

PARECER PRÉVIO Nº 00196/2021

PROCESSO Nº 12818/2018-8 (ANTIGO PROCESSO Nº 10039816)

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO: ALTANEIRA

EXERCÍCIO: 2015

RELATOR: CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

RESPONSÁVEL: JOAQUIM SOARES NETO

SESSÃO DE JULGAMENTO: 06/09/2021 A 10/09/2021

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. MUNICÍPIO DE ALTANEIRA. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. MAIORIA DE VOTOS.

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**, reunido nesta data, em sessão ordinária virtual, dando cumprimento ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, e no art. 42-A da Lei Estadual nº 12.509/95 (LOTCE/CE), apreciou a **prestação de contas de governo do município de Altaneira, exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Joaquim Soares Neto**, 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 em exame, 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.

Vencida a Exma. Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor, que votou pela irregularidade da presente prestação de contas de governo.

O Exmo. Conselheiro Ernesto Saboia de Figueiredo Junior ressaltou seu entendimento pessoal quanto ao item alusivo ao duodécimo, considerando a divisão do valor repassado ao Poder Legislativo R\$ 787.764,48 pelo total dos impostos e transferências na monta de R\$ 11.248.147,80, utilizando-se o arredondamento estatístico, o percentual fica em 7%, portanto, em obediência ao art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal.

O Exmo. Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa ressaltou o seu entendimento quanto à fundamentação utilizada.

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, 10 de setembro 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 Nº 12818/2018-8 (ANTIGO PROCESSO Nº 10039816)

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO: ALTANEIRA

EXERCÍCIO: 2015

RELATOR: CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

RESPONSÁVEL: JOAQUIM SOARES NETO

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de prestação de contas de governo do município de Altaneira (CE), referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Joaquim Soares Neto, Prefeito Municipal de Altaneira à época.

Encaminhada a prestação de contas em epígrafe a tempo, o Processo nº 12818/2018-8 (originalmente Processo nº 10039816) foi distribuído à relatoria do Conselheiro Pedro Ângelo Sales Figueiredo (seq. 53 - SAP) e, na sequência, foi encaminhado à unidade técnica para fins de instrução (seq. 54 - SAP).

A 3ª Inspeção da Diretoria de Fiscalização do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (adiante 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE), na Informação inicial nº 53482016 (seq. 59 - SAP), requestou que se procedesse à notificação do Sr. Joaquim Soares Neto para que apresentasse as suas razões de defesa, em obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, insculpidos no art. 5º, inciso LV, da Constituição da República.

Acolhida a sugestão do órgão técnico (seq. 61 - SAP), o responsável foi devidamente notificado, *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 30/06/2016 do DOE/TCM-CE, como atesta o certificado de publicação à seq. 64, tendo prestado esclarecimentos (seq. 66/123 - SAP) em 01/08/2016 – tempestivamente, segundo Despacho do Secretário do TCM/CE (seq. 124 - SAP).

Remetidos os autos à 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE (seq. 126 - SAP), esta emitiu a Informação Complementar nº 133182016 (seq. 127 - SAP).

Foi distribuída a relatoria dos processos relativos ao município de Altaneira, exercício de 2015, ao Conselheiro Valdomiro Távora, à vista da extinção do TCM/CE e consequente transferência de competências e acervo processual a este Tribunal de Contas (seq. 131 – SAP).

O Processo nº 12818/2018-8 foi encaminhado à Procuradoria de Contas para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, inciso II, da LOTCE/CE (seq. 129 - SAP), tendo esta, mediante o Despacho nº 00112/2019 (seq. 134 - SAP), sugerido o retorno dos autos em diligência nos termos seguintes:

Empós exame da documentação ofertada e justificativas apresentadas, o Órgão Técnico noticiou na Informação Complementar, item 03 “Das Alterações Orçamentárias”, que ocorrera, no exercício sob exame, a abertura de créditos adicionais sem o devido respaldo legal.

Sucedeu que o INTERESSADO argumentou em sua defesa que os créditos adicionais abertos supostamente sem amparo legal, relacionados no Demonstrativo da

Execução da Receita Orçamentária do exercício de 2015, acostados aos autos nesta oportunidade, encontram-se supedaneados no art. 7º da Lei Orçamentária Anual que autoriza a abertura de créditos suplementares até o limite dos recursos originários do Orçamento Geral da União e/ou transferidos voluntariamente de Órgãos Estaduais e Federais.

Ocorre que a Inspetoria manifestou-se na fase complementar do processo sobre a impossibilitar de atestar se os créditos abertos por meio dos decretos relacionados pelo defendente foram suportados pelos recursos acima mencionados, em virtude desses não evidenciarem a fonte utilizada na sua abertura.

Para que este MP de Contas possa se manifestar sobre a legalidade dos créditos adicionais abertos, necessário se faz que a Inspetoria realize um cotejamento entre os programas executados objeto dos créditos e os recursos utilizados para o seu pagamento, por intermédio dos documentos existentes nesta Corte, tais como as prestações de contas das áreas beneficiadas com os recursos, os dados constantes do Sistema de Informações Municipais - SIM ou quaisquer outros necessários para o deslinde da matéria.

Diante do exposto, este MP de Contas sugere ao I. Relator que determine à Inspetoria competente que reexamine a matéria, elabore novo relatório técnico e, caso necessário, instaure a imprescindível diligência, em respeito à ampla defesa e ao contraditório.

O Conselheiro Valdomiro Távora, então relator, acolheu a sugestão do MPC/TCE-CE (seq. 135), encaminhando o feito para a Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (adiante Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE), que emitiu o Certificado nº 01540/2020 (seq. 137 – SAP).

Por força do art. 84, §2º do RITCE/CE, foi-me distribuída a relatoria do feito e o encaminhei à Procuradoria de Contas para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, inciso II, da LOTCE/CE (seq. 138 - SAP).

Posteriormente, a 5ª Procuradoria de Contas/MPC/TCE-CE emitiu o Parecer nº 01181/2021 (seq. 140 – SAP) pela emissão de parecer prévio pela **aprovação com ressalva das presentes contas de governo**, na forma do art. 1º, inciso I, e art. 6º, ambos da Lei Estadual nº 12.160/93, em especial pela **falta de inscrição na dívida ativa de débitos imputados pelo TCM**.

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 Altaneira, referente ao exercício de 2015, foi encaminhada, em **meio eletrônico**, à respectiva Câmara Municipal em 01 de fevereiro de 2016, **no prazo** - considerando não ter sido útil o dia 31/01 - **estipulado no art. 6º da Instrução Normativa TCM nº 02/2013¹**.

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

A validação do envio da presente prestação de contas de governo ao TCE/CE, em meio eletrônico, de responsabilidade do chefe do Poder Legislativo municipal ocorreu em 06/04/2016 – **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 02/2013 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 <http://9.awrsites.com/transparencia/lei-de-responsabilidade-fiscal/>, a 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE constatou ter o ex-Prefeito do município de Altaneira **atendido ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**.

2 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Lei de Diretrizes Orçamentárias

A 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE informou que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – **LDO nº 640**, de 09/07/2015, **foi encaminhada ao extinto TCM/CE em cumprimento ao art. 4º da IN TCM-CE nº 03/2000** (com redação dada pela IN nº 01/2007)⁴.

Lei Orçamentária Anual

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 02/2013 TCM/CE. “Após a autuação do processo em meio eletrônico pelo Prefeito municipal, para análise pelo Legislativo, o posterior envio, pelo presidente da câmara ao Tribunal, deverá se realizar também em meio eletrônico, utilizando-se obrigatoriamente do cadastramento já realizado pelo Prefeito municipal, cabendo ao presidente da câmara a confirmação do envio da prestação de contas através de acesso aos autos do processo em meio eletrônico.”

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.”

A Lei Orçamentária Anual – **LOA nº 643**, de 23/11/2015, foi protocolada em 29/12/2015 – **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 Inspeção do TCM/CE constatou o **atendimento ao art. 5º, inciso 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 3ª Inspeção/Dirfi/TCE-CE, **foram encaminhados ao extinto TCM/CE em observância ao art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹ e ao 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 2015, o Prefeito de Altaneira à época abriu o montante de R\$ 6.640.189,86 (seis milhões seiscentos e quarenta mil cento e oitenta e nove reais e oitenta e seis centavos) em créditos adicionais suplementares, utilizando-se de recursos resultantes de anulação de dotações.

Dos créditos adicionais suplementares e a prévia autorização legislativa

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.”

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”.

A abertura de créditos adicionais suplementares e especiais pressupõe, além da indicação dos recursos correspondentes, prévia autorização legal, *ex vi* do art. 167, inciso V da Constituição da República¹¹.

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

Considerando que o orçamento do município¹² autorizou a abertura de **créditos adicionais suplementares** até o limite de 27% da despesa fixada, além de 100% dos projetos oriundos de recursos programados no Orçamento Geral da União e/ou transferências voluntárias de órgãos estaduais e federais, e que foram abertos R\$ 6.640.189,86 (seis milhões seiscentos e quarenta mil cento e oitenta e nove reais e oitenta e seis centavos) em créditos adicionais suplementares, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE (Certificado nº 01540/2020) reputou **atendidos o art. 167, inciso V, da CF/88¹³, bem como o art. 43, §1º, inciso III da Lei Federal nº 4.320/1964¹⁴**, conforme o quadro demonstrativo seguinte:

Autorização legislativa	Autorizado (em %)	Utilizado (em %)	Valores (em R\$)
Lei nº 624/2014 (art. 6º)	20% da despesa fixada	20% da despesa fixada	R\$ 4.884.848,22
Lei nº 624/2014 (art. 7º)	100% dos projetos oriundos de recursos programados no Orçamento Geral da União e/ou transferências voluntárias de órgãos estaduais e federais	33,75% dos projetos oriundos de recursos programados no Orçamento Geral da União e/ou transferências voluntárias de órgãos estaduais e federais	R\$ 613.260,63
Lei nº 645/2015	7% da despesa fixada	4,68% da despesa fixada	R\$ 1.142.081,00
Total:			R\$ 6.640.189,86

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 Considerando as autorizações da Lei Municipal nº 624/2014 (Lei Orçamentária Anual) e da Lei Municipal nº 645/2015.

¹³ Art. 167. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

¹⁴ Art. 43 da Lei nº 4.320/64. [...] § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II - os provenientes de excesso de arrecadação; III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

4 DA DÍVIDA ATIVA

Dívida ativa são os créditos do ente público municipal que, por não terem sido pagos espontaneamente pelos seus devedores nas datas aprazadas, são escriturados em conta assim intitulada.

Tais créditos podem se originar de obrigações tributárias (tais como impostos, taxas e as multas a eles relacionadas) ou não (como as multas administrativas, eleitorais e penais).

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

A dívida ativa do município apresentava um saldo de R\$ 1.274.560,80 (um milhão duzentos e setenta e quatro mil quinhentos e sessenta reais e oitenta centavos), proveniente de exercícios anteriores, tendo sido **arrecadados R\$ 25.908,24** (vinte e cinco mil novecentos e oito reais e vinte e quatro centavos) **em 2015**, persistindo R\$ 1.248.652,56 (um milhão duzentos e quarenta e oito mil seiscentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e seis centavos) após cancelamento e prescrições no exercício, que, somado às inscrições de 2015, totaliza um **saldo de R\$ 1.364.511,84** (um milhão trezentos e sessenta e quatro mil quinhentos e onze reais e oitenta e quatro centavos) **ao final do exercício**.

ESPECIFICAÇÃO	VALOR – R\$
Saldo do exercício anterior – 2014	1.274.560,80
(+) Inscrições no exercício	115.859,28
(-) Cobrança no exercício – Dívida Ativa Tributária	25.747,60
(-) Cobrança no exercício – Dívida Ativa Não Tributária	160,64
(-) Cancelamento e prescrição no exercício	0,00
(=) Saldo final do exercício – 2015	1.364.511,84
% do Valor cobrado sobre o saldo do exercício anterior	1,89%

Fonte: Informação inicial nº 53482016, da 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE

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

Saldo dos créditos da dívida ativa

A 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE constatou, ainda, que **o saldo dos créditos da dívida ativa (tributária ou não) aumentou**, indicando que não houve a intensificação da cobrança dos créditos, mas a inatividade da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos.

Com relação a este item, o Sr. Joaquim Soares Neto informou que:

Neste ponto, acerca da suposta inércia da administração municipal na realização de medidas eficazes inerentes as cobranças devidas aos inadimplentes da dívida tributária, rechaço veementemente essa afirmação, conforme se pode verificar na

relação das notificações de cobranças administrativas (em anexo), ou seja, ações realizadas pelo Setor de Arrecadação deste Município no sentido de notificar os devedores acerca da dívida tributária junto a este Ente. Desse modo, o Chefe do Executivo Municipal não mede esforços para alcançar, cada vez mais, o teto da possibilidade orçamentaria de arrecadação.

Fato é que a arrecadação de valores inscritos em Dívida Ativa, por mais que estimado na elaboração da Receita na LOA, deve-se sempre ser estimado com prudência, já que o pagamento da mesma é resultado de diversos fatores que não necessariamente podem ser garantidos pelo Poder Executivo.

Não obstante, a Prefeitura de Altaneira realizou a devida inscrição na Dívida Ativa, bem diversas notificações formais de cobrança em 2015, a fim de impulsionar a arrecadação neste Município.

Merece trazer à baila, ainda, o fato de que devido ao prazo prescricional para a cobrança dos créditos tributários são de 05 (cinco) anos, o Erário Municipal não sofreu nenhum prejuízo, encontrando-se os valores em alude dentro dos prazos de cobrança.

A pobreza e precariedade dos munícipes do interior cearense são notórias, o que dificulta o trabalho da Administração Pública em poder prever, com maior nível de segurança, a arrecadação tributária para o Exercício. Não se pode falar, portanto, em inércia da Prefeitura no presente quesito.

Convém ressaltar que as demandas judiciais de cobrança de impostos no município são consideradas muitas das vezes inviáveis, e afrontam os princípios da Economicidade e da Razoabilidade uma vez que os valores são de pequeno monta, além da ausência de estrutura do Poder Judiciário em demandar milhares de ações de valor insignificante, dada a baixa capacidade contributiva dos munícipes. Tendo em vista, que esses débitos poderiam ser cancelados e não cobrados.

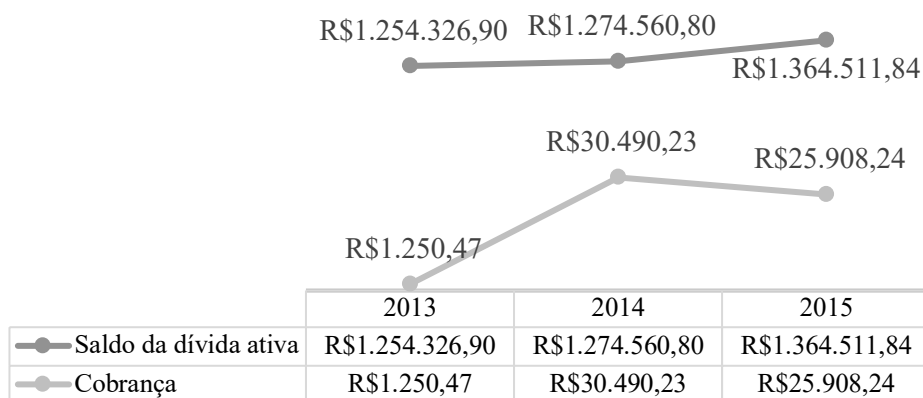
Face ao exposto, pede-se o saneamento do presente item.

A Inspeção do TCM/CE acolheu os argumentos da defesa, retificando o apontado em sua instrução inicial.

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

Ao esmiuçar a evolução do saldo da dívida ativa e da arrecadação nos três últimos anos (retratada no gráfico a seguir), achei oportuno registrar que, **apesar de ter havido o aumento no saldo da dívida ativa no exercício em exame, tal se deveu mais ao expressivo montante inscrito no exercício, tendo o valor arrecadado sido similar ao do ano anterior.**

DÍVIDA ATIVA - SALDO X COBRANÇA 2013/2015



Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Altaneira 2013/2015

Nada obstante entender que não houve inatividade da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos, acho por bem, dada a importância da cobrança e recuperação dos créditos da dívida ativa para a saúde financeira do erário municipal e o oferecimento de bens e serviços à população, **recomendar** à Prefeitura Municipal de Altaneira (CE) que adote providências, sejam administrativas sejam judiciais, para incrementar a arrecadação da dívida ativa.

Dívida ativa não tributária oriunda de débitos e multas aplicadas pelo Tribunal de Contas

Aos Prefeitos 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 dispondo do dinheiro público, podendo impor ou agravar dificuldades financeiras ao município.

Na esteira de entendimento do TCE/CE¹⁵, não *inscrever* em dívida ativa os *débitos*¹⁶ imputados pelo Tribunal de Contas é falha de natureza grave, que causa lesão aos cofres da municipalidade, sendo determinante para recomendar a desaprovação das contas do município.

¹⁵ 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.

¹⁶ Não é demais observar que tal não ocorre com a inscrição em dívida ativa e cobrança das *multas* aplicadas pelo Tribunal. Isso porque a partir da Resolução nº 08/2014, a inscrição em dívida ativa e cobrança das multas impostas pelo Tribunal de Contas dos Municípios passou a ser de competência da Procuradoria Geral do Estado do Ceará, remanescendo a inscrição em dívida ativa e cobrança dos *débitos* imputados pelo extinto TCM/CE às Administrações

Segundo a 3ª Inspeção/Dirfi/TCE-CE (Informação complementar nº 133182016), **não constam pendências quanto à inscrição em dívida ativa e a respectiva cobrança** dos débitos imputados pelo 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 Altaneira, no exercício de 2015, atingiu o montante de **R\$ 18.989.523,85** (dezoito milhões novecentos e oitenta e nove mil quinhentos e vinte e três reais e oitenta e cinco centavos) – valor este que coincidiu com o registrado no RREO/RGF.

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 Federal¹⁷, os municípios devem aplicar **ao menos 25%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

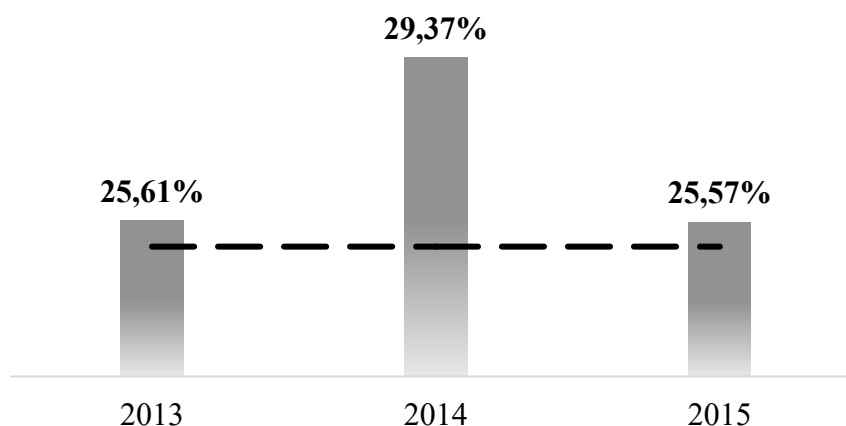
O município de Altaneira aplicou no exercício de 2015 a importância de **R\$ 3.391.033,08** (três milhões trezentos e noventa e um mil e trinta e três reais e oito centavos), que corresponde a **25,57%** do total das receitas provenientes de impostos e de transferências, **cumprindo o percentual de gasto mínimo previsto no ordenamento jurídico para a educação.**

municipais. Isso significa que, a partir da indigitada Resolução, o Tribunal de Contas passou a não mais responsabilizar o gestor municipal pela inscrição e cobrança de multas impostas pelo extinto TCM, apenas de débitos.

¹⁷ 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 gráfico a seguir mostra a aplicação do município de Altaneira em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino nos últimos três anos:

**AÇÕES EM MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MDE 2013/2015**



Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Altaneira 2013/2015

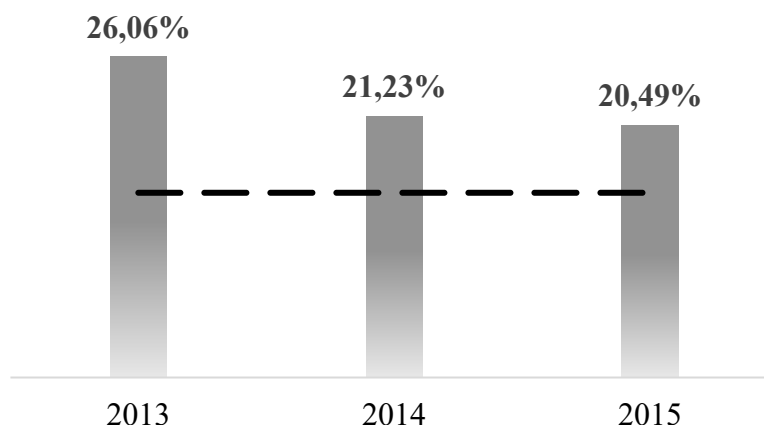
6.2 DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

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)¹⁸.

A 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE verificou a aplicação de **R\$ 2.716.908,45** (dois milhões setecentos e dezesseis mil novecentos e oito reais e quarenta e cinco centavos), correspondente a **20,49%** 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.**

¹⁸ 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.”

ACÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE ASPS 2013/2015



Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Altaneira 2013/2015

6.3 DAS DESPESAS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

De acordo com o art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁹, 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 48,11% da RCL e 3,03% da RCL, respectivamente, em despesa com pessoal, **cumprindo o Prefeito à época o limite legal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal** no exercício sob exame.

6.4 DO DUODÉCIMO

¹⁹ 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.

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 Altaneira

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: 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 Altaneira (CE) foi limitada ao montante de R\$ 787.370,34** (setecentos e oitenta e sete mil trezentos e setenta reais e trinta e quatro 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 Altaneira foi fixado em **R\$ 855.500,00** (oitocentos e cinquenta e cinco mil e quinhentos reais) – **fixação atualizada** pela unidade técnica, **em desatendimento, pois, à determinação do art. 29-A, inciso I, da CF/88**, suso mencionada, ocasião em que a Inspeção do TCM/CE 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.

Quedando-se inerte o ex-Prefeito, **a falha foi iterada pela 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE.**

O **Parecer nº 01181/2021 – 5.ª PROCURADORIA DE CONTAS/MPC-TCE/CE não discutiu** o tema.

Ora, o ato do ex-Prefeito de não juntar aos presentes autos Decreto de ajuste do valor do total da despesa do Poder Legislativo municipal, que comprovaria a ação por ele desenvolvida com vistas a dar ciência ao Presidente da Câmara Municipal acerca do valor a ser repassado permitido pela CF/88, **não tem, como enunciam os julgados do Pleno deste Tribunal²¹ – entendimento o qual filio -, o condão de macular as contas de governo.**

Sem embargo, oportuno é **recomendar** à Prefeitura Municipal de Altamira (CE) que, ao fixar o valor a ser repassado a título de duodécimo ao Poder Legislativo Municipal, não ultrapasse os percentuais do art. 29-A da Constituição Federal, facultando-se, caso se mostre necessário, a

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.

²¹ Como foi o caso do Processo nº 11110/2018-3 (Parecer Prévio nº 00026/2019), de relatoria do Conselheiro Valdomiro Távora; do Processo nº 15782/2018-6 (Parecer Prévio nº 00053/2019), de relatoria do Conselheiro Alexandre Figueiredo, dentre outros.

publicação de Decreto pelo(a) Prefeito(a) Municipal com o valor a ser repassado permitido pela Constituição.

Repasse, a título de duodécimo, à Câmara Municipal de Altaneira

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 I²² e III²³, da Constituição da República.

Segundo a 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE, foram repassados à Câmara Municipal, a título de duodécimo, **R\$ 787.764,48** (setecentos e oitenta e sete mil setecentos e sessenta e quatro reais e quarenta e oito centavos), **ultrapassando em R\$ 394,14** (trezentos e noventa e quatro reais e quatorze centavos) **o percentual definido no art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal.**

Em resposta, o Sr. Joaquim Soares Neto explicitou que:

A Comissão Inspectora apurou equivocadamente os valores, não considerando na sua base de cálculo, os valores alusivos ao SIMPLES NACIONAL, razão pela qual, o total dos impostos e transferências do exercício de 2015, constante no citado demonstrativo elaborado pelos competentes Técnicos desta Corte de Contas, não reflete a realidade. Ressalte-se, a priori, que a receita denominada Simples Nacional, cujo valor arrecadado no exercício sob exame foi de R\$ 5.746,01 (cinco mil, setecentos e quarenta e seis reais, um centavo), consoante cópias dos Demonstrativos da Arrecadação Federal, bem como dos Talões de Receita, ora hospedados aos autos, deve entrar no cálculo do duodécimo, visto que se trata de ISS - Imposto Sobre Serviços, recolhido pelas empresas optantes do SIMPLES junto a Receita Federal e esta devolve a parte que pertence ao município com a denominação SIMPLES NACIONAL. Por esta razão, aludido valor também deve ser considerado na base de cálculo para repasse ao Poder Legislativo, a título de Duodécimo, SIM. Cabe ressaltar que esta Egrégia Corte de Contas já se pronunciou acerca deste fato, consoante comprova-se no Processo N° 7898/09 - Contas de Governo do Município de Jijoca de Jericoacara e Processo N° 100101/15- Contas de Governo do Município de Lavras da Mangabeira.

Reproduzimos a seguir, o quadro pertinente às receitas efetivamente arrecadadas em 2013, utilizadas para o cálculo do Duodécimo relativo ao exercício sob análise: [...] Fica, pois, cabalmente comprovada o atendimento ao limite imposto na Emenda Constitucional n° 25 - máximo de 7% (sete por cento), uma vez que o valor de R\$ 787.772,56 (setecentos e oitenta e sete mil, setecentos e setenta e dois reais, cinquenta e seis centavos), repassado ao Poder Legislativo a título de Duodécimo, encontra-se abaixo do limite em evidência.

Assim, sana a falha em comento.

²² Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo.

²³ Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

A Inspeção do TCM/CE iterou a pecha, sob a alegação de que:

[...] a base para o cálculo do Duodécimo de um exercício são as receitas efetivamente arrecadadas no exercício anterior. Portanto, para o exercício de 2015 as receitas utilizadas são provenientes do exercício de 2014 e não 2013, como mencionado pela defesa.

Considerando-se que não foi visualizado nos autos nenhum documento para comprovar o **valor arrecadado entre os tributos abrangidos pelo Simples, aquele alusivo ao ISS**, referente ao exercício financeiro de 2014, esta Unidade Técnica de Instrução Processual é pela permanência do relato contido na Informação Inicial.

Para o MPC/TCE-CE:

O trabalho técnico apurou que **foi efetivamente repassado ao Poder Legislativo o montante de R\$ 787.764,48** (setecentos e oitenta e sete mil, setecentos e sessenta e quatro reais e quarenta e oito centavos); ocorrendo um **repasso a maior de R\$ 394,13** (trezentos e noventa e quatro reais e treze centavos), o que **ferre as disposições do art. 29-A, da Constituição Federal, visto que o repasse à Câmara Municipal superou o teto constitucional de transferência duodecimal (§ 2.º, inciso I)**.

Nos termos da jurisprudência desta E. Corte, a **falha seria suficiente para a desaprovação das contas**, o que, segundo entendemos, deve ser ponderado, pois a **quantia excedente é de baixíssima materialidade, absolutamente insignificante diante da verba repassada ao Poder Legislativo**.

Mesmo que, na hipótese a CF/88 indique “crime de responsabilidade” para repasse superior aos limites indicados no art. 29-A, **não podemos deixar de reconhecer a quase inexistência de “potencial ofensivo”**, para utilizar uma expressão do direito penal; **tampouco parece-nos restar configurado dolo ou má-fé do INTERESSADO** nos atos praticados.

Assim, apesar de caber a crítica pelo fato, **não entendemos que a falha ora referida possa determinar, necessariamente, a desaprovação das contas, razão pela qual entendemos cabível, apenas, ressaltar a irregularidade.**

Assiste razão à defesa. De fato, o cálculo do repasse duodecimal à Câmara Municipal tem em conta “o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado *no exercício anterior*” - *i.e.*, de 2014, e não 2013, como o fez a defesa.

Assim, considerando não ter sido devolvida a parcela do duodécimo repassada a maior²⁴, a tese esposada no **Pleno do TCE/CE é a de que tal irregularidade é grave e demanda a**

²⁴ 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 Rholden 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.

desaprovação das contas²⁵. Não obstante, peço vênias para, *no caso concreto*, em consonância com o parecer ministerial e com julgados também do Pleno do TCE/CE²⁶, aprovar as presentes contas, considerando-as regulares com ressalvas, recomendando à Prefeitura Municipal de Altamira (CE) que, ao repassar o valor a título de duodécimo ao Poder Legislativo Municipal, não ultrapasse os percentuais do art. 29-A da Constituição Federal, o que o faço em **homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando a **baixa materialidade do valor repassado a maior (repise-se: R\$ 394,13, que corresponde a 0,05% do percentual** definido no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República), **além de que esta é a única irregularidade que ensejaria a desaprovação das contas.****

Data dos repasses mensais

Finalmente, a Inspeção do TCM/CE verificou que os **repasses mensais do duodécimo ocorreram dentro do prazo** estabelecido no §2º inciso II do art. 29-A da CF/88²⁷ - *a saber: 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 Inspeção/Dirfi/TCM-CE verificou que o Município de Altaneira **não contraiu** operações de crédito no exercício de 2015.

Operações de crédito por antecipação de receita

O município de Altaneira **não contraiu**, no exercício de 2015, 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

²⁵ A exemplo do Processo nº 12510/2018-2 (Parecer Prévio nº 00060/2019), de relatoria do Conselheiro Substituto Davi Matos e do Processo nº 32669/2018-7 (Parecer Prévio nº 00139/2020), de minha relatoria.

²⁶ A exemplo do Processo nº 12402/2018-0 (Parecer Prévio nº 00129/2019), de relatoria do Conselheiro Rholden Queiroz ou do Processo nº 06964/2018-0 (Parecer Prévio nº 00084/2021) e Processo nº 06885/2018-4, ambos de minha relatoria.

²⁷ Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês.

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 Federal²⁸, a dívida consolidada dos municípios não pode exceder a 1,2 vezes a RCL.

A 3ª Inspeção/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\$ 18.989.523,85	R\$ 22.787.428,62	R\$ 8.513.516,39	Cumpriu

Fonte: Informação inicial nº 53482016, da 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE

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 Inspeção do TCM/CE (Informação complementar nº 133182016), feitos de forma **integral**.

7.5 RESTOS A PAGAR

Ao realizar uma despesa, o gestor público dá início a um procedimento administrativo formado por três atos - os conhecidos estágios da despesa pública, a saber: o empenho²⁹, a liquidação³⁰ e o pagamento.

O ideal é que a Administração Pública empenhe, liquide e pague a despesa assumida no exercício financeiro até o dia 31 de dezembro de cada ano. Para os casos em que isso não foi possível, a legislação criou a conta “restos a pagar”.

Assim, restos a pagar são as despesas empenhadas que, até a data de 31 de dezembro, não foram pagas. Dividem-se em processados e não processados. Processadas são as despesas que foram

²⁸ 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. 2º.”

²⁹ O empenho da despesa é o ato do administrador público que cria a obrigação financeira para o ente municipal. É, nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320/1964, “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

³⁰ 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.

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

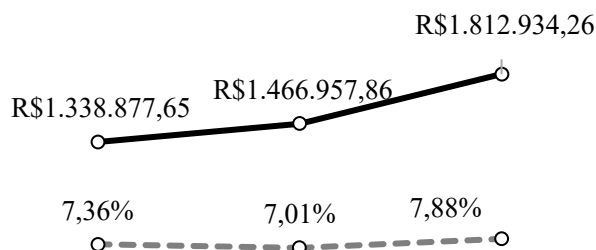
De fato, a **legislação brasileira não fixou um limite máximo por exercício financeiro** para a inscrição em restos a pagar. O problema é que, na prática, se realizam despesas sem que haja recursos financeiros suficientes para saldá-las e estas despesas são inscritas em restos a pagar e **acabam por competir com as despesas assumidas no exercício financeiro corrente, prejudicando a entrega de bens e serviços à população e/ou avolumando a dívida pública e acarretando o desequilíbrio das contas públicas**. Daí a imprescindibilidade de acompanhamento por este Tribunal de Contas.

A inscrição de restos a pagar no exercício de 2015 foi da ordem de R\$ 1.495.911,77 (um milhão quatrocentos e noventa e cinco mil novecentos e onze reais e setenta e sete centavos), o que representou **7,88% da RCL – dentro do limite de aceitabilidade deste Tribunal de Contas**.

Saldo de restos a pagar

Atinente ao **saldo de restos a pagar**, este **vem diminuindo** no decurso dos três últimos exercícios financeiros, conforme demonstra o gráfico a seguir:

EVOLUÇÃO DO SALDO DE RESTOS A PAGAR 2013/2015



	2013	2014	2015
—○ Saldo de restos a pagar	R\$1.338.877,6	R\$1.466.957,8	R\$1.812.934,2
—○ *% da RCL*	7,36%	7,01%	7,88%

Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Altaneira 2013/2015

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 02/2015.

O ex-Prefeito Municipal de Altaneira elaborou o Balanço Financeiro, o Balanço Patrimonial, a Demonstração de Variações Patrimoniais e a Demonstração dos Fluxos de Caixa **em desacordo com o MCASP/STN (6ª edição, válida para o exercício de 2015)**.

O responsável, em sede de defesa, alegou que:

A Portaria nº 437, de 12 de julho de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional, aprovou a 5ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), válido a partir do exercício de 2013, o qual descreve os principais conceitos, bem como define a estrutura e as instruções de elaboração e preenchimento das demonstrações contábeis.

Nos termos do que dispõe o MCASP, observa-se o trato concedido à coluna “Exercício Anterior”. Segue:

Neste sentido, observar-se-á que no primeiro ano de implantação das demonstrações contábeis não será necessário utilizar a coluna de exercício anterior. (STN, 5ª edição MCASP, Parte V, pág. 6).

Assim sendo, como o exercício de 2015 é o primeiro ano de apresentação ao Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará - TCMCE, das demonstrações contábeis no novo formato, a coluna "Exercício Anterior" não pode ser preenchida. Motivo pelo qual se explica a ausência dos saldos da coluna “Exercício Anterior” do demonstrativo do Balanço Financeiro.

Além disso, o programa de Contabilidade gerenciado pelo Grupo Aspec estava se adequando as novas exigências, tendo em vista, as normas exigidas para a época serem de uso facultativo conforme já demonstrado.

A Inspeção da TCM/CE não acolheu as alegações da defesa, pois válida no exercício financeiro em exame é a 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – e não a 5ª edição, como defendeu o ex-Prefeito – e nela não consta a faculdade de preenchimento da coluna “exercício anterior”.

Para o MPC/TCE-CE, “é importante que as informações constantes dos demonstrativos financeiros sejam, ao máximo, completas, precisas e confiáveis; tais incorreções prejudicam não somente a própria Administração, como também o exercício do controle externo, e, por isso, devem ser censuradas.”

Considerando que este Tribunal tem vetusta e remansosa jurisprudência no sentido que a estrutura dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial e da demonstração das variações patrimoniais trazida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP passou a ser obrigatória a partir do exercício de 2015, devido ao que dispõe o art. 1º, parágrafo único da Portaria nº 733/2014, da STN (Acórdão nº 00050/2020- 2ª Câmara, Processo nº 16618/2018-9; Acórdão nº 04877/2019- 2ª Câmara, Processo nº 17476/2018-9; Acórdão nº 04877/2019- 2ª Câmara, Processo nº 14388/2018-8; Acórdão nº 04179/2019- 2ª Câmara, Processo nº 25363/2018-3), acho por bem **recomendar** à Prefeitura Municipal de Altaneira (CE) que elabore os demonstrativos contábeis em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN).

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 Gerência de Contas de Governo apontou um **déficit** orçamentário, dado o montante da despesa realizada ter sido superior ao da receita realizada.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA

Foi arrecadado no exercício de 2015 o valor de **R\$ 20.806.462,31** (vinte milhões oitocentos e seis mil quatrocentos e sessenta e dois reais e trinta e um centavos), segundo dados do SIM, confirmados pelo RREO, evidenciando, conforme o gráfico abaixo, um **aumento na arrecadação de 115,95%, que corresponde a R\$ 2.863.628,91** (dois milhões oitocentos e sessenta e três mil seiscentos e vinte e oito reais e noventa e um centavos):

EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO 2013/2015



	2013	2014	2015
Evolução da arrecadação 2013/2016	R\$15.110.207,35	R\$17.942.833,40	R\$20.806.462,31

Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Altaneira 2013/2015

³¹ SECRETARIA DO TESOUREIRO 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.

DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

No exercício em exame, a despesa orçamentária atingiu a cifra de **R\$ 21.316.327,08** (vinte e um milhões trezentos e dezesseis mil trezentos e vinte e sete reais e oito centavos), segundo dados do SIM, confirmados pelo RREO.

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.

Devido ao Balanço Financeiro ter sido apresentado de forma incompleta, como referido alhures, **não foi possível atestar se o balanço financeiro evidenciou déficit ou superávit.**

Considerando os valores registrados no Relatório de Gestão Fiscal – já que o demonstrativo financeiro em análise está incompleto, obtém-se uma **disponibilidade financeira bruta** do Poder Executivo no valor de **R\$ 1.538.870,43** (um milhão quinhentos e trinta e oito mil oitocentos e setenta reais e quarenta e três 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

<i>índices</i>	Resultado	Análise do Resultado
<i>Liquidez Imediata (LI):</i>	0,51	Indica que a entidade possui (maior que 1) capacidade financeira de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo utilizando apenas suas disponibilidades financeiras.
<i>Liquidez Corrente (LC):</i>	1,04	Indica que a entidade possui (maior que 1) capacidade de pagar suas dívidas de curto prazo com os recursos circulantes.
<i>índice de Solvência (IS):</i>	1,98	Indica que a entidade possui (maior que 1) capacidade de pagar suas dívidas de curto e longo prazo com os recursos totais do ativo.
<i>Endividamento Geral (EG):</i>	50%	Demonstra o percentual de recursos de terceiros que financiam o ativo da entidade.
<i>Participação de Capital de Terceiro (PCI):</i>	102%	Esse índice mostra o percentual de capitais de terceiros em relação ao Patrimônio Líquido, demonstrando a dependência da entidade em relação aos recursos externos.

³² SECRETARIA DO TESOUREIRO 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.

8.4 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”³³. 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 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE evidenciou que o município de Altaneira apresentou um **superávit** na ordem de R\$ 3.674.079,64 (três milhões seiscentos e setenta e quatro mil e setenta e nove reais e sessenta e quatro centavos).

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.”³⁴

Foram analisadas, portanto, as saídas e entradas de dinheiro no caixa durante o período de 2017 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.

33 SECRETARIA DO TESOUREIRO 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.

³⁴ *Ibid.*, p. 447.

A DFC evidencia a **geração líquida de caixa e equivalente de caixa** no exercício financeiro de 2015 foi na ordem de **R\$ 133.240,84** (cento e trinta e três mil duzentos e quarenta reais e oitenta e quatro centavos).

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 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 02/2015, 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 a 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE, 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 o documento encaminhado pelo ex-Prefeito como a **norma que instituiu o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo e que regulamentou o seu funcionamento** apenas discrimina a estrutura administrativa do município de Altaneira, não suprimindo a exigência de norma específica do art. 5º, inciso VII, da IN TCM/CE nº 02/2013.

Em suas razões de defesa, o Sr. Joaquim Soares Neto encaminhou cópia da Mensagem nº 09/2016 e do Projeto de Lei nº 07/2016, “que cria a Controladoria Geral do Município de Altaneira”.

A Inspeção do TCM/CE ressaltou que o Sistema de Controle Interno do Município de Altaneira entrou em vigor somente em 01/08/2016, não existindo, pois, no exercício em exame.

Considerando que **a ausência de norma que institui o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo e que regulamenta o seu funcionamento não é irregularidade bastante para a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas de governo** (a exemplo do Processo nº 11395/2018-1, do Processo nº 10661/2018-2, do Processo nº 32200/2018-0, dentre

outros, todos de minha relatoria) e **que tal pecha foi, de fato, solucionada no exercício posterior, sou por apenas ressaltar as presentes contas.**

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 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 **falhas que ensejam a emissão de ressalvas**, as quais foram enunciadas, a seguir:

DOS LIMITES LEGAIS

Duodécimo

Orçamento municipal para o total da despesa da Câmara Municipal de Aracati fixado em desatendimento à determinação do art. 29-A, inciso I, da CF/88, sem que tenha sido publicado Decreto pelo(a) Prefeito(a) Municipal com o valor a ser repassado permitido pela Constituição;

DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Demonstrativos contábeis em desacordo com o MCASP/STN (6ª edição);

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Ausência de norma que instituiu 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, em consonância com a instrução técnica e o parecer ministerial, nos termos seguintes:

a) emitir parecer prévio à Câmara Municipal de Altaneira pela **aprovação das contas de governo** do município, relativas ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Joaquim Soares Neto, considerando-as **regulares com ressalvas**;

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

b.1) adote providências, sejam administrativas sejam judiciais, para incrementar a arrecadação da dívida ativa;

b.2) ao fixar o valor a ser repassado a título de duodécimo ao Poder Legislativo Municipal, não ultrapasse os percentuais do art. 29-A da Constituição Federal, facultando-se, caso se mostre necessário, a publicação de Decreto pelo(a) Prefeito(a) Municipal com o valor a ser repassado permitido pela Constituição; e

b.3) elabore os demonstrativos contábeis em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN).

c) remeter os autos da presente prestação de contas à Câmara Municipal de Altaneira para o respectivo julgamento.

Sejam notificados o Sr. Joaquim Soares Neto e a Câmara Municipal de Altaneira, 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

PROCESSO Nº 12818/2018-8 (ANTIGO PROCESSO Nº 10039816)

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO: ALTANEIRA

EXERCÍCIO: 2015

RELATOR: CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

RESPONSÁVEL: JOAQUIM SOARES NETO

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de prestação de contas de governo do município de Altaneira (CE), referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Joaquim Soares Neto, Prefeito Municipal de Altaneira à época.

Encaminhada a prestação de contas em epígrafe a tempo, o Processo nº 12818/2018-8 (originalmente Processo nº 10039816) foi distribuído à relatoria do Conselheiro Pedro Ângelo Sales Figueiredo (seq. 53 - SAP) e, na sequência, foi encaminhado à unidade técnica para fins de instrução (seq. 54 - SAP).

A 3ª Inspeção da Diretoria de Fiscalização do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (adiante 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE), na Informação inicial nº 53482016 (seq. 59 - SAP), requestou que se procedesse à notificação do Sr. Joaquim Soares Neto para que apresentasse as suas razões de defesa, em obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, insculpidos no art. 5º, inciso LV, da Constituição da República.

Acolhida a sugestão do órgão técnico (seq. 61 - SAP), o responsável foi devidamente notificado, *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 30/06/2016 do DOE/TCM-CE, como atesta o certificado de publicação à seq. 64, tendo prestado esclarecimentos (seq. 66/123 - SAP) em 01/08/2016 – tempestivamente, segundo Despacho do Secretário do TCM/CE (seq. 124 - SAP).

Remetidos os autos à 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE (seq. 126 - SAP), esta emitiu a Informação Complementar nº 133182016 (seq. 127 - SAP).

Foi distribuída a relatoria dos processos relativos ao município de Altaneira, exercício de 2015, ao Conselheiro Valdomiro Távora, à vista da extinção do TCM/CE e consequente transferência de competências e acervo processual a este Tribunal de Contas (seq. 131 – SAP).

O Processo nº 12818/2018-8 foi encaminhado à Procuradoria de Contas para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, inciso II, da LOTCE/CE (seq. 129 - SAP), tendo esta, mediante o Despacho nº 00112/2019 (seq. 134 - SAP), sugerido o retorno dos autos em diligência nos termos seguintes:

Empós exame da documentação ofertada e justificativas apresentadas, o Órgão Técnico noticiou na Informação Complementar, item 03 “Das Alterações Orçamentárias”, que ocorrera, no exercício sob exame, a abertura de créditos adicionais sem o devido respaldo legal.

Sucedeu que o INTERESSADO argumentou em sua defesa que os créditos adicionais abertos supostamente sem amparo legal, relacionados no Demonstrativo da

Execução da Receita Orçamentária do exercício de 2015, acostados aos autos nesta oportunidade, encontram-se supedaneados no art. 7º da Lei Orçamentária Anual que autoriza a abertura de créditos suplementares até o limite dos recursos originários do Orçamento Geral da União e/ou transferidos voluntariamente de Órgãos Estaduais e Federais.

Ocorre que a Inspetoria manifestou-se na fase complementar do processo sobre a impossibilitar de atestar se os créditos abertos por meio dos decretos relacionados pelo defendente foram suportados pelos recursos acima mencionados, em virtude desses não evidenciarem a fonte utilizada na sua abertura.

Para que este MP de Contas possa se manifestar sobre a legalidade dos créditos adicionais abertos, necessário se faz que a Inspetoria realize um cotejamento entre os programas executados objeto dos créditos e os recursos utilizados para o seu pagamento, por intermédio dos documentos existentes nesta Corte, tais como as prestações de contas das áreas beneficiadas com os recursos, os dados constantes do Sistema de Informações Municipais - SIM ou quaisquer outros necessários para o deslinde da matéria.

Diante do exposto, este MP de Contas sugere ao I. Relator que determine à Inspetoria competente que reexamine a matéria, elabore novo relatório técnico e, caso necessário, instaure a imprescindível diligência, em respeito à ampla defesa e ao contraditório.

O Conselheiro Valdomiro Távora, então relator, acolheu a sugestão do MPC/TCE-CE (seq. 135), encaminhando o feito para a Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (adiante Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE), que emitiu o Certificado nº 01540/2020 (seq. 137 – SAP).

Por força do art. 84, §2º do RITCE/CE, foi-me distribuída a relatoria do feito e o encaminhei à Procuradoria de Contas para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, inciso II, da LOTCE/CE (seq. 138 - SAP).

Posteriormente, a 5ª Procuradoria de Contas/MPC/TCE-CE emitiu o Parecer nº 01181/2021 (seq. 140 – SAP) pela emissão de parecer prévio pela **aprovação com ressalva das presentes contas de governo**, na forma do art. 1º, inciso I, e art. 6º, ambos da Lei Estadual nº 12.160/93, em especial pela **falta de inscrição na dívida ativa de débitos imputados pelo TCM**.

É o relatório.

PROCESSO Nº 12818/2018-8 (ANTIGO PROCESSO Nº 10039816)

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO: ALTANEIRA

EXERCÍCIO: 2015

RELATOR: CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

RESPONSÁVEL: JOAQUIM SOARES NETO

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de prestação de contas de governo do município de Altaneira (CE), referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Joaquim Soares Neto, Prefeito Municipal de Altaneira à época.

Encaminhada a prestação de contas em epígrafe a tempo, o Processo nº 12818/2018-8 (originalmente Processo nº 10039816) foi distribuído à relatoria do Conselheiro Pedro Ângelo Sales Figueiredo (seq. 53 - SAP) e, na sequência, foi encaminhado à unidade técnica para fins de instrução (seq. 54 - SAP).

A 3ª Inspeção da Diretoria de Fiscalização do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (adiante 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE), na Informação inicial nº 53482016 (seq. 59 - SAP), requestou que se procedesse à notificação do Sr. Joaquim Soares Neto para que apresentasse as suas razões de defesa, em obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, insculpidos no art. 5º, inciso LV, da Constituição da República.

Acolhida a sugestão do órgão técnico (seq. 61 - SAP), o responsável foi devidamente notificado, *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 30/06/2016 do DOE/TCM-CE, como atesta o certificado de publicação à seq. 64, tendo prestado esclarecimentos (seq. 66/123 - SAP) em 01/08/2016 – tempestivamente, segundo Despacho do Secretário do TCM/CE (seq. 124 - SAP).

Remetidos os autos à 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE (seq. 126 - SAP), esta emitiu a Informação Complementar nº 133182016 (seq. 127 - SAP).

Foi distribuída a relatoria dos processos relativos ao município de Altaneira, exercício de 2015, ao Conselheiro Valdomiro Távora, à vista da extinção do TCM/CE e consequente transferência de competências e acervo processual a este Tribunal de Contas (seq. 131 – SAP).

O Processo nº 12818/2018-8 foi encaminhado à Procuradoria de Contas para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, inciso II, da LOTCE/CE (seq. 129 - SAP), tendo esta, mediante o Despacho nº 00112/2019 (seq. 134 - SAP), sugerido o retorno dos autos em diligência nos termos seguintes:

Empós exame da documentação ofertada e justificativas apresentadas, o Órgão Técnico noticiou na Informação Complementar, item 03 “Das Alterações Orçamentárias”, que ocorrera, no exercício sob exame, a abertura de créditos adicionais sem o devido respaldo legal.

Sucedeu que o INTERESSADO argumentou em sua defesa que os créditos adicionais abertos supostamente sem amparo legal, relacionados no Demonstrativo da

Execução da Receita Orçamentária do exercício de 2015, acostados aos autos nesta oportunidade, encontram-se supedaneados no art. 7º da Lei Orçamentária Anual que autoriza a abertura de créditos suplementares até o limite dos recursos originários do Orçamento Geral da União e/ou transferidos voluntariamente de Órgãos Estaduais e Federais.

Ocorre que a Inspetoria manifestou-se na fase complementar do processo sobre a impossibilitar de atestar se os créditos abertos por meio dos decretos relacionados pelo defendente foram suportados pelos recursos acima mencionados, em virtude desses não evidenciarem a fonte utilizada na sua abertura.

Para que este MP de Contas possa se manifestar sobre a legalidade dos créditos adicionais abertos, necessário se faz que a Inspetoria realize um cotejamento entre os programas executados objeto dos créditos e os recursos utilizados para o seu pagamento, por intermédio dos documentos existentes nesta Corte, tais como as prestações de contas das áreas beneficiadas com os recursos, os dados constantes do Sistema de Informações Municipais - SIM ou quaisquer outros necessários para o deslinde da matéria.

Diante do exposto, este MP de Contas sugere ao I. Relator que determine à Inspetoria competente que reexamine a matéria, elabore novo relatório técnico e, caso necessário, instaure a imprescindível diligência, em respeito à ampla defesa e ao contraditório.

O Conselheiro Valdomiro Távora, então relator, acolheu a sugestão do MPC/TCE-CE (seq. 135), encaminhando o feito para a Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (adiante Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE), que emitiu o Certificado nº 01540/2020 (seq. 137 – SAP).

Por força do art. 84, §2º do RITCE/CE, foi-me distribuída a relatoria do feito e o encaminhei à Procuradoria de Contas para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, inciso II, da LOTCE/CE (seq. 138 - SAP).

Posteriormente, a 5ª Procuradoria de Contas/MPC/TCE-CE emitiu o Parecer nº 01181/2021 (seq. 140 – SAP) pela emissão de parecer prévio pela **aprovação com ressalva das presentes contas de governo**, na forma do art. 1º, inciso I, e art. 6º, ambos da Lei Estadual nº 12.160/93, em especial pela **falta de inscrição na dívida ativa de débitos imputados pelo TCM**.

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 Altaneira, referente ao exercício de 2015, foi encaminhada, em **meio eletrônico**, à respectiva Câmara Municipal em 01 de fevereiro de 2016, **no prazo** - considerando não ter sido útil o dia 31/01 - **estipulado no art. 6º da Instrução Normativa TCM nº 02/2013¹**.

¹ Art. 6º da IN TCM nº 02/2013. “As contas de governo do município, relativas ao ano anterior, deverão ser prestadas pelo Prefeito à câmara municipal até 31 de janeiro do ano subsequente, que providenciará o envio ao Tribunal de Contas dos Municípios até o dia 10 de abril de cada ano.”

A validação do envio da presente prestação de contas de governo ao TCE/CE, em meio eletrônico, de responsabilidade do chefe do Poder Legislativo municipal ocorreu em 06/04/2016 – **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 02/2013 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 <http://9.awrsites.com/transparencia/lei-de-responsabilidade-fiscal/>, a 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE constatou ter o ex-Prefeito do município de Altaneira **atendido ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**.

2 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Lei de Diretrizes Orçamentárias

A 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE informou que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – **LDO nº 640**, de 09/07/2015, **foi encaminhada ao extinto TCM/CE em cumprimento ao art. 4º da IN TCM-CE nº 03/2000** (com redação dada pela IN nº 01/2007)⁴.

Lei Orçamentária Anual

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 02/2013 TCM/CE. “Após a autuação do processo em meio eletrônico pelo Prefeito municipal, para análise pelo Legislativo, o posterior envio, pelo presidente da câmara ao Tribunal, deverá se realizar também em meio eletrônico, utilizando-se obrigatoriamente do cadastramento já realizado pelo Prefeito municipal, cabendo ao presidente da câmara a confirmação do envio da prestação de contas através de acesso aos autos do processo em meio eletrônico.”

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.”

A Lei Orçamentária Anual – **LOA nº 643**, de 23/11/2015, foi protocolada em 29/12/2015 – **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 Inspeção do TCM/CE constatou o **atendimento ao art. 5º, inciso 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 3ª Inspeção/Dirfi/TCE-CE, **foram encaminhados ao extinto TCM/CE em observância ao art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹ e ao 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 2015, o Prefeito de Altaneira à época abriu o montante de R\$ 6.640.189,86 (seis milhões seiscentos e quarenta mil cento e oitenta e nove reais e oitenta e seis centavos) em créditos adicionais suplementares, utilizando-se de recursos resultantes de anulação de dotações.

Dos créditos adicionais suplementares e a prévia autorização legislativa

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.”

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”.

A abertura de créditos adicionais suplementares e especiais pressupõe, além da indicação dos recursos correspondentes, prévia autorização legal, *ex vi* do art. 167, inciso V da Constituição da República¹¹.

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

Considerando que o orçamento do município¹² autorizou a abertura de **créditos adicionais suplementares** até o limite de 27% da despesa fixada, além de 100% dos projetos oriundos de recursos programados no Orçamento Geral da União e/ou transferências voluntárias de órgãos estaduais e federais, e que foram abertos R\$ 6.640.189,86 (seis milhões seiscentos e quarenta mil cento e oitenta e nove reais e oitenta e seis centavos) em créditos adicionais suplementares, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE (Certificado nº 01540/2020) reputou **atendidos o art. 167, inciso V, da CF/88¹³, bem como o art. 43, §1º, inciso III da Lei Federal nº 4.320/1964¹⁴**, conforme o quadro demonstrativo seguinte:

Autorização legislativa	Autorizado (em %)	Utilizado (em %)	Valores (em R\$)
Lei nº 624/2014 (art. 6º)	20% da despesa fixada	20% da despesa fixada	R\$ 4.884.848,22
Lei nº 624/2014 (art. 7º)	100% dos projetos oriundos de recursos programados no Orçamento Geral da União e/ou transferências voluntárias de órgãos estaduais e federais	33,75% dos projetos oriundos de recursos programados no Orçamento Geral da União e/ou transferências voluntárias de órgãos estaduais e federais	R\$ 613.260,63
Lei nº 645/2015	7% da despesa fixada	4,68% da despesa fixada	R\$ 1.142.081,00
Total:			R\$ 6.640.189,86

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 Considerando as autorizações da Lei Municipal nº 624/2014 (Lei Orçamentária Anual) e da Lei Municipal nº 645/2015.

¹³ Art. 167. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

¹⁴ Art. 43 da Lei nº 4.320/64. [...] § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II - os provenientes de excesso de arrecadação; III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

4 DA DÍVIDA ATIVA

Dívida ativa são os créditos do ente público municipal que, por não terem sido pagos espontaneamente pelos seus devedores nas datas aprazadas, são escriturados em conta assim intitulada.

Tais créditos podem se originar de obrigações tributárias (tais como impostos, taxas e as multas a eles relacionadas) ou não (como as multas administrativas, eleitorais e penais).

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

A dívida ativa do município apresentava um saldo de R\$ 1.274.560,80 (um milhão duzentos e setenta e quatro mil quinhentos e sessenta reais e oitenta centavos), proveniente de exercícios anteriores, tendo sido **arrecadados R\$ 25.908,24** (vinte e cinco mil novecentos e oito reais e vinte e quatro centavos) **em 2015**, persistindo R\$ 1.248.652,56 (um milhão duzentos e quarenta e oito mil seiscentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e seis centavos) após cancelamento e prescrições no exercício, que, somado às inscrições de 2015, totaliza um **saldo de R\$ 1.364.511,84** (um milhão trezentos e sessenta e quatro mil quinhentos e onze reais e oitenta e quatro centavos) **ao final do exercício**.

ESPECIFICAÇÃO	VALOR – R\$
Saldo do exercício anterior – 2014	1.274.560,80
(+) Inscrições no exercício	115.859,28
(-) Cobrança no exercício – Dívida Ativa Tributária	25.747,60
(-) Cobrança no exercício – Dívida Ativa Não Tributária	160,64
(-) Cancelamento e prescrição no exercício	0,00
(=) Saldo final do exercício – 2015	1.364.511,84
% do Valor cobrado sobre o saldo do exercício anterior	1,89%

Fonte: Informação inicial nº 53482016, da 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE

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

Saldo dos créditos da dívida ativa

A 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE constatou, ainda, que **o saldo dos créditos da dívida ativa (tributária ou não) aumentou**, indicando que não houve a intensificação da cobrança dos créditos, mas a inatividade da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos.

Com relação a este item, o Sr. Joaquim Soares Neto informou que:

Neste ponto, acerca da suposta inércia da administração municipal na realização de medidas eficazes inerentes as cobranças devidas aos inadimplentes da dívida tributária, rechaço veementemente essa afirmação, conforme se pode verificar na

relação das notificações de cobranças administrativas (em anexo), ou seja, ações realizadas pelo Setor de Arrecadação deste Município no sentido de notificar os devedores acerca da dívida tributária junto a este Ente. Desse modo, o Chefe do Executivo Municipal não mede esforços para alcançar, cada vez mais, o teto da possibilidade orçamentaria de arrecadação.

Fato é que a arrecadação de valores inscritos em Dívida Ativa, por mais que estimado na elaboração da Receita na LOA, deve-se sempre ser estimado com prudência, já que o pagamento da mesma é resultado de diversos fatores que não necessariamente podem ser garantidos pelo Poder Executivo.

Não obstante, a Prefeitura de Altaneira realizou a devida inscrição na Dívida Ativa, bem diversas notificações formais de cobrança em 2015, a fim de impulsionar a arrecadação neste Município.

Merece trazer à baila, ainda, o fato de que devido ao prazo prescricional para a cobrança dos créditos tributários são de 05 (cinco) anos, o Erário Municipal não sofreu nenhum prejuízo, encontrando-se os valores em alude dentro dos prazos de cobrança.

A pobreza e precariedade dos munícipes do interior cearense são notórias, o que dificulta o trabalho da Administração Pública em poder prever, com maior nível de segurança, a arrecadação tributária para o Exercício. Não se pode falar, portanto, em inércia da Prefeitura no presente quesito.

Convém ressaltar que as demandas judiciais de cobrança de impostos no município são consideradas muitas das vezes inviáveis, e afrontam os princípios da Economicidade e da Razoabilidade uma vez que os valores são de pequeno monta, além da ausência de estrutura do Poder Judiciário em demandar milhares de ações de valor insignificante, dada a baixa capacidade contributiva dos munícipes. Tendo em vista, que esses débitos poderiam ser cancelados e não cobrados.

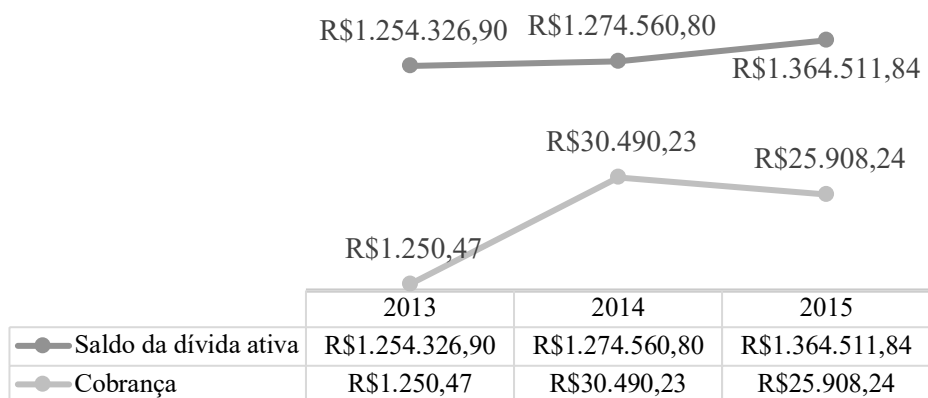
Face ao exposto, pede-se o saneamento do presente item.

A Inspeção do TCM/CE acolheu os argumentos da defesa, retificando o apontado em sua instrução inicial.

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

Ao esmiuçar a evolução do saldo da dívida ativa e da arrecadação nos três últimos anos (retratada no gráfico a seguir), achei oportuno registrar que, **apesar de ter havido o aumento no saldo da dívida ativa no exercício em exame, tal se deveu mais ao expressivo montante inscrito no exercício, tendo o valor arrecadado sido similar ao do ano anterior.**

DÍVIDA ATIVA - SALDO X COBRANÇA 2013/2015



Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Altaneira 2013/2015

Nada obstante entender que não houve inatividade da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos, acho por bem, dada a importância da cobrança e recuperação dos créditos da dívida ativa para a saúde financeira do erário municipal e o oferecimento de bens e serviços à população, **recomendar** à Prefeitura Municipal de Altaneira (CE) que adote providências, sejam administrativas sejam judiciais, para incrementar a arrecadação da dívida ativa.

Dívida ativa não tributária oriunda de débitos e multas aplicadas pelo Tribunal de Contas

Aos Prefeitos 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 dispondo do dinheiro público, podendo impor ou agravar dificuldades financeiras ao município.

Na esteira de entendimento do TCE/CE¹⁵, não *inscrever* em dívida ativa os *débitos*¹⁶ imputados pelo Tribunal de Contas é falha de natureza grave, que causa lesão aos cofres da municipalidade, sendo determinante para recomendar a desaprovação das contas do município.

¹⁵ 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.

¹⁶ Não é demais observar que tal não ocorre com a inscrição em dívida ativa e cobrança das *multas* aplicadas pelo Tribunal. Isso porque a partir da Resolução nº 08/2014, a inscrição em dívida ativa e cobrança das *multas impostas pelo Tribunal de Contas dos Municípios* passou a ser de competência da Procuradoria Geral do Estado do Ceará, remanescendo a inscrição em dívida ativa e cobrança dos *débitos* imputados pelo extinto TCM/CE às Administrações

Segundo a 3ª Inspeção/Dirfi/TCE-CE (Informação complementar nº 133182016), **não constam pendências quanto à inscrição em dívida ativa e a respectiva cobrança** dos débitos imputados pelo 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 Altaneira, no exercício de 2015, atingiu o montante de **R\$ 18.989.523,85** (dezoito milhões novecentos e oitenta e nove mil quinhentos e vinte e três reais e oitenta e cinco centavos) – valor este que coincidiu com o registrado no RREO/RGF.

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 Federal¹⁷, os municípios devem aplicar **ao menos 25%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

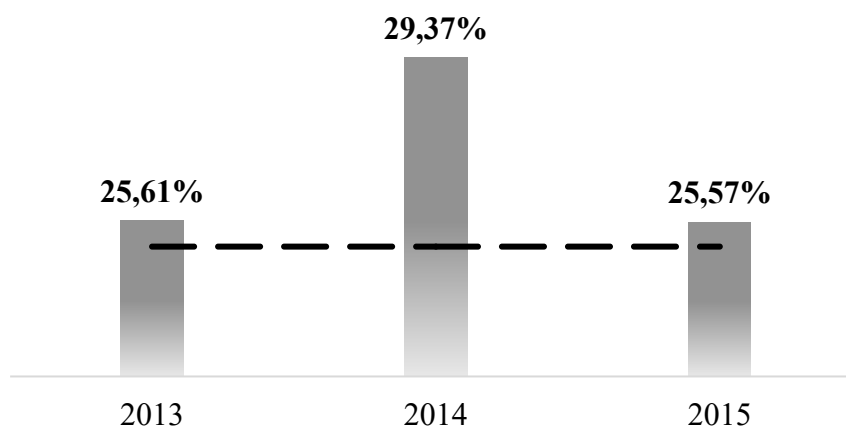
O município de Altaneira aplicou no exercício de 2015 a importância de **R\$ 3.391.033,08** (três milhões trezentos e noventa e um mil e trinta e três reais e oito centavos), que corresponde a **25,57%** do total das receitas provenientes de impostos e de transferências, **cumprindo o percentual de gasto mínimo previsto no ordenamento jurídico para a educação.**

municipais. Isso significa que, a partir da indigitada Resolução, o Tribunal de Contas passou a não mais responsabilizar o gestor municipal pela inscrição e cobrança de multas impostas pelo extinto TCM, apenas de débitos.

¹⁷ 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 gráfico a seguir mostra a aplicação do município de Altaneira em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino nos últimos três anos:

**AÇÕES EM MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MDE 2013/2015**



Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Altaneira 2013/2015

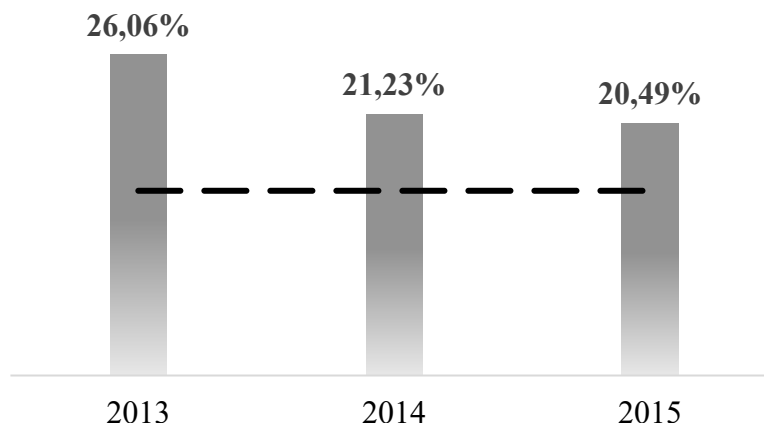
6.2 DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

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)¹⁸.

A 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE verificou a aplicação de **R\$ 2.716.908,45** (dois milhões setecentos e dezesseis mil novecentos e oito reais e quarenta e cinco centavos), correspondente a **20,49%** 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.**

¹⁸ 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.”

ACÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE ASPS 2013/2015



Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Altaneira 2013/2015

6.3 DAS DESPESAS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

De acordo com o art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁹, 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 48,11% da RCL e 3,03% da RCL, respectivamente, em despesa com pessoal, **cumprindo o Prefeito à época o limite legal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal** no exercício sob exame.

6.4 DO DUODÉCIMO

¹⁹ 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.

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 Altaneira

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: 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 Altaneira (CE) foi limitada ao montante de R\$ 787.370,34** (setecentos e oitenta e sete mil trezentos e setenta reais e trinta e quatro 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 Altaneira foi fixado em **R\$ 855.500,00** (oitocentos e cinquenta e cinco mil e quinhentos reais) – **fixação atualizada** pela unidade técnica, **em desatendimento, pois, à determinação do art. 29-A, inciso I, da CF/88**, suso mencionada, ocasião em que a Inspeção do TCM/CE 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.

Quedando-se inerte o ex-Prefeito, **a falha foi iterada pela 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE.**

O **Parecer nº 01181/2021 – 5.ª PROCURADORIA DE CONTAS/MPC-TCE/CE não discutiu** o tema.

Ora, o ato do ex-Prefeito de não juntar aos presentes autos Decreto de ajuste do valor do total da despesa do Poder Legislativo municipal, que comprovaria a ação por ele desenvolvida com vistas a dar ciência ao Presidente da Câmara Municipal acerca do valor a ser repassado permitido pela CF/88, **não tem, como enunciam os julgados do Pleno deste Tribunal²¹ – entendimento o qual filio -, o condão de macular as contas de governo.**

Sem embargo, oportuno é **recomendar** à Prefeitura Municipal de Altamira (CE) que, ao fixar o valor a ser repassado a título de duodécimo ao Poder Legislativo Municipal, não ultrapasse os percentuais do art. 29-A da Constituição Federal, facultando-se, caso se mostre necessário, a

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.

²¹ Como foi o caso do Processo nº 11110/2018-3 (Parecer Prévio nº 00026/2019), de relatoria do Conselheiro Valdomiro Távora; do Processo nº 15782/2018-6 (Parecer Prévio nº 00053/2019), de relatoria do Conselheiro Alexandre Figueiredo, dentre outros.

publicação de Decreto pelo(a) Prefeito(a) Municipal com o valor a ser repassado permitido pela Constituição.

Repasse, a título de duodécimo, à Câmara Municipal de Altaneira

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 I²² e III²³, da Constituição da República.

Segundo a 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE, foram repassados à Câmara Municipal, a título de duodécimo, **R\$ 787.764,48** (setecentos e oitenta e sete mil setecentos e sessenta e quatro reais e quarenta e oito centavos), **ultrapassando em R\$ 394,14** (trezentos e noventa e quatro reais e quatorze centavos) **o percentual definido no art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal.**

Em resposta, o Sr. Joaquim Soares Neto explicitou que:

A Comissão Inspectora apurou equivocadamente os valores, não considerando na sua base de cálculo, os valores alusivos ao SIMPLES NACIONAL, razão pela qual, o total dos impostos e transferências do exercício de 2015, constante no citado demonstrativo elaborado pelos competentes Técnicos desta Corte de Contas, não reflete a realidade. Ressalte-se, a priori, que a receita denominada Simples Nacional, cujo valor arrecadado no exercício sub examen foi de R\$ 5.746,01 (cinco mil, setecentos e quarenta e seis reais, um centavo), consoante cópias dos Demonstrativos da Arrecadação Federal, bem como dos Talões de Receita, ora hospedados aos autos, deve entrar no cálculo do duodécimo, visto que se trata de ISS - Imposto Sobre Serviços, recolhido pelas empresas optantes do SIMPLES junto a Receita Federal e esta devolve a parte que pertence ao município com a denominação SIMPLES NACIONAL. Por esta razão, aludido valor também deve ser considerado na base de cálculo para repasse ao Poder Legislativo, a título de Duodécimo, SIM. Cabe ressaltar que esta Egrégia Corte de Contas já se pronunciou acerca deste fato, consoante comprova-se no Processo N° 7898/09 - Contas de Governo do Município de Jijoca de Jericoacara e Processo N° 100101/15- Contas de Governo do Município de Lavras da Mangabeira.

Reproduzimos a seguir, o quadro pertinente às receitas efetivamente arrecadadas em 2013, utilizadas para o cálculo do Duodécimo relativo ao exercício sob análise: [...] Fica, pois, cabalmente comprovada o atendimento ao limite imposto na Emenda Constitucional n° 25 - máximo de 7% (sete por cento), uma vez que o valor de R\$ 787.772,56 (setecentos e oitenta e sete mil, setecentos e setenta e dois reais, cinquenta e seis centavos), repassado ao Poder Legislativo a título de Duodécimo, encontra-se abaixo do limite em evidência.

Assim, sana a falha em comento.

²² Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo.

²³ Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

A Inspeção do TCM/CE iterou a pecha, sob a alegação de que:

[...] a base para o cálculo do Duodécimo de um exercício são as receitas efetivamente arrecadadas no exercício anterior. Portanto, para o exercício de 2015 as receitas utilizadas são provenientes do exercício de 2014 e não 2013, como mencionado pela defesa.

Considerando-se que não foi visualizado nos autos nenhum documento para comprovar o **valor arrecadado entre os tributos abrangidos pelo Simples, aquele alusivo ao ISS**, referente ao exercício financeiro de 2014, esta Unidade Técnica de Instrução Processual é pela permanência do relato contido na Informação Inicial.

Para o MPC/TCE-CE:

O trabalho técnico apurou que **foi efetivamente repassado ao Poder Legislativo o montante de R\$ 787.764,48** (setecentos e oitenta e sete mil, setecentos e sessenta e quatro reais e quarenta e oito centavos); ocorrendo um **repasso a maior de R\$ 394,13** (trezentos e noventa e quatro reais e treze centavos), o que **ferre as disposições do art. 29-A, da Constituição Federal, visto que o repasse à Câmara Municipal superou o teto constitucional de transferência duodecimal (§ 2.º, inciso I).**

Nos termos da jurisprudência desta E. Corte, a **falha seria suficiente para a desaprovação das contas**, o que, segundo entendemos, deve ser ponderado, pois a **quantia excedente é de baixíssima materialidade, absolutamente insignificante diante da verba repassada ao Poder Legislativo.**

Mesmo que, na hipótese a CF/88 indique “crime de responsabilidade” para repasse superior aos limites indicados no art. 29-A, **não podemos deixar de reconhecer a quase inexistência de “potencial ofensivo”**, para utilizar uma expressão do direito penal; **tampouco parece-nos restar configurado dolo ou má-fé do INTERESSADO** nos atos praticados.

Assim, apesar de caber a crítica pelo fato, **não entendemos que a falha ora referida possa determinar, necessariamente, a desaprovação das contas, razão pela qual entendemos cabível, apenas, ressaltar a irregularidade.**

Assiste razão à defesa. De fato, o cálculo do repasse duodecimal à Câmara Municipal tem em conta “o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado *no exercício anterior*” - *i.e.*, de 2014, e não 2013, como o fez a defesa.

Assim, considerando não ter sido devolvida a parcela do duodécimo repassada a maior²⁴, a tese esposada no **Pleno do TCE/CE é a de que tal irregularidade é grave e demanda a**

²⁴ 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 Rholden 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.

desaprovação das contas²⁵. Não obstante, peço vênias para, *no caso concreto*, em consonância com o parecer ministerial e com julgados também do Pleno do TCE/CE²⁶, aprovar as presentes contas, considerando-as regulares com ressalvas, recomendando à Prefeitura Municipal de Altamira (CE) que, ao repassar o valor a título de duodécimo ao Poder Legislativo Municipal, não ultrapasse os percentuais do art. 29-A da Constituição Federal, o que o faço em **homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando a **baixa materialidade do valor repassado a maior (repise-se: R\$ 394,13, que corresponde a 0,05% do percentual definido no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República)**, além de que esta é a **única irregularidade que ensejaria a desaprovação das contas**.**

Data dos repasses mensais

Finalmente, a Inspetoria do TCM/CE verificou que os **repasses mensais do duodécimo ocorreram dentro do prazo** estabelecido no §2º inciso II do art. 29-A da CF/88²⁷ - a saber: 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-CE verificou que o Município de Altaneira **não contraiu** operações de crédito no exercício de 2015.

Operações de crédito por antecipação de receita

O município de Altaneira **não contraiu**, no exercício de 2015, 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

²⁵ A exemplo do Processo nº 12510/2018-2 (Parecer Prévio nº 00060/2019), de relatoria do Conselheiro Substituto Davi Matos e do Processo nº 32669/2018-7 (Parecer Prévio nº 00139/2020), de minha relatoria.

²⁶ A exemplo do Processo nº 12402/2018-0 (Parecer Prévio nº 00129/2019), de relatoria do Conselheiro Rholden Queiroz ou do Processo nº 06964/2018-0 (Parecer Prévio nº 00084/2021) e Processo nº 06885/2018-4, ambos de minha relatoria.

²⁷ Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês.

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 Federal²⁸, a dívida consolidada dos municípios não pode exceder a 1,2 vezes a RCL.

A 3ª Inspeção/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\$ 18.989.523,85	R\$ 22.787.428,62	R\$ 8.513.516,39	Cumpriu

Fonte: Informação inicial nº 53482016, da 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE

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 Inspeção do TCM/CE (Informação complementar nº 133182016), feitos de forma **integral**.

7.5 RESTOS A PAGAR

Ao realizar uma despesa, o gestor público dá início a um procedimento administrativo formado por três atos - os conhecidos estágios da despesa pública, a saber: o empenho²⁹, a liquidação³⁰ e o pagamento.

O ideal é que a Administração Pública empenhe, liquide e pague a despesa assumida no exercício financeiro até o dia 31 de dezembro de cada ano. Para os casos em que isso não foi possível, a legislação criou a conta “restos a pagar”.

Assim, restos a pagar são as despesas empenhadas que, até a data de 31 de dezembro, não foram pagas. Dividem-se em processados e não processados. Processadas são as despesas que foram

²⁸ 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. 2º.”

²⁹ O empenho da despesa é o ato do administrador público que cria a obrigação financeira para o ente municipal. É, nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320/1964, “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

³⁰ 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.

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

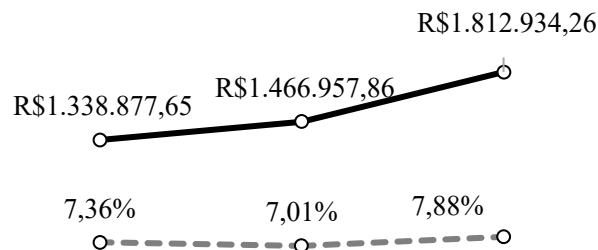
De fato, a **legislação brasileira não fixou um limite máximo por exercício financeiro** para a inscrição em restos a pagar. O problema é que, na prática, se realizam despesas sem que haja recursos financeiros suficientes para saldá-las e estas despesas são inscritas em restos a pagar e **acabam por competir com as despesas assumidas no exercício financeiro corrente, prejudicando a entrega de bens e serviços à população e/ou avolumando a dívida pública e acarretando o desequilíbrio das contas públicas**. Daí a imprescindibilidade de acompanhamento por este Tribunal de Contas.

A inscrição de restos a pagar no exercício de 2015 foi da ordem de R\$ 1.495.911,77 (um milhão quatrocentos e noventa e cinco mil novecentos e onze reais e setenta e sete centavos), o que representou **7,88% da RCL – dentro do limite de aceitabilidade deste Tribunal de Contas**.

Saldo de restos a pagar

Atinente ao **saldo de restos a pagar**, este **vem diminuindo** no decurso dos três últimos exercícios financeiros, conforme demonstra o gráfico a seguir:

EVOLUÇÃO DO SALDO DE RESTOS A PAGAR 2013/2015



	2013	2014	2015
—○ Saldo de restos a pagar	R\$1.338.877,6	R\$1.466.957,8	R\$1.812.934,2
—○ *% da RCL*	7,36%	7,01%	7,88%

Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Altaneira 2013/2015

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 02/2015.

O ex-Prefeito Municipal de Altaneira elaborou o Balanço Financeiro, o Balanço Patrimonial, a Demonstração de Variações Patrimoniais e a Demonstração dos Fluxos de Caixa **em desacordo com o MCASP/STN (6ª edição, válida para o exercício de 2015)**.

O responsável, em sede de defesa, alegou que:

A Portaria nº 437, de 12 de julho de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional, aprovou a 5ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), válido a partir do exercício de 2013, o qual descreve os principais conceitos, bem como define a estrutura e as instruções de elaboração e preenchimento das demonstrações contábeis.

Nos termos do que dispõe o MCASP, observa-se o trato concedido à coluna “Exercício Anterior”. Segue:

Neste sentido, observar-se-á que no primeiro ano de implantação das demonstrações contábeis não será necessário utilizar a coluna de exercício anterior. (STN, 5ª edição MCASP, Parte V, pág. 6).

Assim sendo, como o exercício de 2015 é o primeiro ano de apresentação ao Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará - TCMCE, das demonstrações contábeis no novo formato, a coluna "Exercício Anterior" não pode ser preenchida. Motivo pelo qual se explica a ausência dos saldos da coluna “Exercício Anterior” do demonstrativo do Balanço Financeiro.

Além disso, o programa de Contabilidade gerenciado pelo Grupo Aspec estava se adequando as novas exigências, tendo em vista, as normas exigidas para a época serem de uso facultativo conforme já demonstrado.

A Inspeção da TCM/CE não acolheu as alegações da defesa, pois válida no exercício financeiro em exame é a 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – e não a 5ª edição, como defendeu o ex-Prefeito – e nela não consta a faculdade de preenchimento da coluna “exercício anterior”.

Para o MPC/TCE-CE, “é importante que as informações constantes dos demonstrativos financeiros sejam, ao máximo, completas, precisas e confiáveis; tais incorreções prejudicam não somente a própria Administração, como também o exercício do controle externo, e, por isso, devem ser censuradas.”

Considerando que este Tribunal tem vetusta e remansosa jurisprudência no sentido que a estrutura dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial e da demonstração das variações patrimoniais trazida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP passou a ser obrigatória a partir do exercício de 2015, devido ao que dispõe o art. 1º, parágrafo único da Portaria nº 733/2014, da STN (Acórdão nº 00050/2020- 2ª Câmara, Processo nº 16618/2018-9; Acórdão nº 04877/2019- 2ª Câmara, Processo nº 17476/2018-9; Acórdão nº 04877/2019- 2ª Câmara, Processo nº 14388/2018-8; Acórdão nº 04179/2019- 2ª Câmara, Processo nº 25363/2018-3), acho por bem **recomendar** à Prefeitura Municipal de Altaneira (CE) que elabore os demonstrativos contábeis em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN).

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 Gerência de Contas de Governo apontou um **déficit** orçamentário, dado o montante da despesa realizada ter sido superior ao da receita realizada.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA

Foi arrecadado no exercício de 2015 o valor de **R\$ 20.806.462,31** (vinte milhões oitocentos e seis mil quatrocentos e sessenta e dois reais e trinta e um centavos), segundo dados do SIM, confirmados pelo RREO, evidenciando, conforme o gráfico abaixo, um **aumento na arrecadação de 115,95%, que corresponde a R\$ 2.863.628,91** (dois milhões oitocentos e sessenta e três mil seiscentos e vinte e oito reais e noventa e um centavos):

EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO 2013/2015



	2013	2014	2015
Evolução da arrecadação 2013/2016	R\$15.110.207,35	R\$17.942.833,40	R\$20.806.462,31

Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Altaneira 2013/2015

³¹ SECRETARIA DO TESOUREIRO 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.

DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

No exercício em exame, a despesa orçamentária atingiu a cifra de **R\$ 21.316.327,08** (vinte e um milhões trezentos e dezesseis mil trezentos e vinte e sete reais e oito centavos), segundo dados do SIM, confirmados pelo RREO.

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.

Devido ao Balanço Financeiro ter sido apresentado de forma incompleta, como referido alhures, **não foi possível atestar se o balanço financeiro evidenciou déficit ou superávit.**

Considerando os valores registrados no Relatório de Gestão Fiscal – já que o demonstrativo financeiro em análise está incompleto, obtém-se uma **disponibilidade financeira bruta** do Poder Executivo no valor de **R\$ 1.538.870,43** (um milhão quinhentos e trinta e oito mil oitocentos e setenta reais e quarenta e três 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

<i>índices</i>	Resultado	Análise do Resultado
<i>Liquidez Imediata (LI):</i>	0,51	Indica que a entidade possui (maior que 1) capacidade financeira de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo utilizando apenas suas disponibilidades financeiras.
<i>Liquidez Corrente (LC):</i>	1,04	Indica que a entidade possui (maior que 1) capacidade de pagar suas dívidas de curto prazo com os recursos circulantes.
<i>índice de Solvência (IS):</i>	1,98	Indica que a entidade possui (maior que 1) capacidade de pagar suas dívidas de curto e longo prazo com os recursos totais do ativo.
<i>Endividamento Geral (EG):</i>	50%	Demonstra o percentual de recursos de terceiros que financiam o ativo da entidade.
<i>Participação de Capital de Terceiro (PCI):</i>	102%	Esse índice mostra o percentual de capitais de terceiros em relação ao Patrimônio Líquido, demonstrando a dependência da entidade em relação aos recursos externos.

³² SECRETARIA DO TESOUREIRO 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.

8.4 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”³³. 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 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE evidenciou que o município de Altaneira apresentou um **superávit** na ordem de R\$ 3.674.079,64 (três milhões seiscentos e setenta e quatro mil e setenta e nove reais e sessenta e quatro centavos).

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.”³⁴

Foram analisadas, portanto, as saídas e entradas de dinheiro no caixa durante o período de 2017 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.

33 SECRETARIA DO TESOUREIRO 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.

³⁴ *Ibid.*, p. 447.

A DFC evidencia a **geração líquida de caixa e equivalente de caixa** no exercício financeiro de 2015 foi na ordem de **R\$ 133.240,84** (cento e trinta e três mil duzentos e quarenta reais e oitenta e quatro centavos).

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 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 02/2015, 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 a 3ª Inspeção/Dirfi/TCM-CE, 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 o documento encaminhado pelo ex-Prefeito como a **norma que instituiu o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo e que regulamentou o seu funcionamento** apenas discrimina a estrutura administrativa do município de Altaneira, não suprimindo a exigência de norma específica do art. 5º, inciso VII, da IN TCM/CE nº 02/2013.

Em suas razões de defesa, o Sr. Joaquim Soares Neto encaminhou cópia da Mensagem nº 09/2016 e do Projeto de Lei nº 07/2016, “que cria a Controladoria Geral do Município de Altaneira”.

A Inspeção do TCM/CE ressaltou que o Sistema de Controle Interno do Município de Altaneira entrou em vigor somente em 01/08/2016, não existindo, pois, no exercício em exame.

Considerando que **a ausência de norma que institui o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo e que regulamenta o seu funcionamento não é irregularidade bastante para a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas de governo** (a exemplo do Processo nº 11395/2018-1, do Processo nº 10661/2018-2, do Processo nº 32200/2018-0, dentre

outros, todos de minha relatoria) e **que tal pecha foi, de fato, solucionada no exercício posterior, sou por apenas ressaltar as presentes contas.**

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 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 **falhas que ensejam a emissão de ressalvas**, as quais foram enunciadas, a seguir:

DOS LIMITES LEGAIS

Duodécimo

Orçamento municipal para o total da despesa da Câmara Municipal de Aracati fixado em desatendimento à determinação do art. 29-A, inciso I, da CF/88, sem que tenha sido publicado Decreto pelo(a) Prefeito(a) Municipal com o valor a ser repassado permitido pela Constituição;

DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Demonstrativos contábeis em desacordo com o MCASP/STN (6ª edição);

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Ausência de norma que instituiu 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, em consonância com a instrução técnica e o parecer ministerial, nos termos seguintes:

a) emitir parecer prévio à Câmara Municipal de Altaneira pela **aprovação das contas de governo** do município, relativas ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Joaquim Soares Neto, considerando-as **regulares com ressalvas**;

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

b.1) adote providências, sejam administrativas sejam judiciais, para incrementar a arrecadação da dívida ativa;

b.2) ao fixar o valor a ser repassado a título de duodécimo ao Poder Legislativo Municipal, não ultrapasse os percentuais do art. 29-A da Constituição Federal, facultando-se, caso se mostre necessário, a publicação de Decreto pelo(a) Prefeito(a) Municipal com o valor a ser repassado permitido pela Constituição; e

b.3) elabore os demonstrativos contábeis em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN).

c) remeter os autos da presente prestação de contas à Câmara Municipal de Altaneira para o respectivo julgamento.

Sejam notificados o Sr. Joaquim Soares Neto e a Câmara Municipal de Altaneira, 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