Ofício nº 12373/2021 - SEC. SSP. ***Fortaleza, 25 de outubro de 2021.***
Processo nº 12535/2018-7

À Sua Excelência a Senhora
Kath Anne Meira da Silva Simonassi
Presidente da Câmara Municipal de Fortim-CE
Sitio Podoi, 45
Campestre
62.815-000
Fortim-CE

Com amparo na delegação de competência a mim conferida por força do art. 3º da Portaria nº 73/2021, publicada no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Ceará em 22/02/2021, comunico que este Tribunal emitiu Parecer Prévio, sobre as contas em destaque.

Ressalta-se que, nos termos do § 3º do art. 42 da Constituição Estadual de 1989, introduzido pela Emenda Constitucional nº 47, de 12 de dezembro de 2001 (publicada no DOE-CE em 26/12/2001), o julgamento das contas do Prefeito deve ocorrer no prazo de 60 (sessenta dias) a partir da ciência do recebimento do presente expediente, e caso esteja a Câmara em recesso no momento do recebimento desta comunicação, o prazo acima deve ser contado a partir do início da sessão legislativa imediato ao recesso.

No caso da desaprovação das Contas em alusão pelo Poder Legislativo Municipal, o Presidente do referido órgão deverá comunicar a decisão ao Ministério Público Estadual, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de responsabilidade, nos termos do inciso I do § 3º, do referido art. 42 do referido diploma constitucional.

Informo que as principais peças relacionadas ao presente processo poderão ser visualizadas no endereço eletrônico https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/consulta-de-processos. Informo, igualmente, com base na Resolução Administrativa n° 13/2020, que as providências constantes na decisão em relevo devem ser atendidas, no caso de processos eletrônicos, por meio do peticionamento eletrônico disponível no Portal de Serviços Eletrônicos deste Tribunal ou, no caso de processos físicos, diretamente no serviço de protocolo, seja pela protocolização presencial ou por via postal.

Na oportunidade, aproveito o ensejo para renovar protestos de estima e consideração.

Fernando Antônio Diogo de Siqueira Cruz
SECRETÁRIO DE SERVIÇOS PROCESSUAIS
(Assinado por certificação digital)

Objeto entregue ao destinatário
Pela Agência dos Correios, Fortim - CE
05/11/2021 11:03

CB/e

PARECER PRÉVIO Nº 00210/2021

PROCESSO Nº 12535/2018-7 (ANTIGO PROCESSO Nº 10015115)
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
MUNICÍPIO: FORTIM
EXERCÍCIO: 2014
RELATOR: CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA
RESPONSÁVEL: ADRIANA PINHEIRO BARBOSA
SESSÃO DE JULGAMENTO: 06/09/2021 A 10/09/2021

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. MUNICÍPIO DE FORTIM. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS CONTAS. 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 Fortim, exercício financeiro de 2014, de responsabilidade da Sra. Adriana Pinheiro Barbosa**, 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 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.

O Exmos. Conselheiros Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa e Soraia Thomaz Dias Victor ressalvaram os seus entendimentos 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 12535/2018-7 (ANTIGO PROCESSO Nº 10015115)
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
MUNICÍPIO: FORTIM
EXERCÍCIO: 2014
RELATOR: CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA
RESPONSÁVEL: ADRIANA PINHEIRO BARBOSA

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de prestação de contas de governo do município de Fortim (CE), referente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade da Sra. Adriana Pinheiro Barbosa, Prefeito Municipal de Fortim à época.

Encaminhada a prestação de contas em epígrafe a tempo, o Processo nº 12535/2018-7 (originalmente Processo nº 10015115) foi distribuído à relatoria do Conselheiro Hélio Parente de Vasconcelos Filho (seq. 36 - SAP) e, na sequência, foi encaminhado à unidade técnica para fins de instrução (seq. 37 - SAP).

A 3ª Inspetoria da Diretoria de Fiscalização do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (adiante 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE), na Informação inicial nº 114132015 (seq. 38/39 - SAP), requestou que se procedesse à notificação da Sra. Adriana Pinheiro Barbosa 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. 41 - SAP), a responsável foi devidamente notificada, *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 03/09/2015, como atesta o certificado de publicação à seq. 44, tendo prestado esclarecimentos (seq. 46/85 - SAP) em 01/10/2015 – tempestivamente, segundo o Despacho do Secretário do TCM/CE (seq. 86 - SAP).

Remetidos os autos à 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE (seq. 88 - SAP), esta emitiu a Informação complementar nº 42302016 (seq. 89 - SAP).

O então relator encaminhou o feito à Procuradoria de Contas para análise e pronunciamento, nos termos do art. 76, inciso II da LOTCM/CE, c/c art. 74, alínea c da Resolução TCM/CE nº 08/1998 (seq. 91 - SAP).

Foi redistribuída a relatoria do Processo nº 12535/2018-7, mediante sorteio eletrônico realizado em 12/02/2019, em cumprimento ao art. 76, §1º, inciso I, da LOTCE/CE (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019), ao Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior (seq. 95 - SAP).

Ato contínuo, a 1ª Procuradoria do Contas//MPC/TCE-CE, mediante o Despacho nº 00014/2020 (seq. 97 - SAP), sugeriu que fosse o feito encaminhado à unidade técnica para que esta se manifestasse conclusivamente, "com a síntese das irregularidades ou impropriedades que permaneceram ao final da instrução processual, apontando os dispositivos normativos infringidos, os responsáveis e as condutas que deram causa ou contribuíram para as ocorrências relatadas."

Por força do art. 84, §2º do RITCE/CE, foi-me distribuída a relatoria do feito e, acolhendo o pleito ministerial, remeti os autos à **Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE** (seq. 100 – SAP), que emitiu o **Certificado nº 01345/2020** (seq. 102 – SAP), opinando que seja emitido parecer prévio pelo TCE/CE à Câmara Municipal de Fortim pela **aprovação com ressalvas das contas** de governo do município relativas ao exercício de 2014.

Posteriormente, a 1ª Procuradoria de Contas/**MPC/TCE-CE emitiu o Parecer nº 00542/2021** (seq. 105 - SAP), **aderindo totalmente ao posicionamento da Diretoria** de Contas de Governo do TCE/CE.

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 Fortim, referente ao exercício de 2014, foi encaminhada, em **meio eletrônico**, à respectiva Câmara Municipal em 30 de janeiro de 2015, **no prazo estipulado no art. 6º da Instrução Normativa TCM nº 02/2013**[1].

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 subseqüente, 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 07/04/2015 – **dentro, pois, do prazo estabelecido no art. 42, §4º da Constituição do Estado do Ceará**[2], bem como do art. 6º, *caput* e §2º da IN nº 02/2013 TCM/CE[3].

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://www.sstransparenciamunicipal.net, a 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE constatou ter a ex-Prefeita do município de Fortim **atendido ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal** - LRF.

2 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – **LDO 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].

A Lei Orçamentária Anual – **LOA** nº 499, de 04/11/2013, foi protocolada em 16/12/2013 – **em cumprimento ao prazo do art. 42, §5º da Constituição do Estado do Ceará**[5] **e do art. 5º, §1º da IN nº 03/2000 TCM/CE** (com redação dada pela IN nº 01/2001 TCM/CE)[6].

---

[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."

[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 [...] §1° "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,

Reserva de emergência

A Inspetoria do TCM/CE constatou o **atendimento ao art. 5º, inciso III, da LRF**[7] **e do art. 5º, §6º da IN 3/2000 TCM/CE**[8], 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/TCE-CE, **foram encaminhados ao extinto TCM/CE** em **observância ao art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal**[9] 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 2014, o Prefeito de Fortim à época abriu o montante de R$ 7.247.871,48 (sete milhões duzentos e quarenta e sete mil oitocentos e setenta e um reais e quarenta e oito centavos) em créditos adicionais suplementares e especiais, utilizando-se de recursos resultantes de superávit financeiro e de anulação de dotações.

Dos créditos adicionais suplementares e especiais e a prévia autorização legislativa

A abertura de créditos adicionais suplementares e especiais pressupõe, além da indicação dos recursos correspondentes, prévia autorização legal, *ex vi* do art. 167, inciso V da Constituição da República[11].

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

---

§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 […] §6° da IN 03/2000 TCM/CE. "A Reserva de Contingência tratada no art. 5°, 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. 6° da IN 03/2000 TCM/CE. "A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, previstos no art. 8° da LRF, deverão ser encaminhados ao TCM até 45 (quarenta e cinco) dias após a publicação dos orçamentos, em formato eletrônico, identificados respectivamente como "PRGFIN" e "CEMD".

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

Considerando que a lei orçamentária anual do município autorizou a abertura de **créditos adicionais suplementares** até o limite de 80% da despesa fixada – *i.e.*, de R$ 27.216.720,80 (vinte e sete milhões duzentos e dezesseis mil setecentos e vinte reais e oitenta centavos) – e que foram abertos R$ 7.124.604,98 (sete milhões cento e vinte e quatro mil seiscentos e quatro reais e noventa e oito centavos) em créditos adicionais suplementares, a 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE reputou **atendidos o art. 167, inciso V, da CF/88[12], bem como o art. 43, §1º, inciso III da Lei Federal nº 4.320/1964[13]**.

Já os **créditos adicionais especiais**, por se tratar de créditos voltados a despesas com programas ou categorias de programas não contemplados na lei orçamentária, são abertos por Decreto do Poder Executivo até o limite estabelecido em leis especiais.

No caso, os créditos adicionais especiais foram autorizados pela Lei Municipal nº 259/2014 e Lei Municipal nº 262/2014.

A utilização da fonte "superávit financeiro"

A 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE constatou a suficiência da indigitada fonte para a cobertura dos créditos adicionais correspondentes e o consequente **cumprimento do art. 167, inciso V, da CF/88[14], bem como o art. 43, § 1º, inciso I e § 2º da Lei Federal nº 4.320/1964[15]**.

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 prescritibilidade de tais créditos, resultar na perda em definitivo daquela quantia, causando prejuízos ao erário.

---

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

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

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

[15] 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. [...]
§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

A dívida ativa do município apresentava um saldo de R$ 1.431.785,78 (um milhão quatrocentos e trinta e um mil setecentos e oitenta e cinco reais e setenta e oito centavos), proveniente de exercícios anteriores, tendo sido **arrecadados R$ 359.208,89** (trezentos e cinquenta e nove mil duzentos e oito reais e oitenta e nove centavos) **em 2014**, persistindo R$ 1.072.576,89 (um milhão setenta e dois mil quinhentos e setenta e seis reais e oitenta e nove centavos) após cancelamento e prescrições no exercício, que, somado às inscrições de 2014, totaliza um **saldo de R$ 2.037.316,83** (dois milhões trinta e sete mil trezentos e dezesseis reais e oitenta e três centavos) **ao final do exercício**.

ESPECIFICAÇÃO	VALOR – R$
Saldo do exercício anterior – 2013	1.431.785,78
(+) Inscrições no exercício	964.738,94
(-) Cobrança no exercício – Dívida Ativa Tributária	342.700,01
(-) Cobrança no exercício – Dívida Ativa Não Tributária	16.507,88
(-) Cancelamento e prescrição no exercício	0,00
(=) Saldo final do exercício – 2014	**2.037.316,83**
% do Valor cobrado sobre o saldo do exercício anterior	25,09%

Fonte: Informação inicial nº 114132015, da 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE

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

Saldo dos créditos da dívida ativa

A 3ª Inspetoria/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, a Sra. Adriana Pinheiro Barbosa informou que:

> Com a devida vénia, cumpre discordar da nobre Inspetoria quanto afirma que a arrecadação de 25,09% da Dívida Ativa inscrita até o exercício anterior indica "que não houve a intensificação da cobrança da Divida Ativa, mas inatividade da Administração em cobrar e recuperar esses direitos".
> Primeiramente, cumpre esclarecer que, o que se inscreve na Dívida Ativa não se transforma em arrecadação pela vontade do administrador, que deve limitar sua atuação na cobrança da dívida ao que determina a legislação: realizar a cobrança administrativa e, esgotado o tempo para que o contribuinte realize o pagamento, efetuar a cobrança judicial.
> Portanto, parte considerável da dívida inscrita torna-se objeto de Ações de Execução Fiscal e nesse caso o Poder Judiciário atuará conforme suas próprias regras e vontades, sem que o Poder Executivo possa interferir ou exigir pressa na apreciação dos processos.
> O entendimento de que houve "inatividade da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos", não representa, com todo respeito, o trabalho desenvolvido pelo setor tributário que fiscaliza, notifica e realiza a cobrança administrativa da dívida. Inclusive, nos autos deste processo constam diversos comprovantes de ações de execução impetradas pela administração.

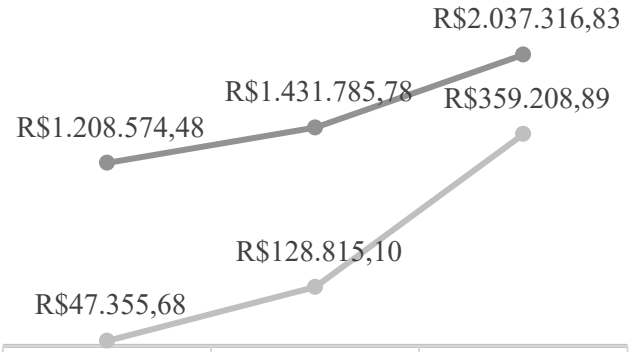
> Apesar dos esforços, como sói acontecer em todas as esferas de governo, a arrecadação da dívida ativa, comumente atinge percentuais até menos expressivos que os questionados pela nobre Inspetoria. Tenham-se como exemplos os percentuais arrecadados pela União (0,96% do estoque da dívida), pelo Governo do Ceará (1,08% do estoque da dívida) no exercício de 2014, como comprovam os documentos anexos (doc. 03) [...]
> Apresentamos também algumas notificações de cobrança de débitos inscritos na Divida Ativa visando seu recebimento, bem como a Lei Municipal n° 489/2013 que instituiu o Programa de Recuperação Fiscal - REFIS/2013, conforme documentos anexos (doc.04).
> Pelo exposto, solicitamos a regularidade deste item.

Ao analisar a documentação e os argumentos da defesa, **a Inspetoria do TCM/CE retificou** o apontado em sua instrução inicial.

Quanto à suposta ineficiência na arrecadação dos valores inscritos na dívida ativa, a **Procuradoria de Contas/MPC/TCE-CE silenciou.**

Pois bem. 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 *sub examine*, houve também significativo aumento na arrecadação**:

DÍVIDA ATIVA - SALDO X COBRANÇA 2012/2014



	2012	2013	2014
Saldo da dívida ativa	R$1.208.574,48	R$1.431.785,78	R$2.037.316,83
Cobrança	R$47.355,68	R$128.815,10	R$359.208,89

Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Fortim 2012/2014

Nada obstante entender que tenha havido intensificação da cobrança dos créditos e não 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 Fortim 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/CE[16], não *inscrever* em dívida ativa os *débitos*[17] 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.

Segundo a 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE, **não foram constatadas pendências** quanto à ***inscrição em dívida ativa*** não tributária oriunda de débitos e multas aplicadas pelo TCM/CE.

No que concerne à comprovação das **medidas adotadas pelas respectivas Prefeituras com o objetivo de *cobrar* os débitos e multas inscritos em dívida ativa**, ao não as comprovar incorre o Prefeito em falha que demanda a **emissão de ressalva às contas de governo e possivelmente recomendação à atual gestão**. É assim que vem decidindo este Tribunal de Contas, como se observa dos pareceres prévios do Pleno do TCE/CE, reproduzidos de seguida:

> **PARECER PRÉVIO Nº 0103/2019-PLENO PROCESSO Nº 12531/2018-0**
> **RELATOR: CONSELHEIRO VALDOMIRO TÁVORA**
> Sobre a não inscrição do valor de R$ 4.092,30 na dívida ativa não tributária, consta na Informação Inicial que a situação encontrava-se regularizada. Ademais, considerando que o referido valor referia-se a aplicação de multa, mesmo que não fosse comprovada a inscrição, tal fato não ensejaria a desaprovação das contas, visto que o Pleno deste Tribunal entende que apenas a não inscrição de débitos enseja a desaprovação, conforme julgados recentes.
> Sobre a matéria, entendo que as pendências relativas a comprovação das medidas adotadas para a cobrança dos valores inscritos em dívida ativa não tem o condão de macular as contas em questão, sendo cabível e pertinente a emissão de recomendação ao gestor atual.
>
> **PARECER PRÉVIO Nº 0004/2021-PLENO PROCESSO Nº 12638/2018-6**
> **RELATORA: CONSELHEIRA PATRÍCIA SABOYA**

[16] 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.

[17] 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 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.

> Com efeito, o Pleno desta Corte tem se manifestado pela emissão de Parecer Prévio pela desaprovação das contas, no caso de não inscrição em Dívida Ativa de débitos imputados pelo extinto TCM, independentemente do valor envolvido.
> Assim, no tocante a não comprovação das medidas adotadas objetivando cobrar os valores relacionados na letra b, todos já inscritos na Dívida Ativa, fato atestado pelo próprio Órgão Técnico, em pese a permanência da ocorrência, tal não se constitui motivo que justifique a desaprovação das contas.
> Registre-se, que dos processos apontados pela Unidade Técnica na letra b [os que foram inscritos no controle da Dívida Ativa, todavia, não foram comprovadas as medidas adotadas objetivando cobrá-los], os de nos 32388/12 (Acórdão nº 3567/2013), 11003/12 (Acórdão nº 3875/2013), 10791/10 (Acórdão nº 3355/2013) e 12038/06 (Acórdão nº 2792/2013), envolvem aplicações de multas, enquanto os de nos 5323/12 (Acórdão no 4572/2013) e 10165/11 (Acórdão nº 5020/2013), envolvem aplicações de multas e imputações de débitos, e consoante já relatado acima, todos os valores foram devidamente inscritos na Dívida Ativa.

No caso, a Sra. Adriana Pinheiro Barbosa **não logrou êxito em comprovar as medidas adotadas no sentido de recuperar os créditos** descritos no quadro abaixo:

ACÓRDÃO Nº	PROCESSO Nº	RESPONSÁVEL	VALOR R$	REFERÊNCIA
3128/2014	9565/10	Juarez Fernandes Monteiro	**2.128,20**	Fundo Seguridade Social
3396/2014	10901/09	Carlos Antonio Rocha Guedes	**2.427,80**	Secretaria de Administração Geral

Fonte: Informação inicial nº 114132015, da 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE

Em suas razões de defesa, a ex-Prefeita informou estar **enviando as notificações de débito** visando à cobrança administrativa dos credores retromencionados.

Sucede que **não acolheu a Inspetoria do TCM/CE os argumentos da defesa**, pois não constavam nos documentos anexados qualquer assinatura ou ateste de recebimento de tais notificações.

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

À luz do exposto, entendo que a conduta do Prefeito que não efetua a cobrança dos débitos aplicados pelo Tribunal de Contas e inscritos em dívida ativa enseja a emissão de **ressalva** às contas de governo e **recomendo** à Prefeitura Municipal de Fortim (CE) que adote providências, sejam administrativas sejam judiciais, para arrecadar a dívida ativa não tributária decorrente de débitos imputados pelo Tribunal de Contas.

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 Fortim, no exercício de 2014, atingiu o montante de **R$ 30.101.511,51** (trinta milhões cento e um mil quinhentos e onze reais e cinquenta e um centavos) – valor este que coincidiu com os registrados no Balanço Geral e 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.

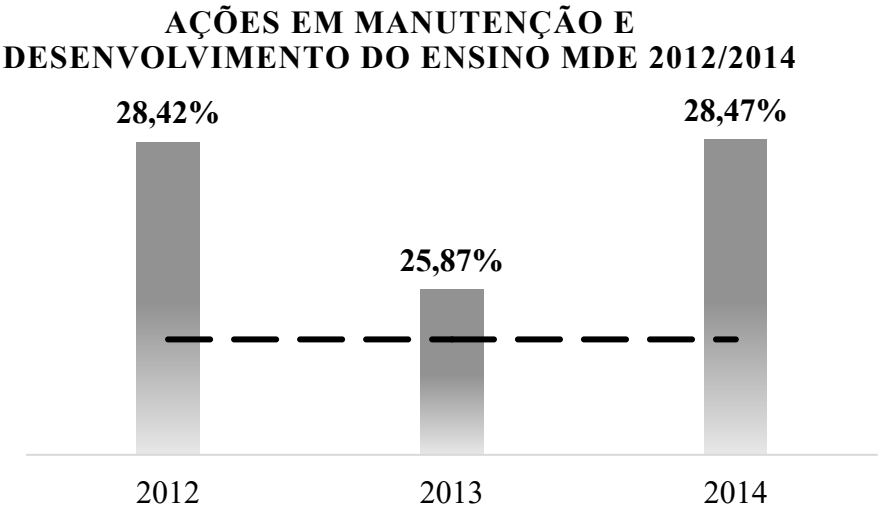
6.1 DAS DESPESAS COM A MANUTENÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE

De acordo com o art. 212 da Constituição Federal[18], 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 Fortim aplicou no exercício de 2014 a importância de **R$ 5.120.801,06** (cinco milhões cento e vinte mil oitocentos e um reais e seis centavos), que corresponde a **28,47%** do total das receitas provenientes de impostos e de transferências, **cumprindo o percentual de gasto mínimo previsto no ordenamento jurídico para a educação**.

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

[18] 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."



Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Fortim 2012/2014

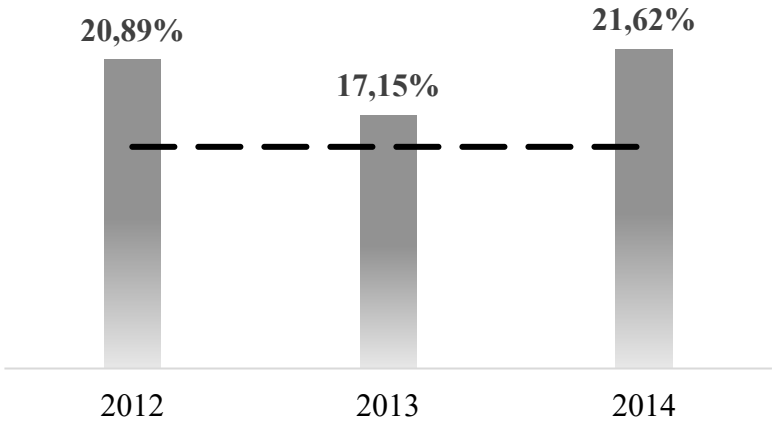
6.2 DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

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)[19].

A 3ª Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE verificou a aplicação de **R$ 3.777.552,70** (três milhões setecentos e setenta e sete mil quinhentos e cinquenta e dois reais e setenta centavos), correspondente a **21,62%** 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**.

[19] 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 2012/2014



Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Fortim 2012/2014

6.3 DAS DESPESAS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

De acordo com o art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal[20], 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 53,67% da RCL e 3,37% 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 (Informação complementar nº 42302016).

6.4 DO DUODÉCIMO

[20] 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 Federal[21].

Fixação do total da despesa da Câmara Municipal de Fortim

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 Fortim (CE) foi limitada ao montante de R$ 1.276.115,96** (um milhão duzentos e setenta e seis mil cento e quinze reais e noventa e seis 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 Fortim foi fixado em **R$ 1.276.116,00** (um milhão duzentos e setenta e seis mil e cento e dezesseis reais) – **fixação atualizada** pela unidade técnica.

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

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[22] e III[23], da Constituição da República.

Segundo a Inspetoria do TCM/CE, foram repassados à Câmara Municipal, a título de duodécimo, **R$ 1.276.115,96** (um milhão duzentos e setenta e seis mil cento e quinze reais e noventa e seis centavos), em **obediência ao art. 29-A, incisos I, c/c §2º, incisos I e III, da CF/88**.

[21] Art. 168 da CF/88. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.
[22] Art. 29. [...] § 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.

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 Gerência do TCE/CE verificou que o Município de Fortim **não contraiu** operações de crédito no exercício de 2014.

Operações de crédito por antecipação de receita

O município de Fortim **não contraiu**, no exercício de 2014, 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[24], a dívida consolidada dos municípios não pode exceder a 1,2 vezes a RCL.

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

RCL	LIMITE DO ART. 3ª, II, DA RESOLUÇÃO SF 40/2001	DÍVIDA PÚBLICA	
R$ 30.299.711,35	R$ 36.359.653,62	R$ 5.468.817,57	Cumpriu

Fonte: Informação inicial nº 114132015, da 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE

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

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 Inspetoria do TCM/CE, feitos de forma **integral** (Informação complementar nº 42302016).

DO ÓRGÃO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL

Os **repasses dos Poderes Executivo e Legislativo ao órgão de previdência municipal** dos valores consignados a título de contribuição previdenciária foram, segundo a 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE, feitos de forma **integral** (Informação complementar nº 42302016).

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 empenho[25], a liquidação[26] 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 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.

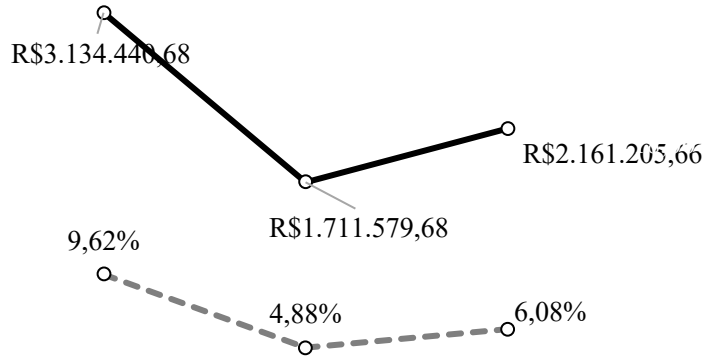
[25] O empenho da despesa é o ato do administrador público que cria a obrigação financeira para o ente municipal. É, nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320/1964, "o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição."
[26] A liquidação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

A inscrição de restos a pagar no exercício de 2014 foi da ordem de R$ 1.844.974,73 (um milhão oitocentos e quarenta e quatro mil novecentos e setenta e quatro reais e setenta e três centavos), o que representou **6,08% 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 oscilando** no decurso dos três últimos exercícios financeiros, conforme demonstra o gráfico a seguir:

EVOLUÇÃO DO SALDO DE RESTOS A PAGAR
2012/2014



	2012	2013	2014
Saldo de restos a pagar	R$3.134.440,6	R$1.711.579,6	R$2.161.205,6
% da RCL*	9,62%	4,88%	6,08%

Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Fortim 2012/2014

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.

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[27]:

> [...] 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.

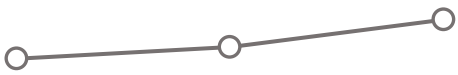
A 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE apontou um **superávit** orçamentário, dado o montante da despesa realizada ter sido inferior ao da receita realizada.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA

Foi arrecadado no exercício de 2014 o valor de **R$ 33.789.285,85** (trinta e três milhões setecentos e oitenta e nove mil duzentos e oitenta e cinco reais e oitenta e cinco centavos), segundo dados do SIM, confirmados pelo RREO, evidenciando, conforme o gráfico abaixo, um **aumento na arrecadação de 13,63%, que corresponde a R$ 4.052.528,27** (quatro milhões cinquenta e dois mil quinhentos e vinte e oito reais e vinte e sete centavos):

EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO 2012/2014



	2012	2013	2014
Evolução da arrecadação 2012/2014	R$28.003.236,96	R$29.736.757,58	R$33.789.285,85

Fonte: Gráfico elaborado por este relator a partir dos relatórios técnicos das contas de governo do município de Fortim 2012/2014

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

DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

No exercício em exame, a despesa orçamentária atingiu a cifra de **R$ 32.219.605,27** (trinta e dois milhões duzentos e dezenove mil seiscentos e cinco reais e vinte e sete 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.

Quanto ao **balanço financeiro**, foi constatado um **superávit** no exercício sob análise, em virtude de existir R$ 1,19 de saldo para o exercício seguinte frente a cada R$ 1,00 de saldo do ano anterior.

Considerando o demonstrativo financeiro em análise, obtém-se uma **disponibilidade financeira bruta** do Poder Executivo no valor de **R$ 2.432.502,60** (dois milhões quatrocentos e trinta e dois mil quinhentos e dois reais e sessenta centavos), que coincide com o RGF.

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)."[28]

Ao **confrontar os valores registrados no SIM mensal e no Balanço Patrimonial**, a 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE constatou as **divergências** demonstradas no quadro seguinte:

CONTAS	**ORIGEM DOS SALDOS**		
	Balanço Patrimonial (R$)	Somatório dos bens registrados no SIM (R$)	**DIFERENÇA (EM R$)**
BENS MÓVEIS	3.959.638,65	4.204.163,60	244.524,95
BENS IMÓVEIS	8.436.742,56	5.912.341,04	2.524.401,52

Em resposta, a ex-Prefeita de Fortim alegou que:

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

> Os bens adquiridos/incorporados no exercício estão demonstrado no Anexo XV – Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial demonstra o total dos bens acumulados até o exercício.
> Ressalta-se que os valores mensais da contabilidade e do setor de patrimônio são checados no SIM, que não seria recepcionado em caso de divergências.
> É certo que essa Egrégia Corte de Contas, através da Instrução Normativa no 01/2014, estabeleceu cronograma para reconhecimento, mensuração e evidenciação de bens móveis, imóveis e intangíveis.
> Entretanto, a Portaria STN no 634, de 19 de novembro de 2013, dispõe que os procedimentos contábeis patrimoniais terão prazos de implantação estabelecidos de forma gradual, como se lê no art. 13:
>
> > Art. 13. Os Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PCP, definidos no MCASP e de observância obrigatória pelos entes da Federação, terão prazos finais de implantação estabelecidos de forma gradual por meio de ato normativo da STN. (grifamos)
>
> Nesse sentido, foi elaborado o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, cuja minuta foi posta à consulta pública até 30/06/2015 –disponível no site da Secretaria do Tesouro Nacional – que traz novos prazos a serem observados a partir da divulgação do ato normativo. A elaboração desse Plano se fez necessária por não ter sido possível aos entes da federação, inclusive a União, cumprir os prazos anteriormente estipulados.
> O Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, após manifestação dos entes públicos de todo o território nacional, foi formalizado através da Portaria no 548, de 24 de setembro de 2015, estabelecendo prazos diferenciados para a União, os Estados, Municípios com mais de 50.000 habitantes e Municípios com população inferior, como consta às fls. 29 e 30 do referido PIPCP (doc. 16).
> Os prazos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, no entanto, não impedem que os entes federados implantem determinados procedimentos antes da data estabelecida. Nesse sentido, a Prefeitura de Fortim já se encontra em fase de conclusão dos lançamentos relacionados à reavaliação e redução ao valor recuperável de seus bens móveis, com a implantação da respectiva depreciação.
> Por fim, solicita-se a nobre Inspetoria que verifique junto ao setor competente a que exercícios se referem os valores por ela anotados como "somatório dos bens registrados no SIM", eis que os valores do Balanço Patrimonial correspondem ao somatório de todos os bens incorporados desde o ano de "nascimento" do Município. E os valores por ela anotados não correspondem às variações patrimoniais do exercício que estão claramente evidenciadas no Anexo 15 do Balanço Geral.

A 3ª Inspetoria/Dirfi/TCM-CE reiterou a falha, sob a alegação de que:

> A justificativa, ora apresentada não é o suficiente para dirimir a matéria, considerando que a Defesa reconhece a existência da diferença apresentada.
> **Acrescenta-se, ainda**, que as divergências apontadas acima configuram inconsistência nas informações apresentadas pelo Município, considerando que, embora se tratando de demonstrativos distintos, os seus dados são extraídos de uma única fonte.
> **Ressalta-se, nesta ocasião**, que os registros realizados no exercício de 2014 no Sistema de Informações Municipais –SIM são acrescidos aos registros realizados nos anos anteriores e por esta razão devem coincidir com os dados do Balanço Patrimonial, **razão pela qual permanece a diferença pretérita.**

O parecer ministerial não abordou a divergência entre os valores registrados no Balanço Patrimonial e no SIM mensal.

Assim, por entender que tais diferenças implicam em **descontrole patrimonial e contrastam com o que disciplina o art. 15 da IN nº 01/1997 – TCM/CE**, bem como os **arts. 94, 95, 96 e art. 106, II da Lei nº 4.320/1964, recomendo** à Prefeitura Municipal de Fortim (CE) que corrija a distorção nas movimentações dos bens móveis e imóveis, de modo a atender ao princípio da transparência nas contas públicas.

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"[29]. 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 Inspetoria/Dirfi/TCM-CE evidenciou que o município de Fortim apresentou um **déficit** na ordem de R$ 20.198.147,41 (vinte milhões, cento e noventa e oito mil, cento e quarenta e sete reais e quarenta e um centavos).

Além disso, a Inspetoria do TCM/CE relatou que, **ao não indicar os valores e os destinos dos recursos provenientes das alienações de bens** realizadas no exercício em exame, **a ex-Prefeita Municipal de Fortim descumpriu o art. 50, inciso VI, da LRF**, que dispõe, *in verbis*:

> Art. 50 da LRF. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: [...] VI - a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

A omissão da gestora municipal obsta que se verifique o atendimento ao art. 44 da LRF, que estabelece ser "vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos."

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

Em resposta, a Sra. Adriana Pinheiro Barbosa esclareceu que:

> O montante alusivo à receita de alienações utilizado pela Tesouraria da Prefeitura no exercício de 2014 foi devidamente devolvido em janeiro de 2015 para a conta corrente BB – 10.185-0, que movimentou o produto alienado. Assim, com a devolução da quantia de R$ 15.900,76, o saldo da referida conta permanece inalterado até a data atual, registrando ao final de agosto de 2015 um saldo de 19.748,39, conforme extrato bancário e ficha do Diário do Movimento Bancário que anexamos (doc. 17).
> Pelo exposto, comprova-se a regularidade da conta apontada pela Inspetoria neste item.

Após a análise do Diário de Movimento Bancário e extratos bancários, **o órgão técnico não acolheu** os esclarecimenros prestados, replicando que:

> - A documentação supracitada, apresenta o montante de R$ 15.900,76 (quinze mil e novecentos reais e setenta e seis centavos), divergindo, portanto do valor questionado de R$ 18.800,00 (dezoito mil e oitocentos reais);
> - Não foi localizado no extrato encaminhado o registro referente ao depósito do valor questionado,
> - Por fim analisando o Relatório de Talões de Receita do Sistema de Informações Municipais – SIM, só foram visualizados valores referentes à remuneração de depósitos bancários; (ANEXO)

O **parecer ministerial não discutiu** a não indicação dos valores e dos destinos dos recursos provenientes das alienações de bens realizadas no exercício.

Anuo à avaliação técnica.

Não pôr em destaque a origem e o destino dos recursos provenientes de alienação de ativos não só afronta o art. 50 da LRF e obsta a conferência do cumprimento do art. 44 da LRF, de tamanha relevância por visar a preservação do patrimônio público, como prejudica o exercício do controle externo e quiçá a própria Administração Pública municipal.

A omissão do gestor municipal na indicação dos valores e dos destinos dos recursos provenientes das alienações de bens realizadas no exercício já foi analisada n**o Pleno do TCE/CE, que não considerou tal pecha bastante para ensejar a emissão de parecer prévio à Câmara Municipal pela irregularidade das contas de governo**. Assim decidiu este Tribunal no Processo nº 10663/2018-6 (Parecer Prévio nº 00005/2019), de relatoria do Conselheiro Valdomiro Távora, e do Processo nº 12423/2018-7 (Parecer Prévio nº 123/2019), de relatoria da Conselheira Soraia Victor.

Diante disso e em consonância com os precedentes do TCE/CE, sou por **recomendar** à Prefeitura Municipal de Fortim (CE) que elabore a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) de tal forma que, caso ocorra a alienação de ativos no exercício, sejam destacados, via notas explicativas, a origem e o destino dos recursos dela provenientes, atendendo, assim, ao art. 50, VI da LRF e permitindo a conferência do cumprimento do art. 44 da LRF.

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 munícipios 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 e a **norma que instituiu o órgão central do sistema de controle interno do poder executivo e que regulamentou o seu funcionamento** foram encaminhados de modo a atender ao disposto na Instrução Normativa TCM nº 02/2014.

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:

DA DÍVIDA ATIVA

Dívida ativa não tributária oriunda de débitos imputados pelo Tribunal de Contas

Não comprovação das medidas adotadas no sentido de cobrar débitos imputados pelo TCM/CE inscritos em dívida ativa.

DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Balanço Patrimonial

Divergência entre os valores dos bens móveis e imóveis registrados no Balanço Patrimonial e no SIM;

Demonstração das Variações Patrimoniais

Omissão do gestor municipal na indicação dos valores e dos destinos dos recursos provenientes das alienações de bens realizadas no exercício, em descumprimento ao art. 50, VI, da LRF, obstando que se verifique o atendimento do art. 44 da LRF;

Considerando tudo mais que dos autos consta;

VOTO, em consonância com a instrução do órgão técnico e o parecer ministerial, nos termos sequentes:

a) emitir parecer prévio à Câmara Municipal de Fortim pela **aprovação das contas de governo** do município, relativas ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade da Sra. Adriana Pinheiro Barbosa, considerando-as **regulares com ressalvas**;

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

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

b.2) adote providências, sejam administrativas sejam judiciais, para arrecadar a dívida ativa não tributária decorrente de débitos imputados pelo Tribunal de Contas;

b.3) corrija a distorção nas movimentações dos bens móveis e imóveis, de modo a atender ao princípio da transparência nas contas públicas; e

b.4) elabore a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) de tal forma que, caso ocorra a alienação de ativos no exercício, sejam destacados a origem e o destino dos recursos dela provenientes, atendendo, assim, ao art. 50, VI da LRF e permitindo a conferência do cumprimento do art. 44 da LRF.

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

Sejam notificados a Sra. Adriana Pinheiro Barbosa e a Câmara Municipal de Fortim, 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