

**PROCESSO Nº:** 06971/2018-8

**ESPÉCIE:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - EXERCÍCIO 2017

**MUNICÍPIO:** ABAIARA

**INTERESSADO:** AFONSO TAVARES LEITE

**RELATORA:** CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

**SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 21/02/2022 A 25/02/2022**

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DE ABAIARA REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2017. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DESCUMPRIMENTO DO ART. 20, III, “B” DA LRF. FALTA DE RECONDUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL NO PRAZO DETERMINADO NO ART. 23 C/C ART. 66 DA LRF. RECOMENDAÇÕES. NOTIFICAÇÃO. UNANIMIDADE DE VOTOS. REMESSA DOS AUTOS À CÂMARA MUNICIPAL PARA JULGAMENTO.

**O PLENO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**, nos termos dos arts. 71 e 75 da Constituição Federal, combinado com o art. 78, inciso I, e EC nº 92/2017 da Carta Estadual e art. 6º da Lei nº 12.160/1993, **RESOLVE unânime**, com fundamento no Relatório e Voto em anexo, **emitir Parecer Prévio** pela **Irregularidade** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Abaiara, exercício de 2017, de responsabilidade do Senhor Afonso Tavares Leite, com as seguintes recomendações: **incrementar** a arrecadação dos valores inscritos na Dívida Ativa; **administrar** o Orçamento buscando garantir a harmonia das finanças públicas, limitando os gastos à arrecadação das receitas com a finalidade de evitar deficit orçamentário e o consequente endividamento; **adotar** maior atenção e fidedignidade no registro de dados e informações prestadas nos documentos e demonstrativos contábeis da Prestação de Contas, evitando inconsistências de dados fornecidos pelo próprio; **atentar** para o limite de 54% de gastos com pessoal definido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Determinar à Secretaria TCE CE as seguintes providências: notificar o Prefeito, com cópia deste Parecer Prévio, e remeter os autos à Câmara Municipal, para o julgamento da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2017.

Participaram da votação os Exmos. Srs. Conselheiros Soraia Victor, Edilberto Pontes, Rholden Queiroz, Patrícia Saboya e Ernesto Sabóia.

Sala das Sessões Virtuais do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em 25 de fevereiro de 2022.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior  
**PRESIDENTE**

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor  
**RELATORA**

Fui Presente: Júlio César Rôla Saraiva  
**PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

**PROCESSO Nº:** 06971/2018-8

**ESPÉCIE:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - EXERCÍCIO 2017

**MUNICÍPIO:** ABAIARA

**INTERESSADO:** AFONSO TAVARES LEITE

**RELATORA:** CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

**SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 21/02/2022 A 25/02/2022**

### RELATÓRIO

1. Trata o processo da Prestação de Contas Anuais do Prefeito de Abaiara, **Sr. Afonso Tavares Leite**, referente ao exercício de 2017, encaminhada tempestivamente e submetida ao exame desta Corte por força da competência estabelecida pela art. 1º, inciso I da Lei Estadual nº 12.160/1993 combinado com o art. 56 da LRF.
2. Os autos foram distribuídos a esta Relatora em 12/04/2018, conforme expediente de seq. 68.
3. Coube à Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas deste Tribunal a análise inicial das referidas contas, que emitiu o Certificado nº 590/2018, apontando várias irregularidades (seq. 70).
4. Notificado para defender-se (seq. 73/76), o Prefeito apresentou defesa à seq. 78/80, dentro do prazo, conforme Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 1549/2019 (seq. 82).
5. A Diretoria de Contas de Governo, após análise da defesa, emitiu o Certificado nº 1093/2019, seq. 84.
6. Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas foi emitido o Parecer nº 1425/2021, da lavra do Procurador Eduardo Lemos, sugerindo a emissão de Parecer Prévio pela Irregularidade das contas, ressarcimento, multas e inclusão em lista eleitoral, seq. 87.
7. Registre-se, a título de informação, que as Contas de Gestão de Abaiara, exercício 2017, serão julgadas no momento oportuno por esta Corte.
8. Frise-se que tais Contas de Gestão, de responsabilidade dos ordenadores de despesas, e de todos, que arrecadem, gerenciem, movimentem ou guardem recursos públicos, bem assim dos demais atos isolados e que impliquem em responsabilidade para o Município, podem eventualmente, recair sobre a pessoa do Prefeito, sempre que este ordenar despesas ou extrapolar da Chefia Política, para executar atribuições de Secretários ou funcionários municipais.
9. Nessas hipóteses compete ao TCE, na forma dos incisos II e VIII do art. 71 da Carta Federal, **julgar** tais contas, podendo imputar débito e aplicar multas.
10. Embora o art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal inclua os atos de gestão fiscal do Poder Legislativo na Prestação de Contas Anual do Prefeito, firmou-se entendimento, ante a

PARECER PRÉVIO Nº 0053 /2022

3

impossibilidade operacional, que referidos atos de gestão do Legislativo serão apreciados no respectivo processo de Prestação de Contas da Câmara Municipal, na forma determinada no art. 27, §2º, da IN nº 03/2000-TCM.

É o Relatório.

## VOTO

### PRELIMINAR

11. Cumpre frisar que o processo em exame trata das Contas Anuais, apresentadas pelo Prefeito ao TCE, por determinação constitucional (§4º do art. 42 da Carta Estadual). Estas contas são analisadas e não julgadas. O Tribunal **emite Parecer Prévio**, competindo à Câmara Municipal o julgamento, tudo na forma estabelecida pelo §2º do art. 31 e art. 71 da Constituição Federal, combinado com os arts. 75 e 78 da Carta Estadual.

12. As Contas Anuais referem-se ao desempenho da Administração do Sr. Afonso Tavares Leite, então Prefeito e como tal, Chefe de Governo no exercício de 2017 do município de Abaiara. Dessa forma, estas Contas cuidam da Gestão Pública adotada no exercício, analisando as áreas de Planejamento, Gestão Fiscal, Execução Orçamentária, cumprimento dos percentuais Constitucionais em Educação (25%), Saúde (15%), Repasse de Duodécimo à Câmara Municipal, Pessoal (60%), Endividamento e Normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

### MÉRITO

13. Passemos ao exame dos tópicos analisados pelos Técnicos, com base nos documentos acostados, para ao fim, exarar posicionamento sobre as contas em alusão.

14. A **Prestação de Contas** de Abaiara foi enviada em meio eletrônico ao Poder Legislativo em 31 de janeiro de 2018 e, a validação do envio da Prestação de Contas de Governo a esta Corte de Contas, em meio eletrônico, de responsabilidade do Chefe do Poder Legislativo Municipal, ocorreu no dia 31/01/2018. Portanto, cumpriu os prazos estabelecidos no art. 42, §4º, da Constituição Estadual combinado com o art. 6º, caput, e §2º da IN nº 02/2013 (seq. 70).

15. Os Inspectores em consulta ao sítio eletrônico [www.abaiara.ce.gov.br](http://www.abaiara.ce.gov.br), informaram do atendimento ao previsto no art. 48 da LRF (seq. 70).

16. A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** nº 415/2017, de 23 de junho de 2017, para o exercício de 2018, foi encaminhada conforme determinado no art. 4º da IN nº 03/2000-TCM, alterada pela IN nº 01/2007-TCM conforme Processo nº 11170/17.

17. A **Lei Orçamentária Anual – LOA** nº 428/2017, de 05/11/2017, cuja execução refere-se ao exercício de 2018, foi protocolada neste Tribunal sob o nº 16703/17, dentro do prazo determinado no art. 42, §5º, da Constituição Estadual.

Ainda sobre a LOA, verificou-se que referida Lei contemplou dotação destinada à Reserva de Contingência, cumprindo o que disciplina o art. 5º, inciso III, da LRF.

18. A **Programação Financeira** e o **Cronograma de Execução Mensal de Desembolso** referente ao exercício de 2017, foram encaminhados obedecendo ao art. 8º da LRF e art. 6º da IN nº 01/2007-TCM (seq. 70).

### **CRÉDITOS ADICIONAIS**

19. A Prefeitura de Abaiara durante o exercício de 2017 abriu créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 8.128.200,00, e especiais no valor de R\$ 150.000,00, tendo como fonte de recursos anulação de dotações, no valor total de R\$ 8.278.200,00 (seq. 70 e 84).

20. Sobre os Créditos Adicionais, a Inspeção teceu os seguintes comentários:

- a) A Lei Orçamentária autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% da despesa fixada, o que equivale a R\$ 22.919.210,39.
- b) Foram abertos R\$ 8.128.200,00 em créditos suplementares, observou-se que o limite estabelecido na LOA foi respeitado, cumprindo a determinação imposta no art. 167, inciso V combinado com o art. 43, §1º, inciso III da Lei nº 4.320/1964.
- c) Coerência entre os registros da PC-GOV/Decretos de abertura de créditos e SIM/Decretos.
- d) O total das anulações apurado com base nos decretos, encaminhados na Prestação de Contas, conferiu das informações extraídas do SIM.
- e) Os créditos adicionais especiais foram autorizados por meio das Leis nº 418/2017 e nº 426/2017, acostadas ao presente processo.

### **DÍVIDA ATIVA**

21. A Dívida Ativa do Município apresentou saldo de R\$ 452.274,40, proveniente de exercícios anteriores, não havendo arrecadação e inscrição, permanecendo ao final do exercício de 2017 o saldo de R\$ 452.274,40 (seq. 70).

22. Sobre a matéria, a Inspeção apontou o seguinte:

- a) Falta de arrecadação e inscrição, evidenciando, que a Administração Municipal precisa promover ações administrativas ou judiciais visando arrecadar os créditos inscritos em exercícios anteriores, antes de prescreverem.
- b) O saldo final da Dívida Ativa no exercício de 2017 apurado pela Gerência de Governo no montante de R\$ 452.274,40 não coincide com o saldo evidenciado no Balanço Patrimonial (R\$ 364.751,08) e declaração da Dívida Ativa (R\$ 364.751,08).

23. Sobre a falta de arrecadação e inscrição, a Defesa disse em suma, que esse é um sério problema que enfrenta a gestão fazendária dos municípios cearenses, face ao notório estado de pobreza da população local e resistência ao pagamento de tributos. Acrescentou que as demandas judiciais de cobrança de impostos na maioria dos municípios são inviáveis, e afrontam os princípios da Economicidade e da Razoabilidade uma vez que os valores são de pequena monta, além da ausência de estrutura do Poder Judiciário em demandar milhares de ações de valor insignificante, dada a baixa capacidade contributiva dos municípios.

24. Em relação à divergência entre o valor apurado pela Gerência e o valor da Declaração de Dívida Ativa, a Defesa (seq. 78/80) disse que não identificou a diferença apontada, posto que, a

declaração da dívida ativa estar condizente com o balanço patrimonial.

25. Após análise da Defesa, o Certificado nº 1093/2020, seq. 84, ratificou as irregularidades, tendo em vista, a insuficiência dos argumentos e de documentos comprobatórios.

26. Com efeito, é dever afirmar que efetivamente ainda há muito que realizar, tendo em vista do montante de R\$ 452.274,40 inscritos em exercícios anteriores, não foi arrecadado nenhum valor em 2017, tampouco inscrito valores a serem cobrados futuramente, restando configurado inatividade da administração nesse setor.

27. A preocupação na recuperação destes créditos resulta no fato de que até determinado momento representam direitos para o Município; entretanto, após prescreverem, acarretam prejuízos ao Erário. Portanto, recomenda-se que o Município adote providências para incrementar a arrecadação destas receitas, seja administrativa ou judicialmente.

#### **DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA ORIUNDA DE DÉBITOS E MULTAS APLICADAS PELO TCM/CE**

28. Segundo dados da Secretaria desta Corte de Contas, **não** constam pendências relativas à **inscrição e cobrança** de Dívida Ativa não tributária para o exercício em questão, seq. 70.

#### **RECEITA CORRENTE LÍQUIDA**

29. No tocante a **Receita Corrente Líquida – RCL**, a Inspeção apurou com base nos dados do SIM, RREO e Balanço Geral, o seguinte resultado (seq. 70):

Especificação	Valor
RECEITA CORRENTE	28.858.003,53
(-) contribuição dos servidores para o regime próprio de Previdência	0,00
(-) receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de Previdência Social	0,00
(-) dedução da receita para formação do FUNDEB	3.254.159,25
(-) contabilização em duplicidade	0,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – SIM	25.603.844,28
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – ANEXO X	25.603.844,28

#### **RECEITAS**

30. O Balanço Geral demonstra que a **receita orçamentária** arrecadada em 2017 totalizou em R\$ 25.789.804,28 (56,28% do valor previsto), segundo dados do SIM, confirmada no REEO (R\$ 25.789.804,28), seq. 70.

31. Confrontando o valor arrecadado em 2017 com o valor recolhido no exercício anterior (2016), conclui-se que houve uma **diminuição** de arrecadação na ordem de R\$ 435.310,04.

32. As receitas tributárias importaram em R\$ 1.826.845,46, o que representou 117,98% do valor previsto (R\$ 1.548.380,34).

### DESPEASAS

33. As **despesas orçamentárias** autorizadas na LOA do exercício de 2017 corresponderam a R\$ 45.818.420,78, sendo executadas despesas na ordem de R\$ **26.879.750,47 (58,66%)**, segundo dados do SIM, divergente do REEO (R\$ 26.827.903,66).

34. Diante do exposto, recomenda-se à Administração Municipal que adote maior atenção e fidedignidade no registro de dados e informações prestadas nos documentos e demonstrativos contábeis da Prestação de Contas, SIM e RREO, evitando inconsistências de dados fornecidos pelo próprio município.

### PESSOAL

35. A despesa com o **pagamento de pessoal** do **Poder Executivo** foi de **R\$ 14.736.164,13**, que representa **57,55% da RCL, descumprindo**, o previsto no art. 169 da Constituição Federal e o limite de 54%, estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal (seq. 70).

36. O Responsável alegou que o ano de 2017 foi de crise econômica, requerendo por isso, que o prazo para o retorno ao limite, seja duplicado conforme previsto na Lei Complementar nº 101/2000, no caso de crescimento real baixo ou negativo do PIB.

37. Acrescentou que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM-CE havia firmado entendimento em situações em que as despesas retornavam ao limite na forma prevista nos arts. 23 e 66 da LRF, não seria recomendado a desaprovação das contas, como se verifica no Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas de Governo do Município de Tauá, exercício de 2007 - Processo Nº: 2007. TAU.PCG.07182/08.

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

39. O **Pleno deste TCE no processo nº 6891/12** - Prestação de Contas de Governo Aiuaba/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.



40. No citado caso (**processo nº 6891/12 – PC-GOV Aiuaba/2011**), o Relator Conselheiro 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 no exercício das consignações previdenciárias, sugeriu uma modulação temporal, ficando decidido que esta irregularidade, por si só, a partir de 2019, será suficiente para ensejar a emissão de Parecer Prévio pela Irregularidade das contas.

41. Os Técnicos apresentaram análise da trajetória de retorno ao limite da despesa com pessoal, conforme Certificado nº 1093/2020 (seq. 84):

	Final excedente 2017	
Limite máximo (a)	%DTP(b)	% Excedente (c) =b-a
54%	57,55%	3,55%

	1º Quadrimestre 2018	
RCL	Despesa com pessoal	% DTP- despesa total com pessoal real, extraída do RGF (f)
25.605.207,43	15.763.012,40	<b>61,56%</b>

	2º Quadrimestre 2018	
RCL	Despesa com pessoal	% DTP- despesa total com pessoal real, extraída do RGF
25.596.735,10	15.527.097,33	<b>60,66%</b>

	3º Quadrimestre 2018	
RCL	Despesa com pessoal	% DTP- despesa total com pessoal real, extraída do RGF
24.801.143,63	14.970.270,34	<b>60,36%</b>

	1º Quadrimestre 2019	
RCL	Despesa com pessoal	% DTP- despesa total com pessoal real, extraída do RGF
25.977.270,88	15.566.896,83	<b>59,93%</b>

	2º Quadrimestre 2019	
RCL	Despesa com pessoal	% DTP- despesa total com pessoal real, extraída do RGF
27.100.899,11	16.506.834,34	<b>60,91%</b>



	3º Quadrimestre 2019	
RCL	Despesa com pessoal	% DTP- despesa total com pessoal real, extraída do RGF
28.868.673,25	17.640.488,39	<b>61,11%</b>

	1º Quadrimestre 2020	
RCL	Despesa com pessoal	% DTP- despesa total com pessoal real, extraída do RGF
29.303.061,70	18.431.358,72	<b>64,31%</b>

42. Por fim, os Técnicos informaram, seq. 84, que nos exercícios de **2018, 2019 e 1º quadrimestre de 2020** o Poder Executivo de Abaiara **ultrapassou o percentual de 54% em todos os quadrimestres.**

43. O Certificado nº 1093/2020, também ressaltou que o Poder Executivo deveria implementar medidas de controle dos gastos com pessoal, a fim de eliminar o excedente desses gastos, conforme exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, atentando para as vedações dispostas no art. 22, parágrafo único, da LRF, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §3º e §4º do art. 169 da Constituição Federal.

44. Dessa forma, ratificada a falta de retorno das despesas com pessoal ao limite de 54%, no prazo determinado no art. 23 combinado com o art. 66 da LRF.

45. Com efeito, observou-se que além de ter ultrapassado o limite máximo de despesa com pessoal, **o que por si só é grave**, o Governo Municipal não foi capaz de reduzir essas despesas segundo determina o art. 23 e 66 da LRF, o que configura **falha de natureza gravíssima, determinante para desaprovação das contas.**

46. O Poder Legislativo efetuou despesas no valor de R\$ 905.737,00 que equivale a **3,53% da RCL**, dessa forma, respeitado o limite de 6%, obedecendo ao art. 20, inciso III, alínea “a” da LRF.

### EDUCAÇÃO

47. Concernente aos **Gastos com Educação**, o Município de Abaiara aplicou o montante de **R\$ 7.093.026,98**, o que representou **37,29%** do total das receitas provenientes de impostos e transferências. Desse modo, **cumpriu** o **art. 212 da Constituição Federal** (seq. 70).

### SAÚDE

48. Com relação aos gastos efetuados na **Saúde**, os Inspectores informaram que o Município **cumpriu** o **art. 77, inciso III, do ADCT da Constituição Federal**, acrescido pelo **art. 7º da Emenda Constitucional nº 29/2000**, posto que, despendidos recursos na ordem de **R\$ 3.322.274,72** que corresponderam a **17,46%** das receitas resultantes de impostos, compreendidas

as provenientes de transferências, pertinentes ao disposto nos arts. 156, 158 e 159, inciso I, alínea b e §3º - CF (seq. 70).

### DUODÉCIMO

49. Acerca do valor repassado ao Poder Legislativo a título de Duodécimo, os Inspectores elaboraram o seguinte quadro demonstrativo (seq. 70):

<b>Total dos Impostos e Transferências (Receita arrecadada de 2016)</b>	<b>R\$ 18.677.242,25</b>
<b>Valor máximo a repassar (7% da Receita)</b>	<b>R\$ 1.307.406,96</b>
<b>Valor fixado no Orçamento</b>	<b>R\$ 1.692.886,32</b>
<b>(+) Créditos Adicionais Abertos</b>	<b>R\$ 510.500,00</b>
<b>(-) Anulações</b>	<b>R\$ 510.500,00</b>
<b>(=) Fixação Atualizada</b>	<b>R\$ 1.692.886,32</b>
<b>Valor repassado ao Legislativo em 2017</b>	<b>R\$ 1.307.406,96</b>
<b>Valor repassado a maior ou menor</b>	<b>0,00</b>

50. Do quadro acima, a Inspeção informou, seq. 70:

51. O valor repassado ao Poder Legislativo a título de Duodécimo **obedeceu** ao que dispõe o art. 29-A, §2º, incisos I, da Constituição Federal, pois a importância repassada em 2017 está dentro do limite de 7% estabelecido na Constituição Federal, embora o valor fixado na LOA estivesse fora do limite previsto.

52. A Defesa anexou o Decreto Municipal nº 05/2017, que estabeleceu o limite de recursos financeiros ao Poder Legislativo Municipal no exercício de 2017 na quantia de (R\$ 1.307.406,96), calculado pelo índice de 7% (sete por cento) a ser aplicado sobre o total das receitas tributárias e das transferências constitucionais de 2016 (R\$ 18.677.242,25).

53. O Certificado nº 1093/2020 (seq. 84), atestou a regularidade dos repasses de Duodécimo no exercício de 2017, em face dos documentos anexados pela defesa, restando cumprido o previsto no art. 29-A da Carta Federal.

54. Quanto aos repasses mensais de Duodécimo, os Técnicos informaram na seq. 34, que ocorreram no prazo estabelecido no art. 29-A, §2º, inciso II – CF.

### OPERAÇÕES DE CRÉDITO(ARO), GARANTIAS E AVAIS

55. Os Inspectores informaram (seq. 70) que durante o exercício de 2017 o Município não contraiu Operações de Crédito, não realizou Empréstimos por Antecipação de Receita Orçamentária – ARO, assim como não foram concedidas Garantias e Avais.

### DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA

56. A Dívida Pública Consolidada (Dívida Fundada) encontra-se dentro do limite estabelecido no art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/2001, do Senado da República, de acordo com o a

Informação Técnica (seq. 70).

Dívida Pública	Receita Corrente Líquida-SIM	Limite Legal (RCL x 1,2)
R\$ 19.196.547,49	R\$ 25.603.844,28	R\$ 30.724.613,14

### **PREVIDÊNCIA - INSS**

57. Os Inspectores informaram, de acordo com os dados do SIM, que a Prefeitura consignou de seus servidores a quantia de R\$ 1.024.605,66 para pagamento ao **INSS**, e, repassou o valor de R\$ 1.253.095,15 (122,30%) ao referido Órgão Previdenciário no exercício de 2017.

58. Os Técnicos também apontaram, com base no Demonstrativo da Dívida Flutuante, que o município já possuía junto ao INSS, dívidas de exercícios anteriores no valor de R\$ R\$ 381.874,79, sendo diminuídas no exercício em análise, seq. 70 e 84.

### **RESTOS A PAGAR**

59. Quanto ao saldo geral de restos a pagar, os Técnicos informaram que no final do exercício de 2017 os restos a pagar totalizaram no valor de **R\$ 10.454.563,59**, o que equivale a 40,83% da receita corrente líquida – RCL, conforme Demonstrativo da Dívida Flutuante e quadro apresentado no Certificado nº 590/2018, (seq. 70).

60. A Defesa, seq. 78/86, manifestou-se nos seguintes termos:

“.....

Assim sendo, entende-se que o art. 55 da LRF não impõe nenhum limite, mas tão somente orienta quanto à forma de elaboração do demonstrativo dos restos a pagar inscritos no exercício, razão pela qual o mesmo não pode ser utilizado como sendo o limite de inscrição de restos a pagar. O segundo dispositivo do Código Penal que trata da inscrição dos restos a pagar é o art.359-C, que assim prescreve:

*“Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura*

*Art. 359- C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos 2 (dois) últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:*

*Pena – reclusão, de 1 (um) ano a 4 (quatro) anos.”*

Trata-se, também, de um crime próprio, ou seja, somente poderá ser praticado pelo agente público que tenha competência para ordenar ou autorizar à assunção de obrigação. Dessa forma, o crime poderá ser cometido tanto pelo prefeito ou presidente da câmara que são os titulares de tais competências, como também pelos demais agentes públicos que receberam a delegação para ordenar ou autorizar à assunção de obrigação de despesa. Presume-se que o objetivo principal do legislador ao aprovar este dispositivo foi coibir uma praxe que ocorria com muita frequência nas três esferas de governo, pois não raramente o agente público detentor do mandato ou da legislatura utilizava-se do poder da “máquina pública” para a realização de diversas despesas que tinham o cunho predominantemente eleitoreiro, o que causava sérios problemas para o sucessor e principalmente para a população em geral. A aplicação do art. 359-C do Código Penal está atrelada ao descumprimento do art. 42 da LRF. Logo, a aplicação desse tipo incriminador poderá ocorrer sempre que o art. 42 da LRF for descumprido, o qual assim determina:

*“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art.20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser*

PARECER PRÉVIO Nº 0053 /2022

12

*cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. “Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”*

Destaca-se que tanto o art. 359-C do Código Penal quanto o art. 42 da LRF abrangem tão somente as obrigações de despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato ou da legislatura que:

- não possam ser integralmente cumpridas até o encerramento do exercício (empenhadas, liquidadas e pagas); ou
- tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Como tais dispositivos aplicam-se somente às despesas contraídas ou assumidas nos últimos oito meses do mandato, o que não é o período da atual Prestação de Contas de Governo, por se tratar do primeiro ano do mandato (2017-2020), torna-se necessário evidenciar que citados limites e as eventuais penas, pelo descumprimento, não se aplica ao fato de se ter inscrito, na forma da lei, como já evidenciado, Restos a Pagar no exercício de 2017. Assim sendo, diante dos esclarecimentos ofertados, espera-se atender ao que ao solicitado pela Inspeção. Não há de se encaminhar qualquer documentação, tendo em vista que a Relação dos Restos a Pagar Inscritos já se encontram anexadas na referida Prestação de Contas, bem como a legislação citada é de domínio público e de pleno conhecimento dos que fazem essa Egrégia Corte de Contas.”

61. Os Técnicos, no Certificado nº 1093/2020 (seq. 84) ressaltaram que embora o art. 359-C do Código Penal, assim como o art. 42 da LRF façam referência ao último exercício do mandato, é bom lembrar que a essência da LRF, busca a responsabilidade na gestão fiscal das finanças públicas, neste diapasão, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações, deve ocorrer simultaneamente em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato. Por fim, tendo em vista, que a Defesa não contestou os dígitos apurados na fase pretérita, a Diretoria ratificou o exposto no Certificado nº 00590/2018, seq. 70.

62. O MPC, no Parecer nº 1425/2021, seq. 87, não se manifestou sobre este assunto.

63. Contudo, verifica-se no Demonstrativo da Dívida Flutuante de seq. 12, que do saldo total de restos a pagar (R\$ 10.454.563,59), o valor de **R\$ 7.305.348,77** corresponde a **restos a pagar não processados**.

64. Ao excluirmos do total de restos a pagar para o exercício seguinte a quantia de R\$ 1.438.286,02, referente às disponibilidades financeiras do Poder Executivo, existentes em 31/12/2017, e o valor de R\$ 7.305.348,77 de restos a pagar não processados, a dívida de R\$ 10.454.563,59 seria reduzida para R\$ 1.710.928,80, o que equivale a 6,68% da Receita Corrente Líquida – RCL, ou seja, dentro do limite de 13% aceito por esta Corte de Contas.

### **BALANÇO GERAL**

65. Na análise das peças que compõem o Balanço Geral do Município de Abaiara, os Inspectores constataram a que o resultado geral relativo ao exercício financeiro em exame está demonstrado nos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa junto às Notas Explicativas, que são parte integrante das demonstrações contábeis e, ainda, nos Anexos auxiliares da Lei nº 4.320/1964.

66. Na análise das peças que compõem o Balanço Geral de Abaiara referente ao exercício de

2017, foi constatada a devida consolidação dos valores referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial de todas as unidades orçamentárias constantes no Orçamento Municipal para o exercício em referência.

67. No **Balanco Orçamentário – Anexo 12** verificou-se que a receita orçamentária arrecadada (R\$ 25.789.804,28) foi menor do que a despesa orçamentária executada (R\$ 26.879.750,47). Esta situação demonstra que houve **deficit orçamentário de R\$ 1.089.946,19**.

68. Os Técnicos apontaram que o valor da receita realizada e da despesa empenhada, registradas no Balanco Orçamentário está de acordo com o valor apresentado no Balanco Financeiro (seq. 70).

69. O **Balanco Financeiro – Anexo 13** demonstra que a disponibilidade financeira líquida existente em 31/12/2017 do Poder Executivo foi de **R\$ 1.438.286,02**.

70. Os Técnicos observaram que o valor registrado no Balanco Financeiro (R\$ 1.438.286,02) conferiu com o valor do RGF (R\$ 1.438.286,02), seq. 70.

71. O **Balanco Patrimonial – Anexo 14** evidencia a posição, na data do encerramento do exercício, dos saldos das contas representativas de bens e direitos que constituem o Grupo do Ativo, e dos saldos das contas relativas às obrigações de curto e longo prazo que formam o Passivo.

72. O Balanco Patrimonial apresentou patrimônio líquido no valor de R\$ 1.298.470,83.

73. O **Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Anexo 15**, que reflete as alterações ocorridas no Patrimônio durante o exercício, indica um **resultado deficitário** de R\$ 17.312.055,82, ocasionado principalmente pela atualização de sua dívida previdenciária, parcelada junto a Receita Federal do Brasil (seq. 70).

### **DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA (DFC)**

74. A Demonstração do Fluxo de Caixa do exercício de 2017, deu-se da seguinte forma:

	Exercício atual	Exercício anterior
Geração líquida de caixa e equivalente de caixa	- 110.232,78	588.946,59
Caixa e equivalente de caixa inicial	1.548.518,80	2.079.219,57
Caixa e equivalente de caixa final	1.438.286,02	1.548.518,10

75. O Certificado Inicial (seq. 70) observou divergência de R\$ 0,70 (setenta centavos) entre o caixa e equivalente de caixa final do exercício anterior (R\$ 1.548.518,10) e o caixa e equivalente de caixa inicial do exercício atual, em análise (R\$ 1.548.518,80).

76. Diante do exposto, recomenda-se à Administração Municipal que adote maior atenção e fidedignidade no registro de dados e informações prestadas nos documentos e demonstrativos contábeis da Prestação de Contas, evitando inconsistências de dados fornecidos pelo próprio

município.

### CONTROLE INTERNO

77. Os Inspectores informaram (seq. 70), que a Norma que instituiu o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, regulamentando 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), foram apresentados, cumprindo os termos do art. 5º, inciso VII, da IN nº 02/2013-TCM.

### CONCLUSÃO

78. De tudo o que foi examinado, conclui-se que as Contas Anuais do exercício de 2017 da Prefeitura de Abaiara apresentam o seguinte resumo:

#### PONTOS POSITIVOS:

- Prestação de Contas, LDO, LOA, Programação Financeira e Cronograma de desembolso mensal (itens 14, 16, 17 e 18);
- Atendimento ao disposto no art. 48 da LRF (item 15);
- Créditos Adicionais abertos dentro da legalidade (item 19);
- Foram cumpridos os percentuais constitucionais com **Educação (37,29%)** e **Saúde (17,46%)** (itens 47 e 48);
- **Duodécimo** conforme previsto no art. 29-A da CF (item 49);
- Repasse integral das contribuições previdenciárias ao **INSS** (item 57);
- A Dívida Pública Consolidada encontra-se dentro do limite estabelecido no art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/2001, do Senado da República (item 56);
- Controle interno cumprindo ao disposto na IN nº 02/2013-TCM (item 77).

#### PONTOS NEGATIVOS:

- Falta de arrecadação e inscrição dos créditos inscritos na Dívida Ativa (item 21);
- **Não cumprido** o limite de **54%** com despesas de **Pessoal**, ou seja, o Município gastou o valor de **R\$ 14.736.164,13**, o que representou **57,55%** da RCL, bem como, não reconduziu as despesas no prazo determinado nos arts. 23 e 66 da LRF, irregularidade grave, determinante para a desaprovação das contas (item 35);
- **Restos a Pagar** para o exercício seguinte no total de **R\$ 10.454.563,59**. Contudo, ao excluirmos do total de restos a pagar para o exercício seguinte a quantia de R\$ 1.438.286,02, referente às disponibilidades financeiras do Poder Executivo, existentes em 31/12/2017, e o valor de R\$ 7.305.348,77 de restos a pagar não processados, a dívida de R\$ 10.454.563,59 seria reduzida para R\$ 1.710.928,80, o que equivale a 6,68%



PARECER PRÉVIO Nº 0053 /2022

15

da Receita Corrente Líquida – RCL, ou seja, dentro do limite de 13% aceito por esta Corte de Contas.

- Balanço Orçamentário apresentou deficit de R\$ 1.089.946,19 (item 67);
- Demonstrativo das Variações Patrimoniais um resultado deficitário de R\$ 17.312.055,82 (item 86).

79. Face ao exposto e examinado nos termos do art. 6º da Lei nº 12.160/1993, **VOTO** pela emissão de Parecer Prévio pela **Irregularidade das Contas de Governo** do Prefeito de Abaiara, Sr. Afonso Tavares Leite, exercício 2017, com as seguintes **recomendações** à atual administração do referido município:

- **Incrementar** a arrecadação dos valores inscritos na Dívida Ativa;
- **Administrar** o Orçamento buscando garantir a harmonia das finanças públicas, limitando os gastos à arrecadação das receitas com a finalidade de evitar deficit orçamentário e o consequente endividamento;
- **Adotar** maior atenção e fidedignidade no registro de dados e informações prestadas nos documentos e demonstrativos contábeis da Prestação de Contas, evitando inconsistências de dados fornecidos pelo próprio;
- **Atentar** para o limite de 54% de gastos com pessoal definido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

80. Adote a Secretaria-Geral do TCE, a seguinte providência:

- Notificar o Prefeito, com cópia deste Parecer Prévio, e remeter os autos a Câmara Municipal de Abaiara, para o julgamento destas Contas Anuais.

Expedientes necessários.

Fortaleza, 21 de fevereiro de 2022.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor  
**RELATORA**