão de **parecer prévio pela aprovação das contas de governo sub examine, considerando-as regulares com ressalva**, com as **recomendações** constantes do voto, submetendo-as ao julgamento político a ser realizado

pela Câmara Municipal e dando-se ciência aos interessados.

Participaram da votação os Exmos. Conselheiros Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, Edilberto Carlos Pontes Lima, Ernesto Saboia de Figueiredo Junior, Patrícia Lúcia Mendes Saboya, Rholden Botelho de Queiroz e Soraia Thomaz Dias Victor.

Vencidos os Exmos. Conselheiros Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa e Soraia Thomaz Dias Victor, que votaram pela emissão de parecer prévio pela irregularidade da presente prestação de contas de governo.

Sejam notificados o(a) Prefeito(a) e a Câmara Municipal.

Expedientes Necessários.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 30 de março de 2021.

(assinado digitalmente)
José Valdomiro Távora de Castro Júnior
PRESIDENTE

(assinado digitalmente)
Edilberto Carlos Pontes Lima
RELATOR

(assinado digitalmente)
Júlio César Rola Saraiva
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO N° 06964/2018-0 (ANTIGO PROCESSO N° 10023017)

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO: ICAPUÍ

EXERCÍCIO: 2016

RESPONSÁVEL: JERÔNIMO FELIPE REIS DE SOUZA

RELATOR: CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de prestação de contas de governo do município de Icapuí (CE), referente ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. Jerônimo Felipe Reis de Souza, Prefeito Municipal de Icapuí à época.

Encaminhada a prestação de contas em epígrafe a tempo, o Processo nº 06964/2018-0 (antigo 10023017) foi distribuído à relatoria do Conselheiro José Marcelo Feitosa (seq. 50 - SAP) e, na sequência, foi encaminhado à unidade técnica para fins de instrução (seq. 51 - SAP).

A 3^a Inspetoria da Diretoria de Fiscalização do extinto TCM/CE (adiante 3^a Inspetoria/Dirfi/TCM-CE), na Informação inicial nº 49402017 (seq. 52 – SAP), requestou que se procedesse à notificação do Sr. Jerônimo Felipe Reis de Souza para que apresentasse as suas razões de defesa, em obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, insculpidos no art. 5º, LV, da Constituição da República.

Distribuída a relatoria dos processos relativos ao município de Icapuí, exercício de 2016, ao Conselheiro Substituto Manassés Pedrosa, à vista da extinção do TCM/CE e consequente transferência de competências e acervo processual a este Tribunal de Contas (seq. 55 – SAP), este acolheu a sugestão do órgão técnico e o responsável foi devidamente notificado por edital, *ex vi* do art. 22 da Lei Estadual nº 12.160/1993, c/c do art. 1º da Resolução TCM nº 02/2002, na edição de 27/02/2018 do DOE/TCM-CE, como atesta o certificado de publicação do extinto TCM/CE (seq. 57 - SAP), tendo prestado esclarecimentos em 27/03/2018 (seq. 59/75 - SAP) – tempestivamente, segundo Despacho do Secretário à seq. 77 do SAP.

Redistribuída a relatoria do Processo nº 06964/2018-0, mediante sorteio eletrônico realizado em 12/02/2019, em cumprimento ao art. 76, §1º, I, da LOTCE (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019), ao Conselheiro Valdomiro Távora (seq. 79 - SAP), os autos foram remetidos à Diretoria de Contas de Governo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (**Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE**), que emitiu o Certificado nº 00280/2019 (seq. 81 - SAP), opinando pela **desaprovação da prestação anual das contas do governo do município de Icapuí**, de responsabilidade do Sr. Jerônimo Felipe Reis de Souza, alusiva ao exercício financeiro de 2016, em decorrência especialmente de:

- A redução do saldo dos créditos, a título de Dívida Ativa, em 2016, decorreu notadamente do ajuste de Perdas de Créditos de Curto Prazo, fazendo-se necessário comprovar a natureza dos créditos ajustados como perda no valor de R\$ 914.512,17;
- Os valores demonstrados no RGF do último período do Poder Executivo não estão compatíveis com aqueles evidenciados no SIM;

- Ao Poder Legislativo foi repassada a importância de R\$ 1.906.160,09, segundo registro no SIM, o qual não confere com o Balancete Financeiro (R\$ 1.891.709,89);
- Nesta nova fase, verifica-se que foram repassados recursos financeiros ao Poder Legislativo Municipal a título de Duodécimo na cifra de R\$ 1.906.160,09, sendo o montante de R\$ 14.450,20 acima do limite constitucional;
- Constatou-se repasse ao Legislativo a título de Duodécimo, fora do prazo estabelecido na Lei;
Constatou-se o cancelamento de Restos a Pagar relativos a valores prescritos e despesas não processadas, conforme análise procedida com os dados extraídos do SIM;
- A arrecadação Orçamentária, no exercício, alcançou o valor de R\$ 72.977.953,97, segundo dados do SIM, divergentes do RREO (R\$ 76.267.628,86).
- Constatou-se o Município recebeu de PRECATÓRIOS R\$ 16.717.171,06 em 2015 ficando saldo para 2016.

Na sequência e por força do art. 84, §2º do RITCE/CE, vieram os autos a este Conselheiro, que os encaminhou ao Ministério Público de Contas junto a este Tribunal (MPC/TCE-CE) para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, inciso II da LOTCE/CE (seq. 83 - SAP).

O MPC/TCE-CE, no Parecer nº 02527/2020 – 4ª PROCURADORIA DE CONTAS (seq. 85 - SAP), opinou pela **emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas**, na forma do art. 1º, inciso III, e art. 42-A, ambos da Lei Estadual nº 12.509/95, em especial pelo:

- Repasse a maior de R\$ 14.450,20 a título de duodécimo; e
- Não cumprimento da IN nº 02/2013 TCM-CE, no que tange à documentação atinente ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal.

É o relatório.

VOTO

De início, faz-se mister acentuar que a prestação de contas de governo, mediante parecer prévio, derivante do art. 78, inciso I, da Constituição do Estado do Ceará, importa na avaliação do desempenho do chefe do Poder Executivo na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ente federado. Nela, avalia-se a conduta do administrador nas suas funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas. Uma prestação de contas de governo revela o cumprir do orçamento, dos planos e programas de governo, dos níveis de endividamento, bem como – mas não exclusivamente – o atendimento dos limites de gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para a saúde, a educação e os gastos com pessoal durante o exercício analisado.

Compete a este Tribunal, nas contas de governo, recomendar à Assembleia Legislativa ou à respectiva Câmara Municipal, a depender se as contas foram prestadas por Governador de Estado ou por Prefeito, a aprovação ou a desaprovação da respectiva prestação de contas, podendo, ainda e se acaso for necessário, fazer recomendações.

Digno de nota que a emissão de parecer prévio 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, *ex vi* 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.

DO EXAME DAS CONTAS

Foram objeto de análise pela unidade técnica os demonstrativos contábeis integrantes do Balanço Geral do Município (Balanços e anexos da Lei nº 4.320/1964), os instrumentos normativos estratégicos e operacionais das áreas de planejamento e controle da Administração Pública, assim como os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os dados enviados ao extinto TCM/CE através do Sistema de Informações Municipais – SIM, e demais informações que complementam o presente Processo.

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 *rato decidendi* sobre a regularidade ou não das Contas ora apreciadas.

1 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

Do envio da prestação de contas de governo

A prestação de contas de governo do município de Icapuí, referente ao exercício de 2016, foi encaminhada, em **meio eletrônico**, à respectiva Câmara Municipal em 31 de janeiro de 2017, **dentro do prazo estipulado no art. 6º da Instrução Normativa TCM nº 02/2016¹**.

¹ Art. 6º da IN TCM nº 02/2016. “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.”

A validação do envio da presente prestação de contas de governo ao TCM/CE, em meio eletrônico, de responsabilidade do chefe do Poder Legislativo municipal ocorreu em 24/03/2017 – **dentro, pois, do prazo estabelecido no art. 42, §4º da Constituição do Estado do Ceará²**, bem como do art. 6º, *caput* e §2º da IN nº 02/2016 TCM/CE³.

Dos instrumentos de transparência da gestão fiscal

De acordo com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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.

Em consulta ao sítio eletrônico <https://www.icapui.ce.gov.br>, a 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE constatou **não ter o ex-Prefeito do município de Icapuí atendido ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**.

Instado a se manifestar, o Sr. Jerônimo Felipe Reis de Souza, ora responsável, esclareceu que “a referida Prestação de Contas de Governo foi devidamente publicada no sítio eletrônico www.icapui.ce.gov.br/lrf.php?cat=14, no link LRF e Contas Públicas.”

Em nova consulta ao site, o órgão técnico ratificou a falha, sob a alegação de que os documentos publicados (Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Fluxo de Caixa e notas explicativas respectivas) não atendem o que determina o art. 48 da LRF, uma vez que as prestações de contas de governo se constituem, como dispõe o art. 5º da IN TCM/CE nº 02/2013, de vários outros documentos.

Para o MPC/TCE-CE, tal fato merece ser censurado, por desrespeitar o princípio da publicidade e prejudicando o controle social das contas públicas.

Em consulta ao sítio eletrônico <https://www.icapui.ce.gov.br/lrf.php>, verifiquei, como informaram a unidade técnica e o MPC/TCE-CE, a publicação incompleta da prestação de contas de governo do município de Icapuí referente ao exercício de 2016. À vista disso, **recomendo** à Prefeitura Municipal de Icapuí que disponibilize integralmente as prestações de contas e os respectivos pareceres prévios no portal da transparência, em respeito ao princípio da publicidade, consagrado na

² 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.”

³ Art. 6º [...] §2º da IN nº 02/2016 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.”

Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando com isso causar prejuízo ao controle social das contas.

2 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – **LDO** nº 672, de 27/06/2016, foi devidamente encaminhada ao extinto TCM/CE, nos moldes e no prazo prescritos no art. 4º da IN TCM-CE nº 03/2000 (com redação dada pela IN nº 01/2007)⁴.

Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual – **LOA** nº 676, de 07/11/2016, foi protocolada em 02/12/2016 – em cumprimento ao prazo do art. 42, §5º da Constituição do Estado do Ceará⁵ e do art. 5º, §1º da IN nº 03/2000 TCM/CE (com redação dada pela IN nº 01/2001 TCM/CE)⁶.

Reserva de emergência

A 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE constatou o atendimento ao art. 5º, III, da LRF⁷ e do art. 5º, §6º da IN 3/2000 TCM/CE⁸, contemplando a LOA a dotação orçamentária destinada à reserva de contingência.

Programação financeira e cronograma mensal de desembolso

A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, ainda segundo a Inspetoria, foram encaminhados ao TCM/CE no prazo estipulado no art. 8º da Lei de

⁴ 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.”

⁵ 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.”

⁶ 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: [...]”

⁷ Art. 5º da LRF. “O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...] III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: [...] b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.”

⁸ Art. 5º [...] §6º da IN 03/2000 TCM/CE. “A Reserva de Contingência tratada no art. 5º, inciso III da LRF, disciplinada na LDO e prevista na LOA, terá como finalidade exclusiva servir de fonte de anulação para abertura de créditos adicionais destinados ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.”

Responsabilidade Fiscal⁹ e nos moldes preconizados no art. 6º da IN nº 03/2000 – TCM/CE (com redação dada pela IN nº 01/2001 TCM/CE)¹⁰.

3 DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

No decorrer do exercício de 2016, o Prefeito de Icapuí à época abriu o montante de R\$ 23.576.842,57 (vinte e três milhões quinhentos e setenta e seis mil oitocentos e quarenta e dois reais e cinquenta e sete centavos) em créditos adicionais suplementares e especiais, utilizando-se de recursos resultantes de superávit financeiro e de anulação de dotações.

Considerando que a lei orçamentária autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 40% da despesa fixada – ou seja, R\$ 29.921.943,05 (vinte e nove milhões novecentos e vinte e um mil novecentos e quarenta e três reais e cinco centavos), e que R\$ 23.390.842,57 (vinte e três milhões trezentos e noventa mil oitocentos e quarenta e dois reais e cinquenta e sete centavos) dos créditos adicionais abertos se referiam a créditos adicionais suplementares, a Inspetoria do TCM/CE reputou **atendidos o art. 167, V, da CF/88¹¹, bem como o art. 43, §1º, III da Lei Federal nº 4.320/1964¹².**

4 DA DÍVIDA ATIVA

A dívida ativa do município apresentava um saldo de R\$ 2.950.083,78 (dois milhões novecentos e cinquenta mil oitenta e três reais e setenta e oito centavos), proveniente de exercícios anteriores, tendo sido **arrecadados R\$ 50.143,96** (cinquenta mil cento e quarenta e três reais e noventa e seis centavos) **em 2016**, persistindo R\$ 1.985.427,65 (um milhão novecentos e oitenta e cinco mil quatrocentos e vinte e sete reais e sessenta e cinco centavos) após o ajuste de perdas de créditos de curto prazo no valor de R\$ 914.512,17 (novecentos e quatorze mil quinhentos e doze reais e dezessete centavos), que, somado às inscrições de 2016, totaliza um **saldo de R\$ 2.362.576,87** (dois milhões trezentos e sessenta e dois mil quinhentos e setenta e seis reais e oitenta e sete centavos) **ao final do exercício**.

ESPECIFICAÇÃO	VALOR – R\$
Saldo do exercício anterior – 2015	2.950.083,78

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 Art. 6º da IN 03/2000 TCM/CE. “A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, previstos no art. 8º da LRF, deverão ser encaminhados ao TCM até 45 (quarenta e cinco) dias após a publicação dos orçamentos, em formato eletrônico, identificados respectivamente como “PRGFIN” e “CEMD”.

¹¹ Art. 167 da CF/88. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

¹² 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 realiza-las.

(+) Inscrições no exercício	377.149,22
(-) Cobrança no exercício – Dívida Ativa Tributária	41.020,22
(-) Cobrança no exercício – Dívida Ativa Não Tributária	9.123,74
(-) Ajuste de perdas de créditos de curto prazo	914.512,17
(=) Saldo final do exercício – 2016	2.362.576,87
% do Valor cobrado sobre o saldo do exercício anterior	1,70%

Fonte: Informação inicial nº 49402017, da 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE

A dívida ativa foi **corretamente demonstrada na Demonstração das Variações Patrimoniais.**

Saldo dos créditos da dívida ativa

Para a 3ª Inspetoria/Dirfi/ TCM/CE, a redução do saldo dos créditos da dívida ativa resultou *notadamente* do ajuste de perdas de créditos de curto prazo – e não de sua cobrança no exercício, o que evidenciaria que **não houve a intensificação da cobrança dos créditos, mas a inatividade da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos.**

Instado a se manifestar, o Sr. Jerônimo Felipe Reis de Souza, ora responsável, arguiu que:

Primeiramente, cumpre esclarecer que o que se inscreve na Dívida Ativa não se transforma em arrecadação pela vontade do administrador, que deve limitar sua atuação na cobrança da dívida ao que determina a legislação: realizar a cobrança administrativa e, esgotado o tempo para que o contribuinte realize o pagamento, efetuar a cobrança judicial.

Desta forma, parte considerável da dívida inscrita torna-se objeto de ações de execução fiscal e nesse caso o Poder Judiciário atuará conforme suas próprias regras e vontades, sem que o Poder Executivo possa interferir ou exigir pressa na apreciação dos processos.

Outra parte da dívida inscrita poderá, mediante análise do setor competente, ser cancelada desde que atendido o disposto no art. 14 da LRF.

Apesar dos esforços, como sói acontecer em todas as esferas de governo, a arrecadação da dívida ativa, comumente atinge percentuais menos expressivos que os questionados pela nobre Inspetoria. Tenham-se como exemplos os percentuais arrecadados pela União (0,19% do estoque da dívida) e pela Prefeitura de Fortaleza (2,00% do estoque da dívida), no exercício de 2016.

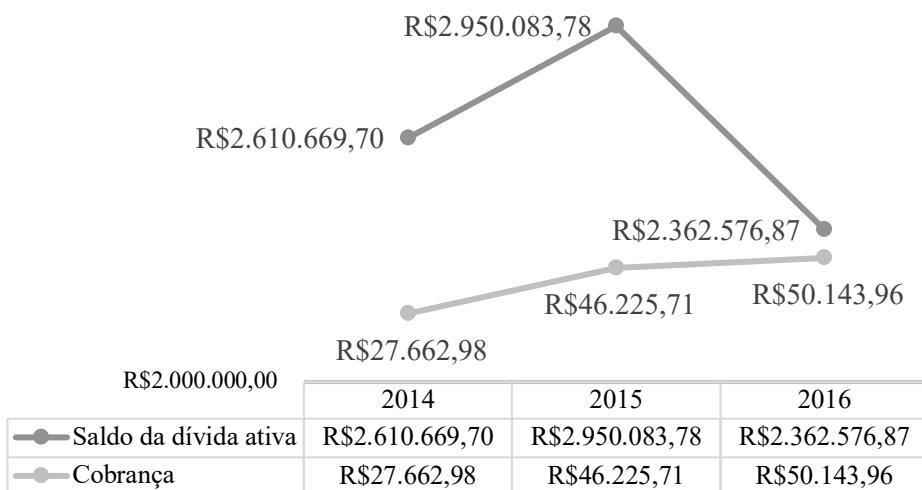
Em reexame, o órgão técnico reiterou a inatividade da Administração municipal na cobrança e recuperação de sua dívida ativa.

Para o MPC/TCE-CE:

[...] mesmo conhecendo as dificuldades e a pobreza da economia do município, impõe-se a otimização desses resultados, devendo o Administrador pelo menos demonstrar que realizou esforços no sentido de incrementar a arrecadação de receitas, administrativa ou judicialmente. Por certo, a falta dos recursos não arrecadados pode impor dificuldades futuras e desnecessárias à Administração, e o gestor, desautorizado a dispor livremente do dinheiro público, não pode se eximir de adotar as providências necessárias ao resgate dos valores devidos ao Erário.

Ao esmiuçar a evolução do saldo da dívida ativa e da arrecadação nos três últimos anos (retratada no gráfico a seguir), filio a *opinio* da unidade técnica, pois, apesar de a Prefeitura Municipal de Icapuí vir paulatinamente aumentando a cobrança no exercício, foi o ajuste de perda de créditos de curto prazo o agente mais expressivo dessa queda. À vista disso, entendo que **houve ineficiência na arrecadação dos créditos da dívida ativa**; acresço, ainda, que **tais direitos são prescritíveis**, podendo a inércia do gestor acarretar, inclusive, prejuízos ao erário.

DÍVIDA ATIVA - SALDO X COBRANÇA 2013/2016



Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Icapuí 2014/2016

Por certo, a ineficiência na arrecadação dos créditos da dívida ativa não é bastante para ensejar a emissão de parecer prévio para a desaprovação das presentes contas de governo; todavia, acho por bem **recomendar** à Prefeitura Municipal de Icapuí que adote providências, sejam administrativas sejam judiciais, para incrementar a arrecadação da dívida ativa.

Natureza dos créditos ajustados

A Inspetoria do TCM/CE ressaltou ser **imprescindível comprovar a natureza dos créditos ajustados**, no valor de R\$ 914.512,17 (novecentos e quatorze mil quinhentos e doze reais e dezessete centavos), e a **autorização legislativa** para tanto, para que tais cancelamentos não sejam enquadrados como renúncia de receita do art. 14, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em sua defesa, o ex-Prefeito Municipal não esclareceu ou comprovou a natureza dos créditos ajustados, secundando o órgão técnico a pecha.

O MPC/TCE-CE ressaltou que, ao não comprovar a natureza dos créditos ajustados, o responsável tornou impossível verificar se foi atendido o art. 14, §1º da LRF. Rematou considerando o fato grave e determinante por si só para recomendar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das presentes contas de governo.

*Concessa venia ao parecer ministerial, na linha de entendimento do TCE/CE, deixar de comprovar a natureza dos créditos prescritos não enseja, de *per se*, a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas de governo, mas recomendação ao atual gestor, *verbi gratia* os julgados que seguem transcritos, *in litteris*:*

**PARECER PRÉVIO N° 00027/2019-PLENO PROCESSO N° 11265/2018-0
RELATOR: CONSELHEIRO VALDOMIRO TÁVORA**

Por fim, foi informado que a Defesa não comprovou a natureza dos créditos cancelados e prescritos no valor de R\$ 179.296,65.

Na Informação Complementar Aditiva, a Unidade Técnica analisando novamente os fatos, localizou nos autos o Razão que demonstra o lançamento contábil na abertura do exercício, do cancelamento da Dívida Ativa Tributária por prescrição na cifra de R\$ 179.296,65, sem, contudo, localizar a relação dessas dívidas ativas com as respectivas datas de inscrição, para, assim, possibilitar a este Tribunal certificar as prescrições, restando a questão não esclarecida.

Considerando os apontamentos sobre o tema, entendo que a falha apontada não tem o condão de macular as contas em questão, sendo cabível a emissão de ressalvas e recomendação ao gestor atual.

**PARECER PRÉVIO N° 00015/2019-PLENO PROCESSO N° 11232/2018-6
RELATOR: CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ**

Foi solicitado esclarecimentos acerca da dívida cancelada e prescrita na quantia de R\$ 50.304,21 (cinquenta mil, trezentos e quatro reais e vinte e um centavos).

A Defesa informa que o fato ocorreu por convenção e seguindo decisão contida na Súmula nº 409 do Supremo Tribunal de Justiça, a seguir transcrita:

“Em execução fiscal, a prescrição ocorrida antes da propositura da ação pode ser decretada de Ofício (CPC, Art. 219, § 5º)”.

O Órgão Técnico deste Tribunal, informa que não foi comprovada pela Defesa a natureza dos créditos cancelados e prescritos, bem como o ato administrativo aplicado com fundamento na Súmula nº 409 do STJ, permanecendo, assim, a ocorrência.

Assim, recomenda-se à Administração Municipal para que, em caso de ocorrência, apresente junto as Prestações de Contas futuras os documentos comprobatórios da natureza dos créditos cancelados e prescritos, bem como os respectivos atos administrativos inerentes.

Destarte, é de se **recomendar** à Prefeitura Municipal de Icapuí que apresente junto às prestações de contas futuras os documentos comprobatórios da natureza dos créditos tributários ajustados, assim como os atos administrativos a eles inerentes.

Dívida ativa não tributária oriunda de débitos e multas aplicadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE)

Aos Prefeitos municipais compete a inscrição em dívida ativa e a cobrança dos débitos imputados pelos respectivos Tribunais de Contas. A omissão da Administração municipal em recuperar tais direitos esvazia a competência atribuída pela Constituição Estadual aos Tribunais de Contas e lesiona o erário na medida em que, ao deixar de arrecadar recursos da municipalidade, está o gestor descabidamente dispendendo do dinheiro público, podendo impor ou agravar dificuldades

financeiras ao município. É, na esteira de entendimento do TCE/CE¹³, falha de natureza grave, que causa lesão aos cofres da municipalidade, sendo determinante para recomendar a desaprovação das contas do município.

Segundo a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE (Certificado nº 00280/2019), **não constam pendências** relativas à inscrição em dívida ativa e respectiva cobrança de débitos imputados em Acórdãos do extinto TCM/CE.

5 DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

De acordo com o art. 2º, IV, da LRF, RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência.

Além de (e até por) indicar os recursos de que dispõe o ente para atender às suas despesas, a RCL serve de parâmetro para a definição do montante da reserva de contingência e para aferir alguns dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como os da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.

A receita corrente líquida do município de Icapuí, no exercício de 2016, atingiu o montante de **R\$ 58.774.752,29** (cinquenta e oito milhões setecentos e setenta e quatro mil setecentos e cinquenta e dois reais e vinte e nove centavos).

6 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.

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

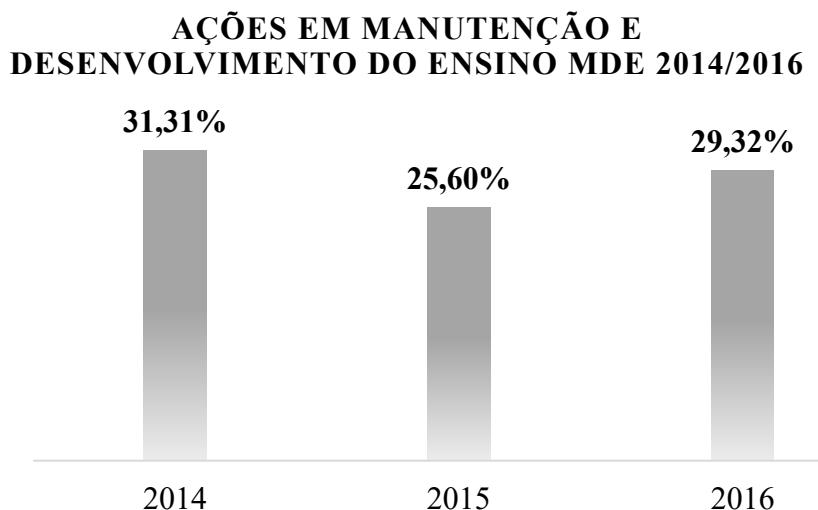
De acordo com o art. 212 da Constituição Federal¹⁴, os municípios devem aplicar **ao menos 25%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹³ A exemplo do Processo nº 32669/2018-7 (Parecer prévio nº 00139/2020), de minha relatoria; do Processo nº 10783/2018-5 (Parecer Prévio nº 12/2020), de relatoria da Conselheira Soraia Victor; do Processo nº 12607/2018-6 (Parecer Prévio nº 00128/2019), de relatoria do Conselheiro Alexandre Figueiredo; do Processo nº 06867/2018-2 (Parecer Prévio nº 112/2019), de relatoria do Conselheiro Ernesto Saboia, dentre outros.

¹⁴ 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.”

O município de Icapuí aplicou no exercício de 2016 a importância de **R\$ 9.730.902,70** (nove milhões setecentos e trinta mil novecentos e dois reais e setenta centavos), que corresponde a **29,32%** do total das receitas provenientes de impostos e de transferências e, consequentemente, o **cumprimento do limite de gasto mínimo previsto no ordenamento jurídico para a educação.**

O gráfico a seguir mostra a aplicação do município de Icapuí em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino nos últimos três anos:



Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Icapuí 2014/2016

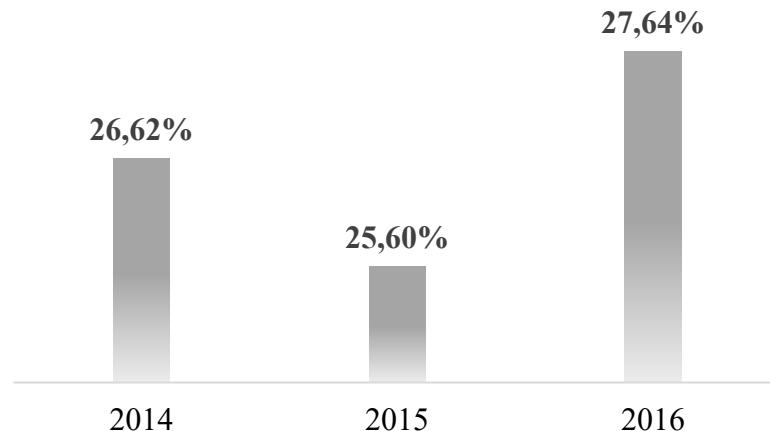
6.2 DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

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)¹⁵.

A Inspetoria do TCM/CE verificou a aplicação de **R\$ 8.848.654,90** (**oito milhões oitocentos e quarenta e oito mil seiscentos e cinquenta e quatro reais e noventa centavos**), correspondente a **27,64%** 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.**

¹⁵ 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.”

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE ASPS 2014/2016



Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Icapuí 2014/2016

6.3 DAS DESPESAS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

De acordo com o art. 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁶, a despesa total com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo não pode exceder 54% e 6%, respectivamente, da Receita Corrente Líquida.

De acordo com o art. 18, *caput* da LRF, despesa total com pessoal é:

[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Os Poderes Executivo e Legislativo despenderam 54,19% da RCL e 2,33% da RCL, respectivamente, em despesa com pessoal, **ultrapassando**, como se pode perceber, **em 0,19% o limite de despesa com pessoal do Poder Executivo estabelecido no art. 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Em resposta, o Sr. Jerônimo Felipe Reis de Souza, ora responsável, aduziu que:

¹⁶ 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.

Durante o exercício de 2016, mesmo com o empenho da administração para redução da despesa com pessoal, diversos fatores foram determinantes para que não se alcançasse a meta prevista.

Entre tantos, o aumento do salário mínimo em 01/01/2016, elevado em 11,57%, e o piso salarial dos professores, majorado em 11,36%, que representaram significativo aumento no valor da folha de pagamento, pois o pessoal do magistério representa mais de 35% do total da despesa com pessoal e o salário mínimo é a remuneração do pessoal auxiliar de serviços gerais de toda a administração. [...]

Na realidade, a despesa com pessoal sofre variação positiva nos Municípios, independentemente da vontade dos gestores, eis que são obrigados a cumprir as normas emanadas do Governo Federal, seja quanto ao pagamento do salário mínimo, seja quanto ao reajuste dos professores.

Nesse contexto, por óbvio, ficou comprometida tanto a aplicabilidade da norma limitadora quanto a sua exigibilidade.

Assim é que entende o justificante, com a devida vênia, que os prazos de que trata o art. 66 da LRF poderão ser ampliados, para que - reestabelecido o crescimento do país - possa ser concluído o esforço de redução da despesa com pessoal, sem causar prejuízo à regularidade dos serviços ofertados à população, notadamente nas áreas de educação, saúde, assistência e infraestrutura urbana que não podem sofrer solução de continuidade.

Inegavelmente a administração vem se esforçando para reduzir a despesa com pessoal, até mesmo porque esse gasto impede a realização de muitas ações necessárias ao desenvolvimento do município e ao atendimento das demandas coletivas.

Acrescente-se ainda que a partir do 1º Quadrimestre de 2017 houve a redução do percentual de pessoal, conforme RGF do 1º e 2º Quadrimestres (doc. 07), abaixo discriminados:

1º Quadrimestre 2017.....	R\$ 53,72%
2º Quadrimestre 2017.....	R\$ 53,57%

Por todo o exposto e comprovado, requer o justificante que essa Egrégia Corte de Contas analise os argumentos ofertados à luz do momento econômico porque passa o País, reconhecendo o esforço realizado para o cumprimento da norma legal.

A Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE, apesar de corroborar o retorno ao limite de despesa com pessoal do art. 20, III, da LRF no 1º e 2º quadrimestres de 2017, entendeu por manter a falha *in quaestio*, sob a alegação de que, no exercício em análise (2016), tal restou caracterizada.

O MPC/TCE-CE ressaltou que o Pleno deste Tribunal, a partir da prestação de contas de governo do município de Frecheirinha, exercício de 2013, no Processo nº 15672/2018-0, passou a modular os efeitos da decisão do Tribunal quanto a esta irregularidade, entendendo que a falta de obediência ao limite de 54% previsto no art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo a despesa com pessoal reconduzida no prazo legal, somente será suficiente para a emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas a partir da análise das contas do exercício de 2019. Por isto, propôs que fosse aplicada recomendação ao Poder Executivo para que ele obedecia aos limites de despesas com pessoal conforme definido na LRF.

Pois bem. A recondução nos dois quadrimestres seguintes ao limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal das despesas com pessoal, nos moldes do 23

da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁷, c/c o art. 169, §3º, da Constituição da República, é ponto nevrálgico. Isso porque a jurisprudência do extinto TCM/CE já se havia sedimentado no sentido de aceitá-la como elemento mitigador na falha *in quaestio*, deixando de emitir parecer prévio pela desaprovação das contas em casos tais, e o Pleno do TCE/CE estabeleceu uma **modulação temporal para os efeitos da mudança de entendimento do Pleno deste TCE, em relação à jurisprudência que era pacífica no extinto TCM**, de modo a propiciar um regime de transição, *ex vi* do art. 28-D da Lei Estadual nº 12.509/1995 (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019)¹⁸, c/c o art. 23 da LINDB¹⁹. No particular, merece registro o entendimento jurisprudencial, sendo oportuno reportar-se aos seguintes julgados:

**PARECER PRÉVIO N° 00139/2019-PLENÁRIO PROCESSO N° 12561/2018-8
RELATOR: CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ**

Com a devida vénia do *Parquet*, nos termos do Parecer Prévio nº 07/2019 (Processo nº 31032/2018-0 que trata da prestação de contas de governo do Município de Chorozinho, relativa ao exercício de 2013), da relatoria do conselheiro substituto Itacir Todero, este Tribunal já havia firmado entendimento pela aprovação das contas mesmo quando o total das despesas de pessoal do Poder Executivo supera o limite de 54% imposto pelo Art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, desde que sejam eficientemente adotadas das medidas previstas no Art. 23 do referido diploma legal, de forma a reconduzir, nos dois quadrimestre subsequentes, o percentual de gastos com pessoal ao limite legal.

A decisão contida no referido precedente restou pacificada pelo Pleno deste Tribunal ao prolatar o Parecer Prévio nº 009/2019, sobre as Contas de Governo do Município de Frecheirinha de 2013 (Processo nº 15672/2018-0), referendando o voto condutor de relatoria da conselheira Soraia Victor que, em virtude da jurisprudência pacífica do extinto TCM/CE, pugnou pela regularidade com ressalva das contas, modulando os efeitos dos entendimentos anteriores, para aceitar, até a emissão de parecer prévio sobre as contas de 2019, a recondução prevista no Art. 23 da LRF como suficiente para justificar a superação do limite de despesas com pessoal estabelecido no Art. 20, II, "b" da LRF.

Dessa forma, firmou-se o entendimento de que a falta de obediência ao limite de 54% previsto na LRF, mesmo que a despesa com pessoal seja reconduzida no prazo legal, somente passa a ser, por si só, suficiente para emissão de Parecer Prévio pela irregularidade das Contas, a partir da apreciação das contas de governo do exercício de 2019.

¹⁷ 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.”

¹⁸ 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.”

¹⁹ 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.”

No presente caso, depreende-se da instrução processual que o total das despesas com pessoal, ao final do exercício de 2013, alcançou o percentual de 55,41% da RCL, mas que, logo no primeiro quadrimestre de 2013, foi reconduzido para 53,48% da RCL.

Ante o exposto, em homenagem ao princípio do colegiado, reputo que a recondução total das despesas com pessoal ao limite legal, já no primeiro quadrimestre subsequente, constitui atenuante suficiente para desconsideração da ocorrência inicialmente informada.

**PARECER PRÉVIO N° 43/2020-PLENÁRIO PROCESSO N° 20772/2018-6
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA VICTOR**

21. Mesmo que as despesas sejam reconduzidas no prazo estabelecido no art. 23 da LRF, esta Relatora entende que a despesa com pessoal é uma das mais significativas no orçamento do Município, tanto que a Lei de Responsabilidade Fiscal fixou um limite, sendo certo, que o Prefeito antes de extrapolar o limite de 54% da RCL determinado na LRF, por meio dos relatórios de gestão fiscal, tomou conhecimento da evolução dessas despesas, passando pelo **limite de alerta** (90% do teto, art. 59, §1º da LRF), **limite prudencial** (95% do teto, art. 22, parágrafo único) e mesmo assim, **descumpriu o limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal no exercício de 2013**.

Contudo, o art. 28-D da Lei nº 16.819/2019 – Lei Orgânica do TCE combinado com o art. 23 da LINDB, determinaram que a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova, deverá prever um regime de transição para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Com efeito, recentemente, em 29/01/2019, o **Pleno deste TCE no processo no 6891/12** - Prestação de Contas de Governo Aiuba/2011, estabeleceu uma modulação temporal para os **efeitos da mudança de entendimento do Pleno deste TCE, em relação à jurisprudência que era pacífica no extinto TCM**, a fim de propiciar um **regime de transição** que evitasse atingir fatos anteriores e, neste mister, orientar o proceder futuro do gestor público.

No citado caso (**processo no 6891/12** – PC-GOV Aiuba/2011), o Relator Conselheiro Rhoden Queiroz explicou que comungava do entendimento do Pleno do TCE/ CE, de que as contas deveriam ser consideradas Irregulares, quando apontado falta do repasse integral das contribuições previdenciárias devidas. Contudo, ante a jurisprudência pacífica do extinto TCM, que aceitava Certidão Negativa do INSS para justificar a falta de repasse no exercício das consignações previdenciárias, sugeriu uma modulação temporal, ficando decidido que esta irregularidade, por si só, a partir de 2019, será suficiente para ensejar a emissão de Parecer Prévio pela Irregularidade das contas.

Este parece-me também ser o caso, de se estabelecer modulação temporal dos efeitos da mudança de entendimento.

Dessa forma, tendo em vista, a jurisprudência do extinto TCM, que aceitava a recondução prevista no art. 23 da LRF, deixo de considerar neste exercício de 2013, esta irregularidade como determinante para a Desaprovação das contas. Mas ressalte-se que a partir do exercício de 2019, não mais será aceita a recondução do art. 23 da LRF para justificar desobediência ao art. 169 da Constituição Federal e o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, considerando ter havido a recondução nos dois quadrimestres seguintes ao limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal das despesas com

pessoal, nos moldes do art. 169, §3º, da Constituição da República, o que, consoante jurisprudência pacificada no extinto TCM/CE, era bastante para deixar de emitir parecer prévio pela desaprovação das contas, além do que determinam o art. 28-D da LOTCE, c/c o art. 23 da LINDB e da tese esposada no TCE/CE sobre ser imprescindível a adoção de um regime de transição em casos símiles, entendo que **o descumprimento do limite total de despesa com pessoal do Poder Executivo somente passará a ser, por si só, suficiente para emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas a partir da apreciação das contas de governo do exercício de 2019**, motivo pelo qual **recomendo** à Prefeitura Municipal de Icapuí que obedeça aos limites de despesa total com pessoal do Poder Executivo insculpido no art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Inspetoria do TCM/CE constatou ainda uma divergência na ordem de R\$ 340.843,04 (trezentos e quarenta mil oitocentos e quarenta e três reais e quatro centavos) entre os valores da despesa total com pessoal do Poder Executivo registrados no Relatório de Gestão Fiscal - RGF e no Sistema de Informações Municipais - SIM.

O ex-Prefeito Municipal de Icapuí, em suas razões de defesa, demonstrou que corretos estão os valores constantes do RGF, elaborado pela Administração municipal, sendo necessário o ajuste no SIM.

Em posterior exame, a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE ratificou a irregularidade, esteando que as informações e valores são inseridos no SIM pela Administração municipal, sendo desta também a responsabilidade pela sua fidedignidade.

O MPC/TCE-CE não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Diante do exposto, opto por **recomendar** à Prefeitura Municipal de Icapuí que proceda com maior atenção e fidedignidade ao registro de dados e informações no Sistema de Informações Municipais - SIM e nos documentos fiscais.

6.4 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 Federal²⁰.

Fixação do total da despesa da Câmara Municipal de Icapuí

De acordo com o art. 29-A, I, da Constituição da República:

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:

²⁰ 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.

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes.

No caso em tela, **a despesa total do Poder Legislativo Municipal de Icapuí (CE) foi limitada ao montante de R\$ 1.891.709,89** (um milhão oitocentos e noventa e um mil setecentos e nove reais e oitenta e nove centavos), que corresponde a 7% da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159.

O orçamento municipal para o total da despesa da Câmara Municipal de Icapuí foi fixado em **R\$ 1.906.629,88** (um milhão novecentos e seis mil seiscentos e vinte e nove reais e oitenta e oito centavos) – **fixação atualizada** pela unidade técnica, **em desatendimento, pois, à determinação do art. 29-A, I, da CF/88**, suso mencionada, ocasião em que requestou a comprovação de ação desenvolvida pelo Prefeito Municipal com vistas a dar ciência, mediante Decreto, ao chefe do Poder Legislativo acerca do valor a ser repassado permitido pela Constituição. Tendo sido encaminhado, nas razões de defesa, o **Decreto nº 002/A**, de 14/02/2016, considerou-se **solucionada a falha**.

Repassar, a título de duodécimo, à Câmara Municipal de Icapuí

Repassar ao Poder Legislativo Municipal valor que supere os percentuais definidos no art. 29-A da CF/88 ou repassá-lo a menor em relação ao valor fixado no orçamento municipal constituem crimes de responsabilidade do Prefeito Municipal, segundo o art. 29-A, §2º, incisos I²¹ e III²², da Constituição da República.

Segundo a 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE, foram repassados à Câmara Municipal, a título de duodécimo, **R\$ 1.906.160,09** (um milhão novecentos e seis mil cento e sessenta reais e nove centavos), valor que **ultrapassou o limite constitucional em R\$ 70.742,87** (setenta mil setecentos e quarenta e dois reais e oitenta e sete centavos), o que configura, em tese, **o crime de responsabilidade do art. 29-A, §2º, I, da Constituição**, que prescreve, *in verbis*:

Art. 29-A da CF/88. [...]
§2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:
I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo.

O Sr. Jerônimo Felipe Reis de Sousa, ora responsável, **contestou os cálculos** a que procedeu a Inspetoria do TCM/CE, destacando que a diferença de valores identificada pelo órgão técnico (da ordem de R\$ 70.742,87) se refere ao **percentual de 1% da cota anual do Fundo de Participação dos Municípios – FPM**, no valor de R\$ 804.181,01 (oitocentos e quatro mil cento e oitenta e um reais e um centavos), não computado nos tributos e transferências considerados para fins de cálculo dos 7% do art. 29-A, inciso I, da CF/88.

A Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE, ao proceder a **novo cálculo** da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, incluindo, desta vez, os recursos

²¹ Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo.

²² Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

do FPM, certificou **não** terem sido os argumentos da defesa **bastantes para sanear a pecha**, uma vez que, ainda assim, foi **repassada a maior a importância de R\$ 14.450,20** (quatorze mil quatrocentos e cinquenta reais e vinte centavos), conforme demonstra o quadro seguinte:

	Valor (R\$)
Limite constitucional (A)	1.891.709,89
Fixação atualizada (B)	1.906.629,88
Valor a repassar (D) (Menor entre A e B)	1.891.709,89
Valor repassado líquido (C)	1.906.160,09
Valor repassado a maior (D - C)	14.450,20

Fonte: Certificado nº 00280/2019, da Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE

Para o **MPC/TCE-CE**, o repasse a maior configura, em tese, crime de responsabilidade, nos termos do art. 29-A, §2º, III, da CF/88, além de ser determinante para a **desaprovação** das presentes contas de governo.

Assim é que, considerando não ter sido devolvida a parcela do duodécimo repassada a maior²³, a tese esposada no Pleno do TCE/CE é a de que tal irregularidade é grave e demanda a desaprovação das contas²⁴. **Não obstante, peço vêrias para, no caso concreto, considerando que o valor repassado a maior ultrapassou em 0,05% o limite constitucional, além de que esta é a única irregularidade que ensejaria a desaprovação das contas, aprovar as presentes contas, considerando-as regulares com ressalvas, recomendando à Prefeitura Municipal de Icapuí que, ao repassar o valor a título de duodécimo ao Poder Legislativo Municipal, não ultrapasse os percentuais do art. 29-A da Constituição Federal.**

Data dos repasses mensais

Finalmente, a 3ª Inspetoria/Difi/TCM-CE verificou que o **repasse mensal do duodécimo referente ao mês de dezembro/2016 ocorreu fora do prazo** estabelecido no §2º inciso II do art. 29-A da CF/88²⁵ - *a saber: até o dia 20 de cada mês*.

Mês	Data do repasse	Valor (R\$)
Dezembro/2016	30/12/2016	14.450,20

O atraso no repasse da parcela mensal do duodécimo configura, em tese, **o crime de responsabilidade do art. 29-A, §2º, II, da Constituição**, que determina, *verbatim*:

²³ O que autorizaria, na esteira do entendimento do Pleno deste Tribunal (a exemplo do Processo nº 16.642/2018-8, de relatoria da Conselheira Soraia Victor ou do Processo nº 12474/2018-2, de relatoria do Conselheiro Rhoden Queiroz, a modulação temporal para os efeitos da mudança de entendimento do Pleno deste TCE, em relação à jurisprudência que era pacífica no extinto TCM, de modo a propiciar um regime de transição, *ex vi* do art. 28-D da LOTCE, c/c o art. 23 da LINDB, que determinaria a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas por esta irregularidade tão-somente no exame das contas de governo referentes ao exercício de 2019).

²⁴ A exemplo do Processo nº 12510/2018-2 (Parecer Prévio nº 00060/2019), de relatoria do Conselheiro Substituto Davi Matos.

²⁵ Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês.

Art. 29-A da CF/88. [...]

§2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...]

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês.

Quedando-se inerte a defesa sobre o assunto, a **Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE ratificou a falha.**

Para o MPC/TCE-CE, somente esta falha (o atraso no repasse) não configuraria fato suficiente para justificar a desaprovação das contas, propondo **recomendar** ao Poder Executivo que procure cumprir fielmente a determinação constitucional em deslinde quanto ao repasse integral, até o dia 20 de cada mês, das parcelas mensais do Duodécimo destinado ao Poder Legislativo, c/c a advertência de que a reincidência dessa infração poderá ensejar a reprovação das contas. Esclareceu o *Parquet* de Contas que:

[...] conforme SS 5157 e MS 34.483, o STF tem admitido, de forma excepcional e transitória, a POSTERGAÇÃO e/ou FRACIONAMENTO do repasse de parte do valor dos duodécimos, desde que não comprometa a capacidade de gestão do Órgão ou Poder destinatário e que tal procedimento tenha como causa determinante, por exemplo, a frustração de receitas previstas na lei orçamentária anual em razão de grave crise econômica.

Para finalizar, o MPC/TCE-CE, no Parecer nº 02527/2020- 4ª PROCURADORIA DE CONTAS, referiu-se aos Processos nº 11218/2018-1, 100143/15, 4941/2018-1 e respectivos pareceres prévios, em que a identificação e manutenção de falha acerca da existência de repasses mensais do duodécimo fora do prazo não se mostrou suficiente para justificar a desaprovação das respectivas contas.

Com efeito, na esteira do entendimento do Pleno do TCE/CE, que tem julgados reiterados no sentido de que **o repasse em atraso à Câmara Municipal, a título de duodécimo, desde que por poucos dias, não configura prejuízo ao regular funcionamento do Poder Legislativo Municipal, não fazendo jus à desaprovação das contas de governo, mas censura.** Nessa senda:

**PARECER PRÉVIO Nº00142/2019 PLENO/TCE PROCESSO Nº13371/2018-8
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA VICTOR**

Sobre o art. 29-A, §2º, inciso II - CF, a Inspetoria informou que de acordo com os dados do SIM, diversos repasses mensais do Duodécimo ocorreram fora do prazo.

A Defesa disse em suma que os repasses após o dia 20 ocorreram em função da falta de recursos, argumentando que o pequeno atraso não prejudicou as finanças do Poder Legislativo.

Com efeito, no caso em espécie, observa-se que os atrasos apontados nos meses de fevereiro, março, maio, junho, julho, agosto, setembro, outubro e dezembro foram de poucos dias, não restando configurando que esses atrasos tenham prejudicado o funcionamento da Câmara Municipal.

O Pleno desta Corte, em reiteradas decisões, tem entendido que o repasse após o dia 20, em poucos dias, não restando configurado prejuízo ao regular funcionamento da Câmara e, principalmente sem afetar os limites previstos no art. 29-A, §2º, incisos I e III, o fato deixa de ser motivo isolado para a desaprovação, embora mereça advertência desta Casa.

Nesse sentido, chama-se à colação as seguintes decisões:

PC-GOV-GROAÍRAS-2014 - Relator Alexandre Figueiredo, apreciado em 27/09/2019;

PC-GOV-PORANGA-2014 - Relator Ernesto Sabóia, apreciado em 30/07/2019;

PC-GOV-AMONTADA-2014 - Relatora Patrícia Saboya, apreciado em 30/07/2019.

Dessa forma, recomenda-se que seja obedecido o prazo determinado no §2º, inciso II do art. 29-A da Carta Federal ou seja, que os repasses de duodécimo sejam realizados até o dia 20 de cada mês.

À vista disso, acho por bem **recomendar** à Prefeitura Municipal de Icapuí (CE) que proceda aos repasses mensais à Câmara Municipal a título de duodécimo até o dia 20 de cada mês.

7 ENDIVIDAMENTO

7.1 DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DAS GARANTIAS E AVAIS

Operações de crédito

Ao analisar os dados do Balanço Geral, corroborados pelos constantes do SIM, a 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM verificou que o Município de Icapuí **não contraiu** operações de crédito no exercício de 2016.

Operações de crédito por antecipação de receita

O município de Icapuí **não contraiu**, no exercício de 2016, operações de crédito por antecipação de receita.

Garantias e avais

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

7.2 DA DÍVIDA CONSOLIDADA E MOBILIÁRIA

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 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.

De acordo com o art. 3º, II, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal²⁶, a dívida consolidada dos municípios não pode exceder a 1,2 vezes a RCL.

A 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE verificou estar a dívida consolidada municipal **dentro do limite** estabelecido pelo Senado Federal, consoante os valores a seguir:

RCL	LIMITE DO ART. 3ª, II, DA RESOLUÇÃO SF 40/2001	DÍVIDA PÚBLICA
R\$ 58.836.641,62	R\$ 70.603.969,94	R\$ 29.379.484,26 Cumpriu

Fonte: Informação inicial nº 49722017, da 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE

A Inspetoria do TCM/CE constatou uma divergência entre os valores da dívida pública registrados no Relatório de Gestão Fiscal - RGF e no Demonstrativo da Dívida Fundada - DDF.

Tendo o Sr. Jerônimo Felipe Reis de Souza silenciado quanto ao assunto, a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE reiterou a falha.

Em reexame, o órgão técnico ratificou a pecha, sob a alegação de que o documento não foi enviado nos moldes do art. 8º, *caput* e §2º da IN TCM/CE nº 03/2000²⁷.

O MPC/TCE-CE não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Diante do exposto, opto por **recomendar** à Prefeitura Municipal de Icapuí que proceda com maior atenção e fidedignidade ao registro de dados e informações nos demonstrativos contábeis, nos documentos fiscais e no SIM.

7.4 DA PREVIDÊNCIA

DO INSS

Os repasses dos Poderes Executivo e Legislativo ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS dos valores consignados a título de contribuição previdenciária foram, segundo a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE, feitos de forma **integral**.

DO ÓRGÃO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL

²⁶ 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.”

²⁷ Art. 8º da IN TCM 03/2000. Os titulares dos Poderes Executivo e Legislativo remeterão ao TCM, em formato eletrônico, identificado como “RGF”, cópia do Relatório de Gestão Fiscal-RGF, elaborado na forma dos arts. 54 e 55 da LRF e demonstrativos constantes da Portaria nº 471, de 19 de setembro de 2000, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e suas alterações, até 15 (quinze) dias após a sua publicação. [...] §2º. Para os Municípios com menos de 50.000 habitantes, que estejam cumprindo com as exigências da LRF, e que possam optar pelo prazo semestral, a publicação se dará até 30 (trinta) dias após os meses de junho e dezembro.

Os repasses dos Poderes Executivo e Legislativo ao órgão de previdência municipal dos valores consignados a título de contribuição previdenciária foram, como certificou a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE, feitos de forma **integral**.

7.5 RESTOS A PAGAR

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, liquidadas²⁸ e não pagas, ao passo que as despesas não processadas, apesar de inscritas em restos a pagar, não foram sequer liquidadas.

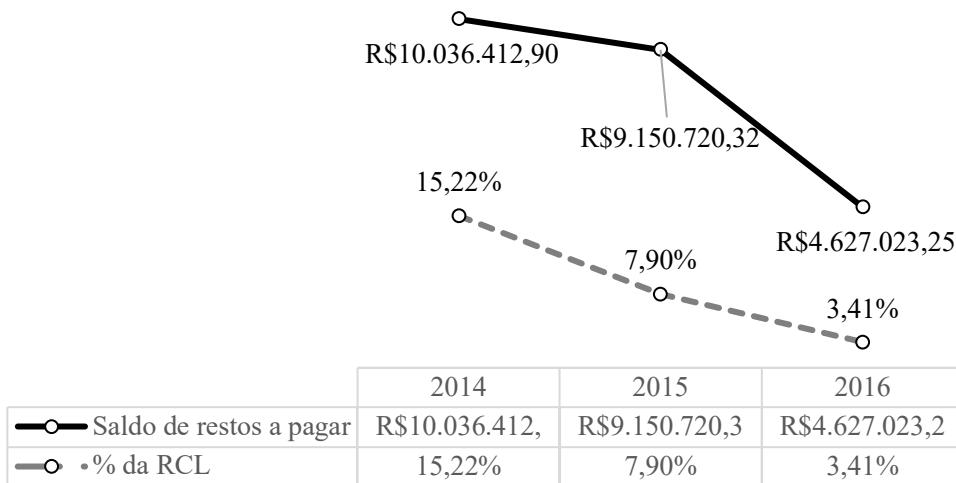
A inscrição de restos a pagar no exercício de 2016 foi da ordem de R\$ 2.006.511,27 (dois milhões seis mil quinhentos e onze reais e vinte e sete centavos), o que representou 3,41% da RCL – **dentro do limite de aceitabilidade deste Tribunal de Contas** (que – é mister que se diga – é de 13%). Destes, **R\$ 995.268,84** (novecentos e noventa e cinco mil duzentos e sessenta e oito reais e oitenta e quatro centavos) referem-se a **restos a pagar processados** e **R\$ 1.010.764,64** (um milhão dez mil setecentos e sessenta e quatro reais e sessenta e quatro centavos) a **restos a pagar não processados**.

Saldo de restos a pagar

Atinente ao saldo de restos a pagar, este **diminuiu** em relação ao dos três últimos exercícios financeiros, conforme demonstra o gráfico a seguir:

²⁸ A liquidação é o segundo estágio da despesa orçamentária – antecedida do empenho e seguido do pagamento. De acordo com o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. A partir dela, apura-se a origem e o objeto do que se deve pagar, a exata importância a se pagar e a quem se deve pagá-la.

EVOLUÇÃO DO SALDO DE RESTOS A PAGAR 2014/2016



Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Icapuí 2014/2016

Cancelamento de restos a pagar no exercício

O cancelamento de restos a pagar totalizou o **montante de R\$ 1.187.023,25** (um milhão cento e oitenta e sete mil vinte e três reais e vinte e cinco centavos).

Considerando que os restos a pagar cancelados se referiam a créditos prescritos e despesas não processadas, como bem salientou a Inspetoria do TCM/CE, e que constitui irregularidade, segundo a jurisprudência do TCE/CE, o cancelamento de restos a pagar processados - uma vez que **os restos a pagar processados são aqueles cuja despesa já se encontrava empenhada e liquidada no momento da inscrição, o que significa que os bens ou serviços já tinham sido entregues à Administração Pública municipal à época do cancelamento dos restos a pagar** – não tecerei maiores comentários.

7.6.1 DA ASSUNÇÃO DE DESPESAS NOS ÚLTIMOS DOIS QUADRIMESTRES DE MANDATO, SEM DISPONIBILIDADE DE CAIXA

De acordo com o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

O gestor que, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, ordena ou autoriza a assunção de obrigação cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, além de **descumprir o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, suso mencionado, pratica **crime**

contra as finanças públicas, insculpido no art. 359-C do Código Penal (com redação dada pela Lei nº 10.028/2000).

A 3^a Inspetoria/Dirfi/TCM-CE constatou que, ao final do exercício de 2016, havia lastro financeiro para cobrir as despesas contraídas pelo Prefeito Municipal à época nos últimos 180 [sic] dias de mandato, conforme demonstrado no quadro seguinte:

ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$)
(A) Restos a pagar processados inscritos em 2016	995.746,63
(B) Obrigações de despesa a pagar no 1 ^a quadrimestre	425.681,07
(C) Obrigações de despesa a pagar nos dois últimos quadrimestres (A-B)	570.065,56
(D) Disponibilidade financeira líquida – item 08.05	5.074.221,60
Resultado (D-C)	4.504.156,04

(A) Restos a pagar processados inscritos em 2016, de acordo com a PCG

(B) Obrigações de despesas contraídas no primeiro quadrimestre de 2016, de acordo com o SIM.

Fonte: Informação inicial nº 49402017, da 3^a Inspetoria/Dirfi/TCM-CE

7.7 DO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO

Nulo de pleno direito é o ato do Prefeito Municipal que resulta no aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final de seu mandato, *ex vi* do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁹, além de configurar crime contra as finanças públicas, previsto no art. 359-G do Código Penal (com redação dada pela Lei nº 10.028/2000), sujeito a pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos³⁰.

Segundo a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE, as despesas com pessoal do Poder Executivo no 2º semestre (R\$ 15.052.327,90), deduzidos os valores despendidos com 13º Salário, 1/3 de férias, liquidação de parcelas das diferenças salariais concedidas no 1º semestre e obrigações patronais/13º Salário, 1/3 de férias e diferenças salariais, consoante mostra o quadro seguinte, não ultrapassaram as do 1º semestre (R\$ 15.164.879,72), em **atendimento ao art. 21, II, da Lei Complementar nº 101/2000**.

ESPECIFICAÇÃO	VALOR (R\$)
Despesas com pessoal do Poder Executivo no 2º semestre	16.719.185,77
(-) 13º Salário	783.684,06
(-) 1/3 de férias	132.512,84
(-) Liquidação de parcelas das diferenças salariais concedidas no 1º semestre	490.784,51
(-) Obrigações patronais/13º Salário, 1/3 de férias e diferenças salariais	259.876,46
Total da despesa com pessoal do Poder Executivo de jul. a dez./2016	15.052.327,90

Fonte: Certificado nº 00280/2019, da Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE

²⁹ Art. 21 da LRF. É nulo de pleno direito: [...] II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20.

³⁰ Art. 359-G do CP. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

8 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 02/2016.

8.1 DO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O primeiro dos balanços a ser aqui tratado é o Balanço Orçamentário, que demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas – *ex vi* do art. da Lei nº 4.320/1964. Nele se expressam, segundo o MCASP/STN³¹:

[...] as receitas detalhadas por categoria econômica e origem, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo, que corresponde ao excesso ou insuficiência de arrecadação; as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

A Inspetoria do TCM/CE apontou um **déficit** orçamentário, dado o montante da despesa realizada ter excedido o da receita realizada.

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO 2016



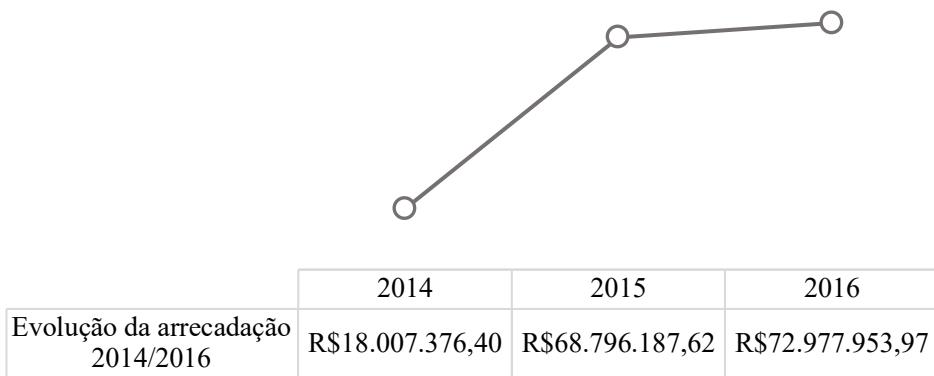
³¹ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8^a ed. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484 Acesso em: 25 jun. 2020.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA

Foi arrecadado no exercício de 2016 o valor de **R\$ 72.977.953,97** (setenta e dois milhões novecentos e setenta e sete mil novecentos e cinquenta e três reais e noventa e sete centavos), segundo dados do SIM, divergentes do RREO (R\$ 76.267.628,86), evidenciando, conforme o gráfico abaixo, um **aumento de arrecadação de 6,07%, que corresponde a R\$ 4.181.766,35** (quatro milhões cento e oitenta e um mil setecentos e sessenta e seis reais e trinta e cinco centavos):

EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO 2014/2016



Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Icapuí 2014/2016

DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

No exercício *sub examine*, a despesa orçamentária atingiu a cifra de **R\$ 76.267.628,86** (setenta e seis milhões duzentos e sessenta e sete mil seiscentos e vinte e oito reais e oitenta e seis centavos), segundo dados do SIM, confirmados no RREO, **ultrapassando a receita realizada em 4,51%, que corresponde a R\$ 3.289.674,89** (três milhões duzentos e oitenta e nove mil seiscentos e setenta e quatro reais e oitenta e nove centavos).

8.2 DO BALANÇO FINANCEIRO

De acordo com o art. 103 da Lei Federal nº 4.320/1964, o balanço financeiro demonstra a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

Quanto ao **balanço financeiro**, foi constatado um **déficit** no exercício sob análise, em virtude de existir R\$ 0,73 de saldo para o exercício seguinte frente a cada R\$ 1,00 de saldo do ano anterior.

Considerando o demonstrativo financeiro em análise, obtém-se uma **disponibilidade financeira bruta** do Poder Executivo no valor de **R\$ 5.074.221,60** (cinco milhões setenta e quatro mil duzentos e vinte e um reais e sessenta centavos).

8.3 DO BALANÇO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial, 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).”³²

Ao confrontar a relação dos bens de natureza permanente c/ as correspondentes notas explicativas e as movimentações do grupo imobilizado, postas no art. 5º, incisos III e XIII e §5º, todos da Instrução Normativa TCM/CE nº 02/2013³³ e devidamente encaminhados na presente prestação de contas de governo, a Inspetoria do TCM/CE atestou **convergirem os valores registrados**.

8.4 DA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (DVP)

Nos termos do 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.”

Variações patrimoniais são, consoante o MCASP/STN, “transações que promovem alterações nos elementos patrimoniais da entidade do setor público, mesmo em caráter compensatório, afetando ou não, o seu resultado”³⁴. Apesar de qualquer alteração patrimonial ser considerada, há distinção quando esta gera ou não aumento ou diminuição do patrimônio. No caso de ocorrer um aumento ou uma diminuição do patrimônio líquido, chama-se de variação quantitativa. Se existir alteração da composição dos elementos patrimoniais sem afetar o patrimônio líquido, estar-se-á tratando de uma variação qualitativa. Importa, na DVP, a análise quantitativa.

A Gerência de Contas de Governo/TCE-CE evidenciou que o município de Icapuí apresentou um **superávit** na ordem de R\$ 55.705.012,98 (cinquenta e cinco milhões setecentos e cinco mil doze reais e noventa e oito centavos).

³² 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.

³³ Art. 5º da IN TCM nº 02/2013. As contas de governo serão constituídas dos seguintes documentos: [...] III– As movimentações do grupo do imobilizado, especificando as incorporações, as baixas, os ajustes, as avaliações, a depreciação/amortização ou qualquer outro fato que altere o montante de cada bem.

XIII - relação dos bens de natureza permanente, identificando os móveis, imóveis, industriais e semoventes, incorporados e baixados do patrimônio no exercício, observando-se que, quando a baixa decorrer de alienação, deve ser identificado o número do processo licitatório e, em se tratando de bens imóveis, a respectiva lei autorizativa, indicando-se, ainda, em notas explicativas, o critério de mensuração, avaliação ou reavaliação dos elementos patrimoniais permanentes.

§5º. As notas explicativas devem ser apresentadas de modo sistemático, seguindo a ordem de cada demonstrativo e linha do item referenciado nas notas do respectivo demonstrativo, devendo observar as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão competente para normatizar e editar as normas aplicadas ao Setor Público, bem como evidenciar, especificamente, por meio de um quadro.

³⁴ 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.

8.5 DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA (DFC)

A DFC, nos termos do MCASP/STN, “apresenta as entradas e saídas de caixa e as classifica em fluxos operacional, de investimento e de financiamento.”³⁵

Foram analisadas, portanto, as saídas e entradas de dinheiro no caixa durante o período de 2016 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 (DFC) permite a apreciação das fontes de geração de entrada de caixa, os itens de consumo de caixa e o saldo do caixa.

Segundo o MCASP/STN:

Caixa compreende o numerário em espécie e depósitos bancários disponíveis;
Equivalentes de caixa são as aplicações financeiras de curto prazo, de alta liquidez, que são prontamente conversíveis em valor conhecido de caixa e que estão sujeitas a insignificante risco de mudança de valor.

Fluxos de caixa são as entradas e as saídas de caixa e de equivalentes de caixa.

A finalidade do equivalente de caixa é atender de forma rápida a compromissos de caixa de curto prazo.

A DFC evidencia a **geração líquida de caixa e equivalente de caixa** no exercício financeiro de 2016 foi negativa, na ordem de **R\$ 6.833.576,63** (seis milhões oitocentos e trinta e três mil quinhentos e setenta e seis reais e sessenta e três centavos) **negativos**.

9 DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A Constituição da República, nomeadamente no seu art. 74, atribui ao sistema de controle interno de cada Poder:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Fica evidenciado, portanto, que o processo de fiscalização da gestão pública, no âmbito municipal, decorre do somatório das ações exercidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, em especial pelo Sistema de Controle Interno de cada Poder e pelo Tribunal de Contas, razão pela qual

³⁵ *Ibid.*, p. 447.

se mostra necessária a institucionalização e a efetiva operacionalização do Sistema de Controle Interno nos municípios brasileiros.

Assim sendo, o art. 5º, incisos VII e VIII, da Instrução Normativa TCM nº 02/2016, estabeleceu que devem compor as contas de governo a “norma que instituiu o órgão central do sistema de controle interno do poder executivo e que regulamentou o seu funcionamento” e o “relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos e controle patrimonial (NBCASP)”.

Para o órgão técnico, o Relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos e controle patrimonial foi encaminhado de modo a atender ao disposto na Instrução Normativa TCM nº 02/2014, sendo que, no que atine à **norma que instituiu o órgão central do sistema de controle interno do poder executivo e que regulamentou o seu funcionamento**, não supre a exigência de norma específica a Lei Complementar nº 042/2012 - remetida junto à prestação de contas anual, que autoriza o chefe do Poder Executivo a abrir vaga de Coordenador Geral do Sistema de Controle Interno na estrutura administrativa municipal e se refere à Lei Municipal nº 347/2002, que supostamente disporia sobre o sistema de controle interno, mas que não foi encaminhada em sede de esclarecimentos nem se pôde localizar no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Icapuí.

Para o MPC/TCE-CE:

[...] configurado o não cumprimento da IN no 02/2013 TCM-CE, no que tange à documentação atinente ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, e, por conseguinte, o desrespeito ao art. 74 da CF/88, ao art. 80 da CE/89 opina-se, pois, pela DESAPROVAÇÃO das presentes contas de governo, em consonância com o entendimento firmado por esta Corte de Contas quando da apreciação da PCG no 7248/13 do Município de Alto Santo, exarado do respectivo Parecer Prévio nº 51/2018.

Concessa vênia ao parecer ministerial, mas consonante à jurisprudência do Pleno deste Tribunal³⁶, acho por bem **recomendar** à Prefeitura Municipal de Icapuí que institua Sistema de Controle Interno municipal, com competência para elaborar anualmente o relatório interno sobre as contas de governo, a ser encaminhado ao Tribunal de Contas, conforme o art. 5º, incisos VII e VIII, da IN TCM nº 02/2016.

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 Orgânica do TCE/CE, apreciar

³⁶ A exemplo do Processo nº 11421/2018-9 (prestação de contas de governo do município de Guaraciaba do Norte, exercício de 2015, de relatoria do Conselheiro Valdomiro Távora – Parecer Prévio nº 00015/2020), Processo nº 12402/2018-0 (prestação de contas de governo do município de Altaneira, exercício de 2013, de relatoria do Conselheiro Rholden Queiroz – Parecer Prévio nº 00129/2019), Processo nº 12779/2018-2 (prestação de contas de governo do município de Jaguaretama, exercício de 2015, de relatoria da Conselheira Soraia Victor – Parecer Prévio nº 00187/2020), dentre outros.

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 que a prestação de contas de governo importa na avaliação do desempenho do chefe do Poder Executivo na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ente federado, nela avaliando-se a conduta do administrador nas suas funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas;

Considerando que foram identificadas **fallas que ensejam a emissão de ressalvas**, as quais foram enunciadas, a seguir:

Da prestação de contas de governo

Dos instrumentos de transparência da gestão fiscal

Não disponibilização integral das prestações de contas e os respectivos pareceres prévios no portal da transparência;

Da dívida ativa

Ineficiência na arrecadação dos créditos da dívida ativa;

Dos limites legais

Das despesas com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo

Desrespeito ao limite total de despesas com pessoal do Poder Executivo estabelecido no art. 20, III, “b”, da LRF, com a redução do percentual excedente no prazo e nos moldes do art. 23, da LRF, c/c art. 169, §3º, da Constituição da República – ato que, a partir da apreciação das contas de governo do exercício de 2019, ensejará, consoante jurisprudência consolidada pelo Pleno do TCE/CE, a desaprovação das contas, independentemente de ter havido a devida recondução da despesa nos dois quadrimestres seguintes;

Divergência entre os valores da despesa total com pessoal do Poder Executivo registrados no Relatório de Gestão Fiscal - RGF e no Sistema de Informações Municipais - SIM.

Duodécimo

Repasso à Câmara Municipal, a título de duodécimo, de percentual excedente ao do art. 29-A, inciso I, da CF/88.

Repasso mensal do duodécimo referente ao mês de dezembro/2016 fora do prazo do art. 29-A, §2º, inciso II, da CF/88;

Endividamento

Dívida consolidada e mobiliária

Divergência entre os valores da dívida pública registrados no Relatório de Gestão Fiscal - RGF e no Demonstrativo da Dívida Fundada – DDF;

Sistema de controle interno

Ausência de norma a instituir o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo e que regulamentou o seu funcionamento.

Considerando tudo mais que dos autos consta;

VOTO, concessa vênia ao parecer ministerial, nos termos seguintes:

a) emitir parecer prévio à Câmara Municipal pela **aprovação** das contas de governo do município de Icapuí, relativas ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. Jerônimo Felipe Reis de Souza, Prefeito Municipal à época, considerando-as **regulares com ressalvas, com recomendações** à Prefeitura Municipal de Icapuí, que:

- a.1) disponibilize integralmente as prestações de contas e os respectivos pareceres prévios no portal da transparência, em respeito ao princípio da publicidade, consagrado na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando com isso causar prejuízo ao controle social das contas;
 - a.2) adote providências, sejam administrativas sejam judiciais, para incrementar a arrecadação da dívida ativa;
 - a.3) apresente junto às prestações de contas futuras os documentos comprobatórios da natureza dos créditos tributários ajustados, assim como os atos administrativos a eles inerentes;
 - a.4) obedeça aos limites de despesa total com pessoal do Poder Executivo insculpido no art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - a.5) proceda com maior atenção e fidedignidade ao registro de dados e informações no Sistema de Informações Municipais - SIM e nos documentos fiscais;
 - a.6) que, ao repassar o valor a título de duodécimo ao Poder Legislativo Municipal, não ultrapasse os percentuais do art. 29-A da Constituição Federal;
 - a.7) proceda aos repasses mensais à Câmara Municipal a título de duodécimo até o dia 20 de cada mês;
 - a.8) proceda com maior atenção e fidedignidade ao registro de dados e informações nos demonstrativos contábeis, nos documentos fiscais e no SIM; e
 - a.9) institua Sistema de Controle Interno municipal, com competência para elaborar anualmente o relatório interno sobre as contas de governo, a ser encaminhado ao Tribunal de Contas, conforme o art. 5º, incisos VII e VIII, da IN TCM nº 02/2016.
- b) remeter os autos da presente prestação de contas à Câmara Municipal de Icapuí para o respectivo julgamento.

Sejam notificados o Sr. Jerônimo Felipe Reis de Souza e a Câmara Municipal de Icapuí, na pessoa do(a) seu(ua) Presidente, encaminhando-lhes cópia deste Relatório-Voto e do Parecer Prévio para as providências que julgarem cabíveis.

Expedientes necessários.

Fortaleza, _____ de _____ de 2021.

(assinado digitalmente)
Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
RELATOR