

## PARECER PRÉVIO N° 00010/2021

**PROCESSO N° 10670/2018-3 (ANTIGO PROCESSO N° 10035516)**

**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

**MUNICÍPIO:** AMONTADA

**EXERCÍCIO:** 2015

**RESPONSÁVEL:** PAULO CÉSAR DOS SANTOS

**RELATOR:** CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

**SESSÃO DE JULGAMENTO:** 15/02/2021 A 19/02/2021

**EMENTA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. MUNICÍPIO DE AMONTADA. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. PARECER PRÉVIO PELA DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS. DESCUMPRIMENTO DO LIMITE DE DESPESAS TOTAL COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO ESTABELECIDO NO ART. 20, INCISO III, ALÍNEA B, DA LRF, SEM QUE FOSSEM TAIS DESPESAS RECONDUZIDAS NO PRAZO ESTENDIDO DOS ARTS. 23 E 66 DA LRF. RECOMENDAÇÕES. UNANIMIDADE DE VOTOS.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, reunido nesta data, em sessão ordinária virtual, dando cumprimento ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, e no art. 42-A da Lei Estadual n° 12.509/95 (LOTCE/CE), apreciou a **prestação de contas de governo do Município de Amontada, exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Paulo César dos Santos**, e ao examinar e discutir a matéria, conforme os registros na Ata da Sessão que proferiu o Parecer, acolheu, por unanimidade de votos, o Relatório e o Voto do Conselheiro Relator, pela emissão de **parecer prévio pela desaprovação das contas de governo sub examine, considerando-as irregulares**, 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 Edilberto Carlos Pontes Lima, Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior, Rholden Botelho de Queiroz, Patrícia Lúcia Mendes Saboya e Soraia Thomaz Dias Victor.

A Exma. Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor ressalvou o seu entendimento quanto à fundamentação.

Sejam notificados o Prefeito e a Câmara Municipal.

Expedientes Necessários.

**SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 19 de fevereiro de 2021.**

(assinado digitalmente)  
**José Valdomiro Távora de Castro Júnior**  
PRESIDENTE

(assinado digitalmente)  
**Edilberto Carlos Pontes Lima**  
RELATOR

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

**PROCESSO N° 10670/2018-3 (ANTIGO PROCESSO N° 10035516)**

**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

**MUNICÍPIO:** AMONTADA

**EXERCÍCIO:** 2015

**RESPONSÁVEL:** PAULO CÉSAR DOS SANTOS

**RELATOR:** CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

**RELATÓRIO**

Cuidam os presentes autos de prestação de contas de governo do município de Amontada (CE), referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Paulo César dos Santos, Prefeito Municipal de Amontada à época.

Encaminhada a prestação de contas em epígrafe a tempo, o Processo nº 10670/2018-3 (antigo 10035516) foi distribuído à relatoria do Conselheiro Pedro Ângelo Sales Figueiredo (seq. 33 - SAP) e, na sequência, foi encaminhado à unidade técnica para fins de instrução (seq. 34 - SAP).

A 3<sup>a</sup> Inspetoria da Diretoria de Fiscalização do extinto Tribunal de Contas dos Municípios (3<sup>a</sup> Inspetoria/Dirfi/TCM-CE), na Informação inicial nº 61272016 (seq. 40 – SAP), requestou que se procedesse à notificação do Sr. Paulo César dos Santos para que apresentasse as suas razões de defesa, em obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, insculpidos no art. 5º, LV, da Constituição da República.

Acolhida a sugestão do órgão técnico (seq. 42 - SAP), o responsável foi devidamente notificado por edital, *ex vi* do art. 22 da Lei Estadual nº 12.160/1993, c/c do art. 1º da Resolução TCM nº 02/2002, na edição de 02/08/2016 do DOE/TCM-CE, como atesta o certificado de publicação do extinto TCM/CE (seq. 45 - SAP), tendo prestado esclarecimentos em 01/09/2016 (seq. 47/54 - SAP) – tempestivamente, segundo certificou a Secretaria do TCM/CE à seq. 55 do SAP.

Remetidos os autos à 3<sup>a</sup> Inspetoria/Dirfi/TCM-CE, foi emitida a Informação complementar nº 149412016 (seq. 58 - SAP).

Na sequência, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas junto a este Tribunal (MPC/TCE-CE) para análise e pronunciamento, nos termos do art. 76, inciso II da LOTCM/CE (seq. 60 - SAP).

O MPC, no Parecer nº 34402017 (seq. 62 - SAP), opinou pela emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas, na forma do art. 1º, inciso I, e art. 6º, ambos da Lei Estadual nº 12.160/93, em especial pela abertura de créditos especiais sem a remessa das respectivas leis autorizadoras; pela superação do limite de gastos com pessoal, em desobediência à LRF; pelo cometimento, em tese, do crime de apropriação indébita previdenciária; pela superação do limite de repasse à Câmara Municipal, caracterizando-se, em tese, crime de responsabilidade do gestor e, pela falta de comprovação do saldo financeiro.

Foi distribuída a relatoria dos processos relativos ao município de Amontada, 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. 63 – SAP).

Em 03/09/2018, o Sr. Paulo César dos Santos, ora responsável, protocolou memoriais de defesa (seq. 64/73), que foram juntados aos presentes autos por força do Despacho Singular nº 00954/2019 (seq. 76 - SAP).

Ato contínuo, a Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas do TCE/CE emitiu o Certificado nº 00658/2019 (seq. 78 - SAP), em que opinou pela desaprovação da prestação das contas do governo do município de Amontada, de responsabilidade do Sr. Paulo César dos Santos, alusiva ao exercício financeiro de 2015, com base no art. 42-A da Lei Estadual nº 12.509/95.

Remetidos os autos ao MPC/TCE-CE, este emitiu o Parecer aditivo nº 01819/2020- 5ª PROCURADORIA DE CONTAS/MPC-TCE/CE (seq. 82 - SAP), modificando parcialmente o parecer anterior, mantendo, entretanto, a *opinio* pela emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas, na forma do art. 1º, inciso I, e art. 6º, ambos da Lei Estadual nº 12.160/93, em especial pela superação do limite de gastos com pessoal, em desobediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, e pelo repasse a menor ao INSS de contribuições previdenciárias.

Na sequência e por força do art. 84, §2º do RITCE/CE, vieram os autos conclusos a este Conselheiro.

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 Amontada, referente ao exercício de 2015, foi encaminhada, em **meio eletrônico**, à respectiva Câmara Municipal em 30 de janeiro de 2016, **dentro do prazo estipulado no art. 6º da Instrução Normativa TCM nº 02/2015<sup>1</sup>**.

---

<sup>1</sup> Art. 6º da IN TCM nº 02/2015. “As contas de governo do município, relativas ao ano anterior, deverão ser prestadas pelo prefeito à câmara municipal até 31 de janeiro do ano subsequente, que providenciará o envio ao Tribunal de Contas dos Municípios até o dia 10 de abril de cada ano.”

A validação do envio da presente prestação de contas de governo ao TCM/CE, em meio eletrônico, de responsabilidade do chefe do Poder Legislativo municipal ocorreu em 12/04/2016 – **dentro, pois, do prazo estabelecido no art. 42, §4º da Constituição do Estado do Ceará<sup>2</sup>**, bem como do art. 6º, *caput* e §2º da IN nº 02/2015 TCM/CE<sup>3</sup>.

#### *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.

A 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE, em consulta ao sítio eletrônico [www.amontada.ce.gov.br](http://www.amontada.ce.gov.br), constatou não ter o ex-Prefeito do município de Amontada **atendido ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**.

Quedando-se inerte a defesa sobre o assunto, a Inspetoria do TCM/CE ratificou a falha.

O MPC, no Parecer nº 34402017, ressaltou que, ao descumprir o art. 48 da LRF, o ex-gestor desrespeitou o princípio da publicidade e prejudicou o controle social das contas públicas, “fato que deve ser severamente censurado”.

Em consulta ao sítio <https://amontada.ce.gov.br/acessoainformacao.php>, este relator não localizou os pareceres prévios, mas tão-somente as prestações de contas de governo relativas ao exercício financeiro de 2012 e posteriores. À vista disso, **recomendo** à Prefeitura Municipal de Amontada que disponibilize integralmente as prestações de contas e o respectivo parecer prévio no portal da transparência, em respeito ao princípio da publicidade, consagrado na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando com isso causar prejuízo ao controle social das contas.

## **2 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

---

<sup>2</sup> 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.”

<sup>3</sup> Art. 6º [...] §2º da IN nº 02/2015 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.”

### *Lei de Diretrizes Orçamentárias*

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO nº 1080, de 28/10/2015, foi devidamente encaminhada ao extinto TCM/CE, nos moldes e no prazo prescritos no art. 4º da IN TCM-CE nº 03/2000 (com redação dada pela IN nº 01/2007)<sup>4</sup>.

### *Lei Orçamentária Anual*

A Lei Orçamentária Anual – LOA nº 1100, de 30/11/2015, foi protocolada em 23/12/2015 – em cumprimento ao prazo do art. 42, §5º da Constituição do Estado do Ceará<sup>5</sup> e do art. 5º, §1º da IN nº 03/2000 TCM/CE (com redação dada pela IN nº 01/2001 TCM/CE)<sup>6</sup>.

### *Reserva de emergência*

A 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE constatou o atendimento ao art. 5º, III, da LRF<sup>7</sup> e do art. 5º, §6º da IN 3/2000 TCM/CE<sup>8</sup>, 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 Inspetoria/Dirfi/TCM-CE, foram encaminhados ao TCM/CE no prazo estipulado no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>9</sup> e nos moldes preconizados no art. 6º da IN nº 03/2000 – TCM/CE (com redação dada pela IN nº 01/2001 TCM/CE)<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> 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.”

<sup>5</sup> 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.”

<sup>6</sup> 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: [...]”

<sup>7</sup> 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.”

<sup>8</sup> 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.”

<sup>9</sup> 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.”

<sup>10</sup> 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”.

### 3 DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

No decorrer do exercício de 2015, o Prefeito de Amontada à época abriu o montante de R\$ 41.306.232,86 (quarenta e um milhões trezentos e seis mil duzentos e trinta e dois reais e oitenta e seis centavos) em créditos adicionais suplementares e especiais, utilizando-se de recursos resultantes de anulação de dotações.

Considerando que a lei orçamentária autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 60% da despesa fixada – ou seja, R\$ 49.500.000,00 (quarenta e nove milhões e quinhentos mil reais), e que R\$ 36.042.386,86 (trinta e seis milhões quarenta e dois mil trezentos e oitenta e seis reais e oitenta e seis centavos) dos créditos adicionais abertos referiam-se a créditos adicionais suplementares, a Inspetoria do TCM/CE reputou **atendidos o art. 167, V, da CF/88<sup>11</sup>, bem como o art. 43, §1º, III da Lei Federal nº 4.320/1964<sup>12</sup>.**

A 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE relatou, ainda, algumas **divergências entre os valores apurados a partir das leis e dos Decretos de abertura de créditos adicionais e os registrados no Sistema de Informações Municipais – SIM**, dentre os quais cabe destacar:

- a) O valor dos créditos adicionais suplementares abertos apurado com base nos decretos encaminhados na prestação de contas destoou dos valores registrados no SIM na ordem de R\$ 215.000,00 (duzentos e quinze mil reais); e
- b) O valor total das anulações apurado com base nos decretos encaminhados na prestação de contas diferiu do registrado no SIM, na ordem de R\$ 215.000,00 (duzentos e quinze mil reais).

Quanto às divergências apontadas pela Inspetoria, o responsável alegou que “os registros trazidos na Prestação de Contas de Governo são corretos e refletem a realidade contábil do Município.”

A unidade técnica, em reexame, destacou que “a diferença encontrada é referente ao valor informado através dos Decretos em relação às demais peças indicadas. Pois o Decreto nº 00014/15 de 01/12/2015, acostado às fls. 325/378 dos autos, autoriza um Crédito Suplementar no valor de R\$ 6.937.422,70, enquanto no SIM o mesmo Decreto autoriza apenas R\$ 6.722.422,70, evidenciando uma diferença de R\$ 215.000,00”, ratificando a falha.

No Parecer nº 34402017, o Ministério Público de Contas propôs que fossem feitas as devidas recomendações sobre as divergências nos valores dos créditos adicionais para evitar reincidências.

---

<sup>11</sup> 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;

<sup>12</sup> Art. 43 da Lei nº 4.320/64. [...] § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II - os provenientes de excesso de arrecadação; III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.

Destarte, é de se **recomendar** à Prefeitura Municipal de Amontada que empreenda meios de controle suficientes para evitar incompatibilidades entre os dados constantes nas leis e decretos e os inseridos no Sistema de Informações Municipais – SIM, resguardando pelas suas integralidades.

#### **4 DA DÍVIDA ATIVA**

A dívida ativa do município apresentava um saldo de R\$ 10.380.779,05 (dez milhões trezentos e oitenta mil setecentos e setenta e nove reais e cinco centavos), proveniente de exercícios anteriores, tendo sido **arrecadados R\$ 190.633,58** (cento e noventa mil, seiscentos e trinta e três reais e cinquenta e oito centavos) **em 2015** – sem cancelamentos ou prescrições no exercício, cabe ressaltar –, persistindo R\$ 10.190.145,47 (dez milhões cento e noventa mil cento e quarenta e cinco reais e quarenta e sete centavos), que, somado às inscrições de 2015, totaliza um saldo de R\$ 85.950.554,50 (oitenta e cinco milhões novecentos e cinquenta mil quinhentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta centavos) ao final do exercício.

ESPECIFICAÇÃO	VALOR – R\$
<b>Saldo do exercício anterior – 2014</b>	10.380.779,05
(+) Inscrições no exercício	75.760.409,03
(-) Cobrança no exercício – Dívida Ativa Tributária	188.353,25
(-) Cobrança no exercício – Dívida Ativa Não Tributária	2.280,33
(-) Cancelamento e prescrição no exercício	0,00
<b>(=) Saldo final do exercício – 2015</b>	<b>85.950.554,50</b>
<b>% do Valor cobrado sobre o saldo do exercício anterior</b>	<b>1,83%</b>

Fonte: Informação inicial nº 61272016, da 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE

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

Inicialmente, a Inspetoria do TCM/CE rematou 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**.

Instado a se manifestar, o Sr. Paulo César dos Santos, ora responsável, alegou que:

Tal afirmação é distorcida da realidade dos fatos.

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 Amontada realizou a devida inscrição na Dívida Ativa, bem como realizou campanhas visando impulsionar o pagamento da mesma pelos devedores e objetivando aumentar a arrecadação tributária, além de ter executado dívidas inscritas e não pagas, conforme anexamos nesta oportunidade os comprovantes de cobrança a fim de comprovar os esclarecimentos ofertados (**Doc.06**).

O Município, sancionou a Lei do Refis com a finalidade de estimular o pagamento amigável dos débitos já inscritos na Dívida Ativa.

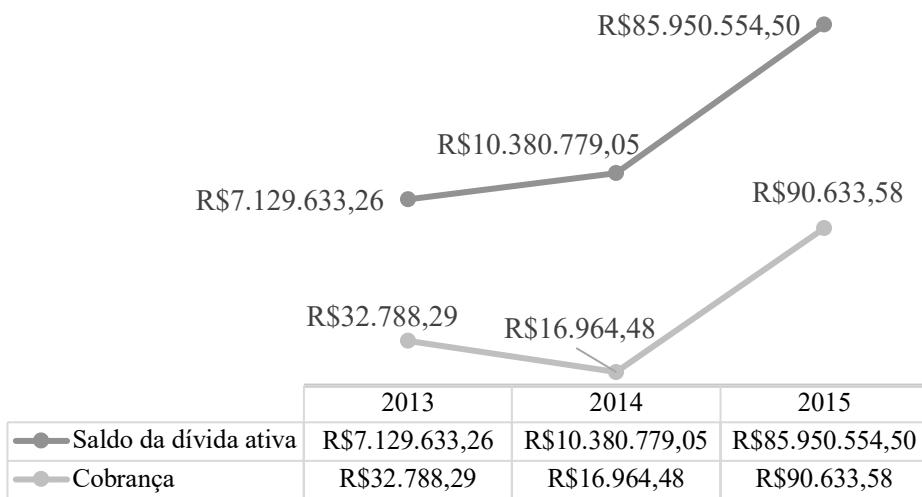
Merece trazer à baila, ainda, o fato de que devido ao prazo prescricional para a cobrança dos créditos tributários ser de 05 (cinco) anos, o Erário Municipal não sofreu nenhum prejuízo, encontrando-se os valores em alude dentro dos prazos de cobrança.

A pobreza e precariedade dos municípios 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.

O órgão técnico, em reexame e tendo em consideração a Lei Municipal nº 1064/15, que instituiu programa de recuperação fiscal, e os termos de adesão a ele juntados aos autos, **acabou por concluir ter havido esforço da Administração Pública municipal na arrecadação de tais créditos.**

Pois bem. Ao esmiuçar a evolução do saldo da dívida ativa e da arrecadação nos três últimos anos (retratada no gráfico a seguir), filio a *opinio* da unidade técnica e entendo que **não houve ineficiência na arrecadação dos créditos da dívida ativa**. Na realidade, o expressivo aumento do saldo da dívida ativa, a meu ver, deveu-se, em grande parte, ao crescimento na inscrição no exercício.

#### **DÍVIDA ATIVA - SALDO X COBRANÇA 2013/2015**



Fonte: Relatórios técnicos das contas de governo do município de Amontada 2013/2015

*Dívida ativa não tributária oriunda de débitos e multas aplicadas pelo TCM/CE*

Segundo a 3<sup>a</sup> Inspetoria/Dirfi/TCM-CE, não constam pendências relativas à inscrição em dívida ativa e respectiva cobrança de valores alusivos a Acórdãos do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

#### **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 Amontada, no exercício de 2015, atingiu o montante de **R\$ 69.821.193,64** (sessenta e nove milhões oitocentos e vinte e um mil cento e noventa e três reais e sessenta e quatro centavos).

## 6 DOS LIMITES LEGAIS

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

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

De acordo com o art. 212 da Constituição Federal<sup>13</sup>, os municípios devem aplicar **ao menos 25%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

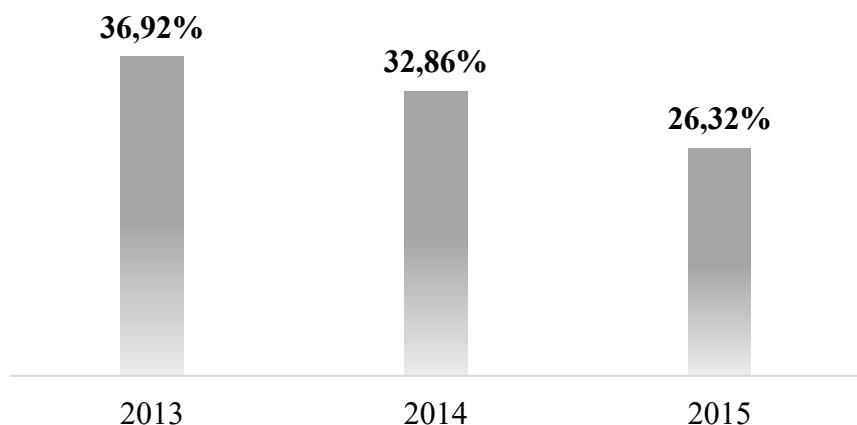
O município de Amontada aplicou no exercício de 2015 a importância de **R\$ 8.116.878,45** (oito milhões cento e dezesseis mil oitocentos e setenta e oito reais e quarenta e cinco centavos), que corresponde a **26,32%** do total das receitas provenientes de impostos e de transferências e, consequentemente, o **cumprimento do limite de gasto mínimo previsto no ordenamento jurídico para a educação**.

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

---

<sup>13</sup> 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.”

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



Fonte: Relatórios técnicos das contas de governo do município de Amontada 2013/2015

## **6.2 DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE**

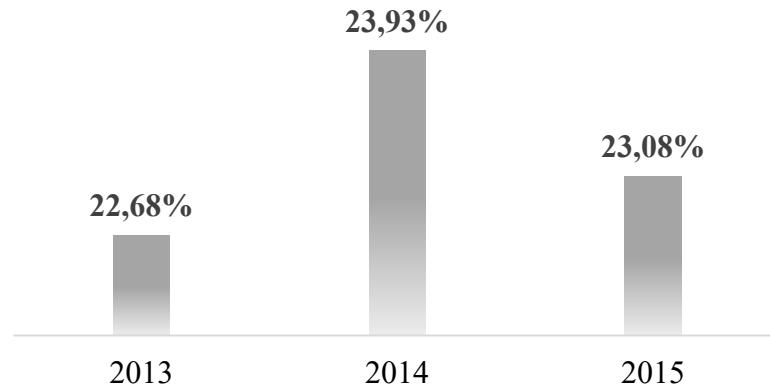
Os municípios devem aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde no mínimo 15% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências – é a inteligência do art. 77, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 20/2000)<sup>14</sup>.

A Inspetoria do TCM/CE verificou a aplicação de **R\$ 7.119.005,14** (sete milhões cento e dezenove mil e cinco reais e quatorze centavos), correspondente a **23,08%** 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.**

---

<sup>14</sup> Art. 77 do ADCT. “Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: [...] III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.”

### **AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE ASPS 2013/2015**



Fonte: Relatórios técnicos das contas de governo do município de Amontada 2013/2015

### **6.3 DAS DESPESAS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO**

De acordo com o art. 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>15</sup>, 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 63,68% da RCL e 2,31% da RCL, respectivamente, em despesa com pessoal, **descumprindo o Prefeito à época o limite legal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal no exercício sub examine para a despesa total com pessoal do Poder Executivo.**

Sobre o assunto, o Sr. Paulo César dos Santos, ora responsável, argumentou que “a maioria absoluta das pessoas que compõe a folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Amontada são

<sup>15</sup> 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.

efetivos deste município. Registra ainda que a grande maioria dos contratados são profissionais da saúde a fim de garantir o melhor atendimento à população.”

Atentou, ainda, para o teor:

a) do art. 23 da LRF<sup>16</sup> e para a jurisprudência sedimentada no Pleno/TCM-CE – exemplificados no Processo nº 6927/08 e Processo nº 07182/08, no sentido de descharacterizar a irregularidade em tela nos casos em que o percentual excedente for eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos primeiros quatro meses posteriores.

b) do art. 66 da LRF<sup>17</sup>, que estende o prazo de recondução das despesas com pessoal ao limite do art. 20, III, da LRF – duplicando-o – no caso de a taxa de variação real acumulada do PIB apurada pelo IBGE ter sido inferior a 1% no período correspondente aos 4 (quatro) últimos trimestres, e para os julgados do Pleno do TCM/CE – Processo nº 08539/12 e Processo nº 8293/10 – que, em situações tais, desconsiderou a irregularidade em epígrafe.

Ao final, pleiteou que a Inspetoria do TCM/CE fosse pela regularização do item, dado o limite do art. 20, III, da LRF não ter sido ultrapassado “por vontade do gestor, mas por fatores externos, alheios a sua vontade.”

Em posterior análise e **considerando que no exercício financeiro de 2014 o Poder Executivo municipal já tinha ultrapassado os limites de despesa total com pessoal**, a unidade técnica, ao examinar a trajetória de retorno ao limite da despesa total com pessoal nos quatro quadrimestres seguintes, considerou o **percentual de despesas referente ao 1º quadrimestre de 2016 (a saber: 69,56%)** e, a partir daí, rematou **não terem sido reconduzidas as despesas com pessoal ao limite disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal**.

**A defesa** contestou as alegações do órgão técnico, aduzindo que **o limite de gastos de despesa com pessoal do Poder Executivo referente ao exercício de 2014 deveria ser analisado na prestação de contas de governo relativa àquele exercício financeiro**.

Para o MPC, no Parecer nº 34402017:

---

<sup>16</sup> Art. 23 da LRF. “Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.”

<sup>17</sup> Art. 66 da LRF. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. § 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do caput, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no caput do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

A falha apontada deve ser considerada como das mais graves, pois diz respeito à extração do percentual máximo de gastos com pessoal, que por se tratar de uma das principais despesas do município, mereceu do legislador atenção especial na Lei de Responsabilidade Fiscal, a ponto de ser dedicada uma seção inteira para disciplinar a matéria. Por conseguinte, deixou o Administrador de cumprir relevantíssimo dever, imposto diretamente por norma legal. A pecha é determinante para a desaprovação das contas.

Pois bem. **A recondução nos quatro quadrimestres** seguintes ao limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal das despesas com pessoal, nos moldes do art. 169, §3º, da Constituição da República e no prazo estendido do art. 23, c/c o art. 66, da LRF, é **ponto nevrálgico**. Isso porque a jurisprudência do extinto TCM/CE já se havia sedimentado no sentido de aceitá-la como elemento mitigador na falha *in quaestio*, deixando de emitir parecer prévio pela desaprovação das contas em casos tais (como, *e.g.*, o Processo nº 08539/12 e o Processo nº 8293/10), e o Pleno do TCE/CE estabeleceu uma modulação temporal para os efeitos da mudança de entendimento do Pleno deste TCE, em relação à jurisprudência que era pacífica no extinto TCM, de modo a propiciar um regime de transição, *ex vi* do art. 28-D da Lei Estadual nº 12.509/1995 (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019)<sup>18</sup>, c/c o art. 23 da LINDB<sup>19</sup>. Desta forma, **a posterior recondução das despesas com pessoal aos limites do art. 20, III, b, da LRF no prazo estendido dos arts. 23 e 66 da LRF nos períodos de crescimento real baixo do PIB já foi tida pelo Pleno do TCE/CE como atenuante a obstar a desaprovação, por este motivo, das contas** (como foi o caso do Processo nº 12531/2018-0 e do Processo nº 11412/2018-8) – **pelo menos até a apreciação das contas de governo do exercício de 2018, prazo em que se encerraria o regime de transição.**

Fato é que, *independente de se ter em conta o 1º quadrimestre de 2016 – como o fez a Inspetoria do TCM/CE – ou o 1º quadrimestre de 2017 – como quis o responsável –, não foram as despesas com pessoal da Prefeitura Municipal de Amontada reconduzidas nos moldes e prazos do art. 23, c/c o art. 66, ambos da LRF*. Isso porque, ao examinar o Relatório de Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal referente ao **1º quadrimestre de 2017**, constatou este relator que **a despesa total com pessoal atingiu o patamar de 61,86%, excedendo, ainda, a Prefeitura Municipal de Amontada em 7,86% o limite do art. 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Assim sendo, **considerando que a Prefeitura Municipal de Amontada, no exercício *sub examine*, descumpriu o limite de despesas total com pessoal do Poder Executivo estabelecido no art. 20, III, b, da LRF, sem que fossem tais despesas reconduzidas no prazo estendido dos arts. 23 e 66 da LRF**, sou pela **emissão de Parecer Prévio pela desaprovação das contas de governo do município de Amontada, referentes ao exercício financeiro de 2015**, considerando-as irregulares.

<sup>18</sup> Art. 28-D da LOTCE. “A decisão proferida pelo Tribunal que estabelecer interpretação ou orientação nova, impondo dever ou condicionamento de direito, deverá prever regime de transição, quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

<sup>19</sup> Art. 23 da LINDB. “A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

Acho por bem **recomendar** à Prefeitura Municipal de Amontada que observe o atendimento ao limite para as despesas com pessoal estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### 6.4 DO DUODÉCIMO

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo Municipal lhes são entregues em duodécimos. É a inteligência do art. 168 da Constituição Federal<sup>20</sup>.

##### *Fixação do total da despesa da Câmara Municipal de Amontada*

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 Amontada (CE) foi limitada ao montante de R\$ 2.126.680,12** (dois milhões cento e vinte e seis mil seiscientos e oitenta reais e doze 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 Amontada foi fixado em **R\$ 2.334.059,00** (dois milhões trezentos e trinta e quatro reais e cinquenta e nove centavos) – **fixação atualizada** pela unidade técnica em **R\$ 2.213.958,98** (dois milhões duzentos e treze mil novecentos e cinquenta e oito reais e noventa e oito centavos), **em desatendimento, pois, à determinação do art. 29-A, II, da CF/88**, suso mencionada, ocasião em que requestou a comprovação de ação desenvolvida pelo Prefeito Municipal com vistas a dar ciência, mediante Decreto, ao chefe do Poder Legislativo acerca do valor a ser repassado permitido pela Constituição.

Quedando-se inerte o ex-Prefeito Municipal de Amontada, a Inspetoria do TCM/CE, na Informação complementar nº 14941/2016, ratificou a irregularidade.

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 Tribunal<sup>21</sup> – entendimento o qual filio -, o condão

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

de macular as contas de governo. Sem embargo, oportuno é **recomendar** à Prefeitura Municipal de Amontada (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 publicação de Decreto pelo Prefeito Municipal com o valor a ser repassado permitido pela Constituição.

*Repasso, a título de duodécimo, à Câmara Municipal de Amontada*

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 I<sup>22</sup> e III<sup>23</sup>, da Constituição da República.

No que tange aos recursos financeiros repassados à Câmara Municipal a título de duodécimo, duas observações se fazem necessárias.

*Primus*, considerando que o montante a ser repassado deve corresponder ao valor do orçamento atualizado (a saber: R\$ 2.213.958,98), o que, *in casu*, afrontaria o art. 29-A, I, da Constituição Federal/1988 – como explicitado acima –, este Tribunal de Contas, em situações símiles, entende cumprir o art. 29-A, §2º, III, da CF/88 o Prefeito que repassa à Câmara Municipal valor correspondente ao exato limite constitucional (*i.e.*, R\$ 2.126.680,12).

*Secundus*, considerando que foi repassada a cifra de R\$ **2.145.894,51** (dois milhões cento e quarenta e cinco mil oitocentos e noventa e quatro reais e cinquenta e um centavos) a título de duodécimo e que o montante de R\$ 19.214,41 (dezenove mil duzentos e quatorze reais e quarenta e um centavos) referiu-se a repasse a menor de duodécimo do exercício de 2013 que foi apenas regularizado no exercício *sub examine*, **resultando em um repasse à Câmara Municipal de Amontada na ordem de R\$ 2.126.680,10** (dois milhões cento e vinte e seis mil seiscentos e oitenta reais e dez centavos), **não há cogitar do crime de responsabilidade do art. 29-A, §2º, III, da Constituição**.

*Data dos repasses mensais*

Finalmente, a 3ª Inspetoria/Difi/TCM-CE verificou que o **repasse mensal do duodécimo referente ao mês de outubro/2015 ocorreu fora do prazo** estabelecido no §2º inciso II do art. 29-A da CF/88<sup>24</sup> - *a saber: até o dia 20 de cada mês*.

Quedando-se inerte a defesa sobre o assunto, a Inspetoria do TCM/CE ratificou a falha.

---

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

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

<sup>24</sup> Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 7 ENDIVIDAMENTO

### 7.1 DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DAS GARANTIAS E AVAIS

#### *Operações de crédito*

Ao analisar os dados do Balanço Geral, corroborados pelos constantes do SIM, a 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM verificou que o Município de Amontada **não contraiu** operações de crédito no exercício de 2015.

#### *Operações de crédito por antecipação de receita*

O município de Amontada **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 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 Federal<sup>25</sup>, a dívida consolidada dos municípios não pode exceder a 1,2 vezes a RCL.

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

RCL	LIMITE DO ART. 3º, II, DA RESOLUÇÃO SF 40/2001	DÍVIDA PÚBLICA
R\$ 73.344.220,08	R\$ 88.013.064,10	R\$ 13.190.574,02   Cumpriu

Fonte: Informação nº 61272016, da 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE

### 7.4 DA PREVIDÊNCIA

#### *Do INSS*

O **repasse do Poder Legislativo ao** Instituto Nacional do Seguro Social – INSS dos valores consignados a título de contribuição previdenciária foram, segundo a Inspetoria do TCM/CE, feitos de forma **integral**, o que **não ocorreu com os repasses do Poder Executivo**, consoante detalha o quadro seguinte:

PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	
CONSIGNAÇÕES	R\$ 4.194.656,74
REPASSES	R\$ 2.970.646,22
DIFERENÇA	<b>R\$ 1.226.010,52</b>

<sup>25</sup> Art. 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal. “A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: [...] II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.”

**% REPASSE** 70,79%

Fonte: Informação inicial nº 61272016, da 3<sup>a</sup> Inspetoria/Dirfi/TCM

Em suas razões de defesa, o responsável arguiu que:

a) A diferença apurada pela Inspetoria do TCM/CE (*i.e.*, R\$ 1.226.010,26) refere-se a dívidas de exercícios anteriores e que foram acostados aos autos documentos que comprovam o seu asserto (Esclarecimentos prestados em 01/09/2016);

b) A pendência de repasse se dá na ordem de R\$ 247.782,87 (duzentos e quarenta e sete mil setecentos e oitenta e dois reais e oitenta e sete centavos) e se refere a exercícios anteriores, tudo de acordo com o Balanço Patrimonial e o Demonstrativo de Dívida Flutuante (Memoriais em 03/09/2018)

A Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas do TCE/CE, ao **analisar os valores arrecadados e os repassados registrados mês a mês no Sistema de Informações Municipais – SIM** no exercício financeiro de 2015, verificou terem sido consignado e repassado, respectivamente, os montantes de R\$ 4.296.170,84 (quatro milhões duzentos e noventa e seis mil cento e setenta reais e oitenta e quatro centavos) e R\$ 3.070.160,32 (três milhões setenta mil cento e sessenta reais e trinta e dois centavos), **restando pendente a importância de R\$ 1.226.010,52** (um milhão duzentos e vinte e seis mil dez reais e cinquenta e dois centavos). Em consequência, ratificou a pecha.

Para o MPC/TCE-CE, no Parecer aditivo nº 01819/2020- 5.<sup>a</sup> PROC. DE CONTAS/MPC-TCE/CE, o relevante repasse a menor das contribuições previdenciárias enseja a reprovação das contas.

Pois bem. Em consonância com a **tese esposada pelo Pleno do TCE/CE**, que estabeleceu uma **modulação temporal para os efeitos de mudança de entendimento deste Tribunal em relação a jurisprudência que era pacífica no extinto TCM/CE**, de modo a propiciar um **regime de transição**, *ex vi* do art. 28-D da Lei Estadual nº 12.509/1995 (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019)<sup>26</sup>, c/c o art. 23 da LINDB<sup>27</sup>, devo discordar do MPC/TCE-CE. É que, até o exercício de 2017, o **entendimento sedimentado no extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará era o de que, em havendo Certidão Positiva com Efeitos de Negativa, o repasse a menor ao INSS dos valores consignados a título de contribuição previdenciária não era bastante para ensejar a desaprovação das contas de governo do respectivo município**. No particular, merece registro o entendimento jurisprudencial, sendo oportuno reportar-se aos seguintes julgados:

<sup>26</sup> Art. 28-D da LOTCE. “A decisão proferida pelo Tribunal que estabelecer interpretação ou orientação nova, impondo dever ou condicionamento de direito, deverá prever regime de transição, quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

<sup>27</sup> Art. 23 da LINDB. “A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

**PARECER PRÉVIO N° 003/2019-PLENÁRIO PROCESSO N° 6981/12  
RELATOR: CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ**

Portanto, com fundamento nos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica e nas disposições da Lei n° 13.655/2018, acolho as razões aduzidas pela defesa por ocasião da sustentação oral e em Requerimento de Modulação dos Efeitos (fls. 1199/1211), considerando que, até o exercício de 2017, a jurisprudência dominante no extinto TCM/CE era no sentido de que, isoladamente, a falta de recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas, embora merecesse advertência, não tinha força para ensejar a rejeição das contas, desde que o Município houvesse negociado o débito.

Dessa forma, quanto comungue com o novo entendimento firmado pelo Pleno do TCE/CE, a partir da extinção da Corte de Contas municipais, o qual impõe negativação das contas de governo ante a falta de recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas, reputo ser imprescindível o estabelecimento de uma modulação temporal dos efeitos dessa mudança de entendimento a fim de propiciar um regime de transição que evite o atingimento de fatos anteriores e, neste mister, orientar o proceder futuro do gestor público, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Destarte, proponho uma modulação temporal no sentido de que o entendimento pacificado pelo extinto TCM/CE seja mantido até a emissão de Parecer Prévio sobre as contas dos governos municipais do exercício de 2018, de forma que o novo entendimento adotado pelo TCE/CE somente venha a ter efetiva aplicação, a partir da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo municipais relativas ao exercício de 2019.

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

**PARECER PRÉVIO N° 35/2019-PLENÁRIO PROCESSO N° 12493/2018-6  
RELATOR: CONSELHEIRA SORAIA VICTOR**

Esta Relatora entende que a falta de repasse das consignações de INSS é irregularidade de natureza grave, porque em tese, configura crime de apropriação indébita previdenciária nos termos do art. 168-A do Código Penal, o que recomenda a desaprovação das contas.

No entanto, a jurisprudência do Pleno do extinto TCM era pacífica no sentido de que havendo a Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa, o TCM não recomendaria parecer desfavorável.

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

Com efeito, recentemente, em 29/01/2019, o Pleno deste TCE no processo no 6981/12 - Prestação de Contas de Governo Aiuba/2011, estabeleceu uma modulação temporal para os efeitos da mudança de entendimento do Pleno deste TCE, em relação à jurisprudência que era pacífica no extinto TCM, a fim de propiciar um regime de transição que evitasse atingir fatos anteriores e, neste mister, orientar o proceder futuro do gestor público.

No caso citado (proc. 6981/12 – PC-GOV Aiuba/2011), o Relator Cons. Rholden Queiroz explicou que comungava do entendimento do Pleno do TCE/CE, de que as contas deveriam ser consideradas Irregulares, quando apontado falta do repasse integral das contribuições previdenciárias devidas. Contudo, ante a jurisprudência

pacífica do extinto TCM, que aceitava Certidão Negativa do INSS para justificar a falta de repasse integral das consignações previdenciárias, sugeriu uma modulação temporal, ficando decidido que esta irregularidade, por si só, a partir de 2019, será suficiente para ensejar a emissão de Parecer Prévio pela Irregularidade das contas. Este parece-me também ser o caso, de se estabelecer modulação temporal dos efeitos da mudança de entendimento.

Dessa forma, tendo em vista, a jurisprudência do extinto TCM, e o precedente do processo 6981/12, deixo de considerar esta irregularidade como determinante para desaprovação das contas neste exercício de 2013, ressaltando que a partir do exercício de 2019, esta irregularidade, será considerada como determinante para desaprovação das contas.

**In casu, em consulta ao sítio da Receita Federal do Brasil (<http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/certidaointernet/PJ/Consultar/RelacaoCertidao>), este relator verificou constar Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, que ora se anexa aos autos.**

Assim, considerando a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União ora anexada – o que, consoante jurisprudência pacificada no extinto TCM/CE, era bastante para deixar de emitir parecer prévio pela desaprovação das contas –, além do que determinam o art. 28-D da LOTCE, c/c o art. 23 da LINDB e da tese esposada no TCE/CE sobre ser imprescindível a adoção de um regime de transição em casos símiles, entendo que **o repasse a menor ao INSS dos valores consignados a título de contribuição previdenciária, em havendo Certidão Positiva com Efeitos de Negativa, somente passará a ser, por si só, suficiente para emissão de Parecer Prévio pela desaprovação das contas, considerando-as irregulares, a partir da apreciação das contas de governo do exercício financeiro de 2019**, motivo pelo qual acho por bem **recomendar** à Prefeitura Municipal de Amontada que repasse integralmente ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária, sob pena de ensejar a emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas a partir da apreciação das contas de governo do exercício de 2019.

## 7.5 RESTOS A PAGAR

Restos a pagar são as despesas empenhadas que, até a data de 31 de dezembro, não foram pagas. Dividem-se em processados e não processados. Processadas são as despesas que foram inscritas em restos a pagar, liquidadas<sup>28</sup> e não pagas, ao passo que as despesas não processadas, apesar de inscritas em restos a pagar, não foram sequer liquidadas.

A inscrição de restos a pagar no exercício de 2015 foi da ordem de R\$ 8.610.315,43, o que representou 12,33% da RCL<sup>29</sup> – **dentro, pois, do limite de aceitabilidade deste Tribunal de Contas** (que – é mister que se diga – é de 13%). Destes, R\$ 7.496.486,40 (sete milhões quatrocentos e noventa

---

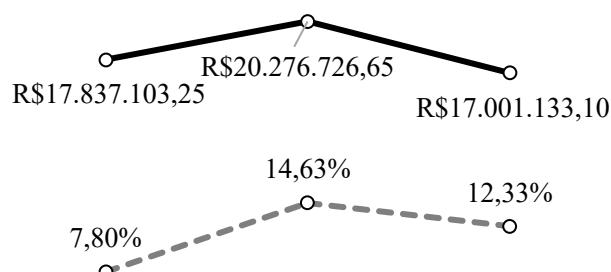
<sup>28</sup> A liquidação é o segundo estágio da despesa orçamentária – antecedida do empenho e seguido do pagamento. De acordo com o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. 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.

<sup>29</sup> Considerada, para fins deste cálculo, a RCL consoante o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida elaborado na Informação complementar nº 14941/2016.

e seis mil quatrocentos e oitenta e seis reais e quarenta centavos) referem-se a restos a pagar processados e R\$ 1.113.829,03 (um milhão cento e treze mil oitocentos e vinte e nove reais e três centavos) a restos a pagar **não processados**.

Atinente ao saldo de restos a pagar, este diminuiu em relação ao do último exercício financeiro, conforme demonstra o gráfico a seguir:

### **EVOLUÇÃO DO SALDO DE RESTOS A PAGAR**



	2013	2014	2015
Saldo de restos a pagar	R\$ 17.837.103,25	R\$ 20.276.726,65	R\$ 17.001.133,10
% da RCL	7,80%	14,63%	12,33%

Cumpre registrar que, embora a legislação não fixe um limite máximo para os restos a pagar, um volume elevado é certamente **indicativo de problemas no planejamento**, querendo dizer que a Administração deixou muitas despesas para serem executadas próximo do fim do exercício.

## **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.

A princípio, cabe registrar que o ex-Prefeito Municipal de Amontada elaborou o Balanço Financeiro, 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, nos termos do que dispõe a 5ª edição do MCASP (Parte V), “no primeiro ano de implantação das demonstrações contábeis não será necessário utilizar a coluna de exercício anterior” e que “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.”

O Ministério Público de Contas junto a este Tribunal não se manifestou especificamente sobre o assunto.

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

## 8.1 DO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O primeiro dos balanços a ser aqui tratado é o Balanço Orçamentário, que demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas – *ex vi* do art. da Lei nº 4.320/1964. Nele se expressam, segundo o MCASP/STN<sup>30</sup>:

[...] 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 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM apontou um **déficit** orçamentário.

### DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

#### DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA

Foi arrecadado no exercício de 2015 o valor de **R\$ 78.734.920,77** (setenta e oito milhões setecentos e trinta e quatro mil novecentos e vinte reais e setenta e sete centavos), segundo dados do SIM, confirmados pelo RREO.

#### DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

No exercício *sub examine*, a despesa orçamentária atingiu a cifra de **R\$ 79.660.703,06** (setenta e nove milhões seiscentos e sessenta mil setecentos e três reais e seis centavos), segundo dados do SIM, confirmados pelo RREO, **ultrapassando a receita realizada em 1,17%, que corresponde a R\$ 925.782,29** (novecentos e vinte e cinco mil setecentos e oitenta e dois reais e vinte e nove centavos).

<sup>30</sup> SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª ed. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484) Acesso em: 25 jun. 2020.

## 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.

Por ter sido elaborado o Balanço Financeiro em desconformidade com o MCASP/STN (6<sup>a</sup> edição, válida para o exercício de 2015), o órgão técnico **não pôde constatar se houve déficit ou superávit no exercício sob análise.**

Acerca da estrutura do Balanço Financeiro e a sua desconformidade com a Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, tal questão foi abordada no ponto 8.

## 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).”<sup>31</sup>

A unidade técnica não pôde confrontar os saldos extraídos do SIM mensal, relativos a bens móveis e imóveis, com aqueles registrados no Balanço Patrimonial, uma vez que **não foram apresentadas as notas explicativas com as movimentações do grupo imobilizado**, com a especificação das incorporações, baixas, ajustes, avaliações *etc.*, em descumprimento ao art. 5º, XIII e §5º, III, da IN TCM/CE nº 02/2013<sup>32</sup>.

Por certo a **ausência de tais notas explicativas prejudicou que fosse verdadeiramente analisada a situação patrimonial do município** de Amontada, atalhando, ainda, o exercício do controle externo, seja por este Tribunal de Contas seja pela sociedade. Nada obstante isso, **não é irregularidade bastante para ensejar a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas**. Não é outro o entendimento do Pleno do TCE/CE, como se apercebe do exame do Processo nº 11421/2018-9 (Parecer Prévio nº 0015/2020), de relatoria do Conselheiro Valdomiro Távora; do

<sup>31</sup> SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8<sup>a</sup> ed. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484) Acesso em: 25 jun. 2020.

<sup>32</sup> Art. 5º da IN TCM 02/2013. As contas de governo serão constituídas dos seguintes documentos: [...] XIII – relação dos bens de natureza permanente, identificando os móveis, imóveis, industriais e semoventes, incorporados e baixados do patrimônio no exercício, observando-se que, quando a baixa decorrer de alienação, deve ser identificado o número do processo licitatório e, em se tratando de bens imóveis, a respectiva lei autorizativa, indicando-se, ainda, em notas explicativas, o critério de mensuração, avaliação ou reavaliação dos elementos patrimoniais permanentes. [...]

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

III – As movimentações do grupo do imobilizado, especificando as incorporações, as baixas, os ajustes, as avaliações, a depreciação/amortização ou qualquer outro fato que altere o montante de cada bem;

Processo nº 12662/2018-3 (Parecer Prévio nº 00131/2019), de relatoria do Conselheiro Rhoden Queiroz; e Processo nº 12782/2018-2 (Parecer Prévio nº 0120/2019), de relatoria da Conselheira Soraia Victor. Isto posto, acho por bem **recomendar** à Prefeitura Municipal de Amontada que apresente junto às prestações de contas de governo as notas explicativas relacionadas às contas de bens móveis e imóveis, nos termos da Instrução Normativa TCM/CE nº 02/2013.

#### 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”<sup>33</sup>. 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.

Acerca da estrutura da Demonstração das Variações Patrimoniais e a sua desconformidade com a Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, tal questão foi abordada no ponto 8.

A 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM evidenciou que o município de Amontada apresentou um **superávit** na ordem de R\$ 59.364.136,28 (cinquenta e nove milhões trezentos e sessenta e quatro mil cento e trinta e seis reais e vinte e oito 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.”<sup>34</sup>

Foram analisadas, portanto, as saídas e entradas de dinheiro no caixa durante o período de 2015 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;

---

<sup>33</sup> SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** 8ª ed. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484) Acesso em: 25 jun. 2020.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 447.

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.

Segundo a Inspetoria do TCM/CE, a **geração líquida de caixa e equivalente de caixa** no exercício financeiro de 2015 foi da ordem de **R\$ 140.443,78** (cento e quarenta mil quatrocentos e quarenta e três reais e setenta e oito 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 Inspetoria/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 a **norma que instituiu o órgão central do sistema de controle interno do poder executivo e que regulamentou o seu funcionamento encaminhada estava incompleta**.

Em sede de esclarecimentos, o Sr. Paulo César dos Santos, ora responsável, alegou ter anexado cópia da norma requestada.

Em posterior análise, a Inspetoria do TCM/CE não localizou a peça, ratificando a pecha.

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

Diante disso, acho por bem **recomendar** à Prefeitura Municipal de Amontada que institua Sistema de Controle Interno municipal, com competência para elaborar anualmente o relatório interno sobre as contas de governo, a ser encaminhado ao Tribunal de Contas, conforme o art. 5º, incisos VII e VIII, da IN TCM nº 02/2015.

## 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 terem sido constatadas **fallas graves o bastante para ensejar a emissão de parecer prévio pela desaprovação das presentes contas** de governo pela Câmara Municipal, quais sejam:

### **Dos limites legais**

*Das despesas com pessoal do Poder Executivo municipal*

Descumprimento do limite de despesas total com pessoal do Poder Executivo estabelecido no art. 20, inciso III, alínea b, da LRF, sem que fossem tais despesas reconduzidas no prazo estendido dos arts. 23 e 66 da LRF;

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

### **Da prestação de contas de governo**

*Dos instrumentos de transparéncia da gestão fiscal*

Descumprimento do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao não dar ampla divulgação aos pareceres prévios das prestações de contas de governo;

### **Dos créditos adicionais**

Divergências entre os valores apurados a partir das leis e dos Decretos de abertura de créditos adicionais e os registrados no Sistema de Informações Municipais – SIM;

### **Dos limites legais**

Fixação do orçamento municipal para o total da despesa da Câmara Municipal em descumprimento ao art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal;

Repasso mensal de duodécimo fora do prazo do art. 29-A, §2º, II, da Constituição;

### **Endividamento**

*INSS*

Repassa a menor do Poder Executivo municipal ao INSS dos valores consignados a título de contribuição previdenciária que, por estar acompanhado de Certidão Positiva com Efeito de Negativa de Débitos, não enseja, por si só, a emissão de Parecer Prévio pela desaprovação das contas – ao menos até a apreciação das contas de governo do exercício financeiro de 2019, prazo em que se encerrará o regime de transição do art. 28-D da Lei Estadual nº 12.509/1995 (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019), c/c o art. 23 da LINDB;

**Demonstrações contábeis**

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

*Balanço patrimonial*

Ausência de notas explicativas com as movimentações do grupo imobilizado, com a especificação das incorporações, baixas, ajustes, avaliações etc., em descumprimento ao art. 5º, XIII e §5º, III, da IN TCM/CE nº 02/2013

**Sistema de controle interno**

Incompletude 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 parcial com o parecer ministerial, nos termos seguintes:

a) emitir parecer prévio à Câmara Municipal pela **desaprovação** das contas de governo do município de Amontada, relativas ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Paulo César dos Santos, Prefeito Municipal à época, considerando-as **irregulares**, com **recomendações** à Prefeitura Municipal de Amontada, que:

- a.1) disponibilize integralmente as prestações de contas e o respectivo parecer prévio no portal da transparência, em respeito ao princípio da publicidade, consagrado na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando com isso causar prejuízo ao controle social das contas;
- a.2) empreenda meios de controle suficientes para evitar incompatibilidades entre os dados constantes nas leis e decretos e os inseridos no Sistema de Informações Municipais – SIM, resguardando pelas suas integralidades;
- a.3) observe o atendimento ao limite para as despesas com pessoal estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- a.4) 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 Prefeito Municipal com o valor a ser repassado permitido pela Constituição;
- a.5) proceda aos repasses à Câmara Municipal a título de duodécimo até o dia 20 de cada mês;
- a.6) repasse integralmente ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária;
- a.7) elabore os demonstrativos contábeis em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN);

- a.8) apresente junto às prestações de contas de governo as notas explicativas relacionadas às contas de bens móveis e imóveis, nos termos da Instrução Normativa TCM/CE nº 02/2013; e  
a.9) institua Sistema de Controle Interno municipal, com competência para elaborar anualmente o relatório interno sobre as contas de governo, a ser encaminhado ao Tribunal de Contas, conforme o art. 5º, incisos VII e VIII, da IN TCM nº 02/2015.
- b) remeter os autos da presente prestação de contas à Câmara Municipal de Amontada para o respectivo julgamento.

Sejam notificados o Sr. Paulo César dos Santos e a Câmara Municipal de Amontada, 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



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

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

**Nome: MUNICIPIO DE AMONTADA**  
**CNPJ: 06.582.449/0001-91**

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

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

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

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

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

Certidão emitida gratuitamente com base na Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 1.751, de 2/10/2014.  
Emitida às 10:38:03 do dia 15/07/2015 <hora e data de Brasília>.

Válida até 11/01/2016.

Código de controle da certidão: **FE97.F50C.F0AA.334A**

Qualquer rasura ou emenda invalidará este documento.

Observações PGFN:

#|Contribuinte com débitos parcelados no SIDA e DÍVIDA.#|#|#|