PROCESSO Nº: 11108/2018-5
NATUREZA: Prestação de Contas de Governo
UNIDADE GESTORA: Prefeitura Municipal de Horizonte
EXERCÍCIO: 2013
RESPONSÁVEL: Manoel Gomes de Farias Neto - Prefeito
RELATOR: Conselheiro Substituto Paulo César

PARECER PRÉVIO Nº _____/2018

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS, CONSIDERANDO-AS REGULARES COM RESSALVA. ART. 6º DA LEI Nº 12.160/93, C/C O ART. 116 DO RITCM-CE.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, reunido nesta data, em sessão ordinária, dando cumprimento ao disposto no art.71, I da Constituição Federal, no art. 78, I, da Constituição Estadual e ainda no art. 1º, I, da Lei Estadual nº 12.160/93, apreciou a presente Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de **Horizonte,** exercício financeiro de **2013,** de responsabilidade do Sr. **Manoel Gomes de Farias Neto,** e, ao examinar e discutir a matéria, conforme os registros da Ata da Sessão, acolheu o Relatório e o Voto do Conselheiro Substituto Paulo César de Souza pela emissão de Parecer Prévio **FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo ora examinadas, considerando-as regulares com ressalvas, submetendo-as ao julgamento político a ser realizado pela Câmara Municipal. Sejam notificados o Sr. Manoel Gomes de Farias Neto, a Prefeitura e a Câmara Municipal de Horizonte, encaminhando-lhes cópia desta Decisão, acompanhada dos relatórios às fls. 1611/1643 e 1912/1924.

Transcreva-se e cumpra-se.

Sala das Sessões, em ____ de _____ de 2018.

_____
Edilberto Carlos Pontes Lima
PRESIDENTE

_____
Conselheiro-Substituto Paulo César de Souza
RELATOR

Fui presente: _____
Júlio César Rôla Saraiva
PROCURADOR DO MPC

PROCESSO Nº: 100022/14
NATUREZA: Prestação de Contas de Governo
UNIDADE GESTORA: Prefeitura Municipal de Horizonte
EXERCÍCIO: 2013
RESPONSÁVEL: Manoel Gomes de Farias Neto - Prefeito
RELATOR: Conselheiro Substituto Paulo César

RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas Anuais do Município de Horizonte, relativas ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Sr. Manoel Gomes de Farias Neto, na qualidade de ex-Prefeito. As Contas foram encaminhadas a esta Corte de Contas dentro do prazo legal, pelo então Presidente da Câmara, Vereador José Milton Viana Pereira, para receber exame e Parecer Prévio, em conformidade com o art. 78, I da Constituição Estadual.

2. A 3ª Inspetoria de Controle Externo procedeu a análise técnica das referidas contas, emitindo a Informação Inicial nº 17175/2014, fls. 1611/1643, apontando algumas imperfeições. Em razão disso, o Sr. Manoel Gomes de Farias Neto foi cientificado para apresentar suas razões de defesa, fazendo-o tempestivamente por meio da peça processual 100022-1/14, fls. 1652/1900.

3. Em fase complementar, a unidade técnica emitiu a Informação nº 15022017, fls. 1912/1924, concluindo pela inexistência de irregularidades capazes de macular a Conta.

4. Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas opinou no Parecer nº 3084/2017 (fls. 1928/1929), de lavra da Dra. Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino, sugerindo a emissão de parecer prévio pela Aprovação das contas, nos moldes do art. 1º, I e art. 6º, ambos da Lei nº 12.160/93, conforme se depreende do trecho abaixo transcrito:

> […] apesar de algumas **ressalvas possíveis**, entendemos que, pelas razões aduzidas, as contas em análise devem ser **APROVADAS**, especialmente em razão do cumprimento das obrigações constitucionais de aplicação em ensino e saúde, respeito aos limites da LRF, atitude responsável quanto aos repasses duodecimais, dentre outros.

É o Relatório.

VOTO

Importante salientar, de início, que o exame das Contas de Governo, com a emissão de Parecer Prévio, constitui-se numa avaliação global das receitas e dos gastos públicos, das mutações patrimoniais dependentes ou não da execução orçamentária e uma apreciação macro do desempenho da máquina administrativa durante todo o exercício.

2. Em procedimento desta natureza, cabe ao Tribunal de Contas recomendar à Câmara Municipal por força da disposição expressa no art. 78, I da Constituição Estadual, a aprovação ou desaprovação da respectiva Prestação de Contas, podendo ainda fazer recomendações, quando houver necessidade.

3. Ressalte-se que o Parecer Prévio não afasta o julgamento que é feito por esta Corte de Contas dos ordenadores de despesas e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, ficando ressalvadas eventuais responsabilidades, porquanto será objeto de apreciação específica.

4. A inclusão dos atos de gestão fiscal do Presidente da Câmara nestes autos de Contas de Governo tem por objetivo contribuir para uma análise macro da Administração Pública Municipal, já que referidos atos serão objeto de exame no respectivo Processo de Prestação de Contas de Gestão daquele Poder Legislativo, para o exercício em tela.

5. Passo a examinar os tópicos analisados pela Inspetoria da Diretoria de Fiscalização, cujo relatório técnico demonstra valores da execução orçamentária, financeira e patrimonial, os quais acolho como parte integrante do Voto e que servirão de base para o juízo de aprovação ou não das Contas ora apreciadas, merecendo destaque os aspectos mais relevantes do processo ora examinado.

1) DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

6. De início, destaco que o encaminhamento da presente Prestação de Contas de Governo a esta Corte de Contas se deu de forma tempestiva, em cumprimento ao art. 42 da Constituição Estadual. Ressalto ainda que o envio das Contas ao Poder Legislativo Municipal ocorreu dentro do prazo definido no art. 42, §4º da Constituição do Estado do Ceará, bem como no art. 6º da Instrução Normativa nº 02/2013 do extinto TCM-Ce.

7. Por fim, há comprovação nos autos da disponibilização da Prestação de Contas de Governo nos termos do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2) DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

8. De início, destaco que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal 942/2012) foram entregues tempestivamente a esta Corte de Contas.

9. A unidade técnica dispôs que a lei orçamentária fixou despesas e previu receitas no montante de R$ 136.900.765,00, evidenciando uma situação de equilíbrio. Ademais, ressalta que houve atendimento aos princípios da unidade e universalidade, assim como

ao percentual autorizado para reserva de contingência, atendendo ao disposto no art. 5º, III da LRF, e ao art. 5º, § 6º da IN nº 03/2000-TCM-Ce.

10. Ainda no tocante a este item, o chefe do Poder Executivo enviou tempestivamente a Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso, atendendo ao que dispõe o art. 6º da Instrução Normativa nº 03/2000 do TCM-Ce, bem como o art. 8º da LRF,

3) DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

11. Foram abertos créditos adicionais suplementares no valor de R$ 31.256.294,71 (22,83% da despesa fixada inicialmente no orçamento), montante compatível com o valor que foi autorizado na Lei Orçamentária (80% do valor total do orçamento). No tocante a este item, houve cumprimento à determinação imposta pelo art. 167 da Constituição Federal e pelo art. 43, §1º, III da Lei nº 4.320/1964.

12. A Unidade Técnica apontou na informação inicial divergência entre os valores dos créditos adicionais suplementares[1] e especiais[2] extraídos do Sistema de Informações Municipais – SIM e os valores estabelecidos nos decretos. Porém, na fase complementar, a Unidade Técnica acatou os argumentos ofertados pela Defesa, de que as falhas resultaram da suplementação dos créditos especiais, procedimento não absorvido pelo SIM PCG.

13. Ainda quanto a este item, a 3ª Inspetoria noticiou que o *superávit* financeiro foi utilizado como fonte de recursos para a abertura de crédito adicional, bem como que existia a suficiência de recursos para a cobertura de referidos créditos, atendendo ao disposto no art. 167 da Constituição federal e nos arts. 43, §1º, I e 2º da Lei nº 4320/64.

4) DAS RECEITAS

14. Na análise da receita orçamentária, a Unidade Técnica destaca que:

a) a receita arrecadada em 2013 foi de R$ 141.975.340,67, acima da previsão inicial em 3,71% e superior em 6,61% a do ano de 2012;

b) as receitas tributárias arrecadadas no exercício atingiram o valor de R$ 9.584.055,07, superior no montante de R$ 2.609.015,07 em relação à previsão orçamentária, representando um *superávit* de arrecadação.

15. Verificou-se, também, que o valor da Receita Corrente Líquida (RCL) do Município de Horizonte, calculado pela Inspetoria com base nos valores contabilizados no Anexo X do Balanço Geral, converge com a quantia registrada RREO e RGF.

16. No que se refere à Dívida Ativa do município no exercício de 2013, constatou-se que foram registradas (i) inscrições de R$ 755.464,64; (ii) atualização de R$ 754,63; (iii) cobrança de Dívida Ativa Tributária no valor de R$ 361.763,35 e de Dívida Ativa não Tributária no valor de R$ 14.027,36; e (iv) cancelamento ou prescrição no valor de

1 Valor dos créditos suplementares registrado no SIM: R$ 30.912.969,71. Valor registrado nos Decretos: R$ 31.256.294,71 (1,11%)
2 Valor dos créditos especiais registrado no SIM: R$ 1.137.576,57. Valor registrado nos Decretos: R$ 794.251,57 (30,18%).

R$ 27.505,08. Assim, considerando o saldo do exercício anterior (R$ 6.789.818,65), o saldo final desta conta alcançou o valor de R$ 7.142.742,13.

17. A área técnica do Tribunal, acerca do resultado da arrecadação sob o aspecto do planejamento e da gestão fiscal, concluiu que não foram implementadas medidas visando o recebimento dos créditos da Dívida Ativa, uma vez que o valor arrecadado representou apenas 5,53% do saldo da dívida ativa inscrita até o final do exercício anterior e que situação idêntica foi observada no exercício anterior. Concluiu, pois, pela reincidência desse resultado de ineficiência na arrecadação de referidos créditos e crescimento da dívida.

18. Quanto aos créditos cancelados e prescritos no valor de R$ 27.505,08, foi solicitado pela unidade técnica a apresentação da autorização legislativa, bem como a comprovação da natureza de referidos créditos. Os documentos apresentados às fls. 1663/1668, segundo a unidade técnica, foram suficientes para o saneamento da questão.

5) DOS LIMITES LEGAIS

19. No demonstrativo apresentado às fls. 1626/1627 ficou evidenciado que o Município de Horizonte, no exercício de 2013, cumpriu a exigência constitucional inserta no art. 212 da Constituição Federal, uma vez que aplicou em "Manutenção e Desenvolvimento do Ensino" a quantia de R$ 22.990.397,36, correspondente a 27,97% do total das receitas provenientes de Impostos e Transferências.

20. Quanto às "Ações e Serviços Públicos de Saúde", de acordo com o exame técnico realizado (fls. 1921/1922), o Município despendeu durante o exercício financeiro em análise o montante de R$ 22.931.313,41. Este representou 28% das receitas resultantes de impostos, cumprindo o percentual mínimo de 15% exigido no inciso III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, acrescido pelo art. 7º da Emenda Constitucional 29/2000.

21. No tocante a despesa com pessoal, o total despendido pelo Poder Executivo de Horizonte montou em R$ 64.828.947,07, representando 53,73% da RCL, cumprindo, desta forma, o dispositivo contido no art. 169 da Constituição Federal e o limite estabelecido no art. 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não obstante, destaca-se que referido valor atingiu o limite prudencial.

22. Ainda acerca das despesas de pessoal, a 3ª Inspetoria constatou divergência no valor da despesa com pessoal do Poder Executivo entre o valor registrado no RGF do último período (R$ 66.020.806,57) e os dados extraídos do SIM (R$ 64.828.947,07). Após análise dos esclarecimentos, observou-se que a diferença decorreu de erro de cálculo do SIM.

23. Em relação ao Duodécimo, ficou devidamente atestado pela Unidade Técnica, fls. 1633/1634, que os recursos financeiros repassados ao Poder Legislativo a título de duodécimo atenderam os ditames do art. 29-A da Constituição Federal.

6) DO ENDIVIDAMENTO

24. Quanto à avaliação do nível de endividamento público, os valores apurados pela

unidade técnica indicam que o Município de Horizonte respeitou o limite estabelecido no art. 3º, II da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (fls. 1635/1636). Revelam ainda que o município realizou operação de crédito no montante de R$ 2.293.251,42, respeitando os limites da LRF e da Resolução nº 43 do Senado Federal.

25. Na análise dos repasses das consignações previdenciárias do Poder Executivo, a área técnica demonstrou, fl. 1636, que foi repassada ao INSS quantia superior aquela consignada das folhas de pagamento, em razão de dívidas alusivas de exercícios anteriores, as quais foram reduzidas no exercício em análise.

26. Demonstrou-se ainda que, ao final do exercício, confrontando-se as obrigações a recolher ao INSS com os direitos a compensar decorrentes de adiantamentos de salário-família e salário-maternidade, o município de Horizonte detém uma obrigação líquida de curto prazo no valor de R$ 25.820,51.

27. Ainda quanto às obrigações previdenciárias, a 3ª Inspetoria evidenciou, fl. 1637, que o Poder Executivo do município de Horizonte deixou de repassar ao Órgão de Previdência Municipal a quantia de R$ 308.310,00, relativa à consignações realizadas nas folhas de pagamentos dos servidores. Ressaltou ainda que o município já detinha dívidas advindas de exercícios anteriores e que, somadas às deste exercício, a dívida de curto prazo com o Órgão de Previdência Municipal passou a totalizar a cifra de R$ 308.376,74.

28. Diante dos argumentos e documentos apresentados, comprovando que as consignações de dezembro de 2013 foram efetivamente repassadas ao Órgão de Previdência Municipal em janeiro de 2014, a 3ª Inspetoria sanou o apontamento inicial.

29. É válido destacar que foram transferidos ao Órgão de Previdência Municipal, em janeiro de 2014, R$ 647.427,52 relativos às contribuições de dezembro de 2013, fls. 1848/1900, evidenciando que, além da cobertura da dívida anteriormente existente, ainda foi gerado um direito na importância de R$ 339.050,78.

30. Acrescentasse ainda que na Lei Municipal nº 509/2005 consta dispositivo acerca da data de repasse de aludidas consignações, conforme transcrito a seguir:

> Art. 41 – Constituem recursos do FMSS:
>
> (…)
>
> §8º O recolhimento das contribuições dos segurados obrigatórios e dos empregadores será efetuado ao FMSS até 5º (quinto) dia após a data de pagamento da remuneração dos servidores municipais.
>
> §9º – O atraso no recolhimento das contribuições ao FMSS implicará em correção do valor com base nos mesmos índices e critérios utilizados para cobrança de impostos municipais em atrasos, acrescidos de juros de 2% (dois por cento) ao mês.

31. Tem-se, pois, que os repasses das consignações foram realizados intempestivamente, descumprindo a própria lei municipal. Portanto, ainda que a falha não motive a desaprovação das contas, cabe recomendação à Administração Municipal para que realize referidos repasses em concordância com o que dispõe a Lei nº

509/2005, inclusive para que se evite o prejuízo ao Erário com pagamento de valor corrigido e juros.

32. No tocante aos Restos a Pagar, de acordo com a Informação Técnica (fl. 1638), referida dívida comportou-se da seguinte forma:

ESPECIFICAÇÃO	PODER		TOTAL (R$)
	EXECUTIVO (R$)	LEGISLATIVO (R$)	
(+) Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores	7.940.751,55	7.764,30	7.948.515,85
(-) Restos a Pagar quitados neste exercício	7.072.936,17	7.764,30	7.080.700,47
(-) Cancelamentos e prescrições de Restos a Pagar ocorridos em 2013	191.436,36	0,00	191.436,36
(+) Inscrição de Restos a Pagar no exercício	4.614.242,22	7.565,51	4.621.807,73
(+) Reinscrição de Restos a Pagar no exercício	0,00	0,00	0,00
(=) Dívida Flutuante relacionada com os Restos a Pagar	5.290.621,24	7.565,51	5.298.186,75
Receita Corrente Líquida – RCL (Anexo X)	120.656.917,62		
Representação Restos a Pagar/RCL	4,38%	0,01%	4,39%

33. Constata-se que o saldo dos Restos a Pagar no exercício de 2013 corresponde a 85,52% do Passivo Financeiro e 4,39% da Receita Corrente Líquida. Tem-se ainda que a inscrição dos Restos a Pagar no exercício representou 3,26% da receita orçamentária arrecadada e 3,83% da receita corrente líquida.

34. A Unidade Técnica informou que o estoque dos Restos a Pagar nos últimos três anos se comportou de forma oscilante, tendo diminuído 33,34% no exercício de 2013 em relação ao exercício anterior, conforme demonstrado no quadro à fl. 1639 dos autos.

35. Pertinente ao cancelamento e prescrição no valor total de R$ 191.436,36, a Unidade Técnica relatou que R$ 28.554,81 refere-se a valores prescritos, enquanto R$ 162.881,55 é relativo a despesas não processadas.

36. Foi informado também que existia disponibilidade financeira líquida suficiente para a cobertura dos Restos a Pagar Inscritos durante o exercício de 2013.

37. Por todo o exposto, entendo que a gestão financeira e patrimonial no tocante aos Restos a Pagar durante o exercício de 2013 possui aspectos negativos no endividamento de curto prazo. Não obstante, não caracterizam a desaprovação das contas, sob análise.

38. Ainda consoante ao endividamento a curto prazo, bem como à prescrição dos valores inscritos em restos a pagar, entendo pela expedição de recomendação a fim de que a administração municipal adote medidas objetivando o constante acompanhamento da execução orçamentária, priorizando o pagamento de restos a pagar, bem como visando o alcance do equilíbrio fiscal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, para que não haja comprometimento da gestão financeira e econômica do município.

6) DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

39. A 3ª Inspetoria ressaltou que o Balanço Geral do Município de Horizonte foi devidamente consolidado no que se refere à execução orçamentária, financeira e patrimonial de todas as unidades orçamentárias existentes no Orçamento municipal. Dispõe ainda que foi apresentado em conformidade com as peças exigidas pela Lei nº 4320/64.

40. O Balanço Orçamentário apresentou um *superávit* no resultado da execução orçamentária no valor de R$ 8.898.921,12.

41. O Balanço Financeiro apresentou um *superávit* financeiro em virtude de existir R$ 1,18 de saldo para cada R$ 1,00 de saldo do exercício anterior.

42. O Balanço Patrimonial apresentou um ativo real líquido no valor de R$ 97.797.872,53. Entretanto, nos saldos das contas bens móveis e bens imóveis, foram registradas divergências em referido Anexo Contábil e os valores registrados no SIM, conforme demonstrativo à fl. 1642, evidenciando descontrole patrimonial e contrastando com o que disciplina o art. 15 da IN nº 01/97 do TCM-Ce e art. 94, 95 e 96 e 106, II da Lei nº 4320/64.

43. A Unidade Técnica não acolheu os argumentos de defesa, posicionamento que corroboro. Esclareço ainda que as diferenças observadas nos dados do SIM não possuem relação com o disposto na IN nº 01/2014 do extinto TCM-Ce, uma vez que nesta última são tratados os dispositivos do PCASP e do MCASP, enquanto que a divergência observada pela Inspetoria trata-se somente da divergência no valor total contido no Balanço Patrimonial e no SIM para as contas Bens Móveis e Bens Imóveis, destacando ainda que o envio de referidos dados por meio do SIM encontra-se disciplinado pela IN nº 01/2009 do extinto TCM-Ce.

44. As inconsistências observadas no Balanço Patrimonial prejudicam a análise contábil por parte desta Corte de Contas, bem como a transparência e o controle social, entretanto, não se constitui em irregularidade capaz de ensejar a desaprovação das Contas de Governo. Não obstante, entendo oportuno se recomendar à administração municipal que regularize referidos registros, de modo a ser estabelecida a equidade entre Balanço e SIM.

45. Portanto, considerando tudo o que foi exposto e tendo em vista, principalmente, que:

(i) os limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Pessoal) e na Constituição Federal (Educação, Saúde, Duodécimo) foram atendidos;

(ii) as alterações orçamentárias ocorreram dentro da legalidade;

(iii) as consignações e os repasses previdenciários (INSS) foram realizados na sua integralidade;

(iv) que as consignações e repasses previdenciários (Instituto de Previdência Municipal) foram realizados na sua integralidade;

(v) que o endividamento de curto prazo em Restos a Pagar encontra-se em patamares aceitáveis, representando a inscrição em 2013 o percentual de 3,83% da Receita Corrente Líquida, bem como que existiam recursos financeiros para a cobertura dos Restos a Pagar Processados Inscritos no exercício;

(vi) que a dívida fundada do município encontra-se dentro do limite estabelecido no inciso II do art. 3º da Resolução nº 40/01 do Senado da República;

Manifesto-me, fundamentado no art. 78, I da Constituição Estadual, combinado com o art. 1º, I e art. 6º da Lei Estadual n.º12.160/93:

a) pela emissão de Parecer Prévio pela regularidade com ressalvas das Contas de Governo do Município de Horizonte, exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Sr. Manoel Gomes de Farias Neto, **recomendando a sua aprovação** pela respectiva Câmara Municipal, om fundamento no art. 71, I da Constituição Federal, no art.78, inciso I, da Constituição Estadual, no art. 1º, I e art. 6º da Lei Estadual nº 12.160/93 e no art. 116 do Regimento Interno do extinto TCM-CE;

b) **recomendar** ao atual Chefe do Poder Executivo do município de Horizonte que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

b.1) realizar os repasses consignados em favor do Fundo Municipal de Seguridade Social em concordância com o que dispõe a Lei nº 509/2005, inclusive para que se evite o prejuízo ao Erário com pagamento do valor corrigido e juros;

b.2) adotar medidas para evitar a prescrição dos Restos a Pagar, priorizando o pagamento dos mesmos, com o objetivo de manter o alcance do equilíbrio fiscal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, para que não haja comprometimento da gestão financeira e econômica do município;

b.3) efetivar a regularização do controle patrimonial de bens móveis e imóveis, nos moldes definidos no art. 15 da Instrução Normativa TCM-CE 01/1997 e com os arts. 94, 95 e 96 da Lei nº 4320/64, com o objetivo de se estabelecer a equidade entre o Balanço e o SIM;

c) **notifique** o Sr. Manoel Gomes de Farias Neto, a Prefeitura e a Câmara Municipal de Horizonte, encaminhando-lhes cópia deste Parecer Prévio e do Relatório-Voto, acompanhado das Informações às fls. 1611/1643 e 1912/1924.

Fortaleza____de_____de 2018.

Paulo César de Souza
Conselheiro-Substituto
Relator