

PROCESSO Nº 03386/2023-0

ESPÉCIE PROCESSUAL: Prestação de Contas de Governo

ENTE FEDERATIVO: Beberibe

EXERCÍCIO: 2022

RESPONSÁVEL: Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha

RELATOR: Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de prestação de contas de governo do município de Beberibe (CE), referente ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade da Sr^a Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha, Prefeita Municipal de Beberibe à época.

O Processo nº 03386/2023-0 foi a mim distribuído e, na sequência, encaminhado à Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (adiante Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE) para fins de instrução técnica.

Ato contínuo, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, no Relatório de Instrução nº 3235/2024, requestou que se procedesse à notificação da Sra. Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha 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 da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, a responsável foi devidamente notificada na edição de 16/08/2024 do DOE/TCE-CE, tendo prestado esclarecimentos em 02/09/2024 – dentro do prazo, conforme a Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 8618/2024.

Em seguida, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE emitiu o Relatório de Instrução nº 4050/2024, opinando pela emissão de parecer prévio pelo TCE/CE à Câmara Municipal pela aprovação com ressalva da prestação de contas do governo do município de Beberibe (CE), de responsabilidade da Sra. Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha, relativa ao exercício financeiro de 2022.

Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas/TCE-CE, para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, inciso II, da LOTCE/CE, a 2ª Procuradoria de Contas/MPC/TCE-CE emitiu o Parecer nº 5376/2024, pela emissão de Parecer Prévio pela “*IRREGULARIDADE DAS CONTAS, fundamentado nos artigos 1º, III e 42-A, da Lei nº 12.509/95,*

e no Acórdão STF proferido no Recurso Extraordinário nº 848.826-DF, constitui espécie de decisão qualificada, “cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).” (RE-848.826”.

É o relatório.

VOTO

Ao Tribunal de Contas compete *apreciar* – e não julgar – as contas prestadas anualmente pelo(a) Prefeito(a), mediante a emissão de Parecer Prévio pela sua aprovação, com ressalva(s) ou não, ou desaprovação, podendo, ainda e se acaso for necessário, fazer recomendações. De caráter exclusivamente técnico, o Parecer Prévio respaldará o julgamento político das contas de governo pelos vereadores da Câmara Municipal correspondente. É o que estabelece o art. 78, inciso I, da Constituição do Estado do Ceará¹.

No caso, foram analisadas as contas de governo do município de Beberibe (CE), relativas ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2022, prestadas em 26 de janeiro de 2023 pela Sra. Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha.

O Tribunal de Contas avaliou o desempenho da Prefeita Municipal nas funções de planejamento, de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, de execução do orçamento municipal, de conformação das finanças municipais às determinações da Constituição Federal, da Lei nº 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, munindo a Câmara Municipal de Beberibe(CE) uma visão macro do governo no período analisado.

Digno de nota que a emissão de parecer prévio nos presentes autos 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, por força 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.

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 razão de decidir sobre a regularidade ou não das Contas ora apreciadas.

1. DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

A prestação de contas de governo do município de Beberibe (CE), referente ao exercício de 2022, foi encaminhada, em meio eletrônico, à respectiva Câmara Municipal em 26 de janeiro de

1Art. 78 da CE: “Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará: I – apreciar as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado no prazo de doze meses, a contar do seu recebimento.”

2023, dentro do prazo estipulado no art. 42, § 4º da Constituição Estadual² e no art. 6º da Instrução Normativa TCM nº 02/2013³.

2. CRÉDITOS ADICIONAIS

Dos créditos adicionais e da prévia autorização legislativa⁴

No decorrer do exercício de 2022, a Prefeitura de Beberibe (CE) **abriu o montante de R\$ 121.104.538,99 em créditos adicionais suplementares e especiais**, utilizando-se de recursos resultantes de superávit financeiro, excesso de arrecadação e anulação de dotações.

Dos créditos adicionais suplementares⁵

Considerando que a lei orçamentária anual do município **autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 80% da despesa fixada**– o que equivale a **R\$ 116.605.199,41 (cento e dezesseis milhões, seiscentos e cinco mil cento e noventa e nove reais e quarenta e um centavos)**, e que foram abertos **R\$ 117.362.034,99 (cento e dezessete milhões, trezentos e sessenta e dois mil e trinta e quatro reais e noventa e nove centavos)**, a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE reputou **desrespeitado o limite estabelecido pelo Orçamento, descumprindo, portanto, o art. 167, inciso V, da CF/88⁶, bem como o art. 43, §1º, inciso III da Lei Federal nº 4.320/1964⁷.**

Instada a se manifestar, a Sra. Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha, ora responsável, alegou que:

2Art. 42, § 4º da 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.”

3Art. 6º da IN TCM nº 02/2013. “As contas de governo do município, relativas ao ano anterior, deverão ser prestadas pelo prefeito à câmara municipal até 31 de janeiro do ano subsequente, que providenciará o envio ao Tribunal de Contas dos Municípios até o dia 10 de abril de cada ano.”

4A 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.

5Os 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.

6Art. 167. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

7Art. 43 da Lei nº 4.320/64. [...] § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II - os provenientes de excesso de arrecadação; III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.



[...] Conforme será demonstrado a seguir, no entanto, nenhum valor foi suplementado sem a respectiva fonte de recursos. Em leitura aos Decretos encaminhados de forma vestibular junto a PCG, as suplementações ocorridas com a autorização da LOA se comportaram da seguinte maneira, conforme captura de tela extraída do documento sequencial 859 dos autos dessa PCG: [...] Ocorre que durante o ano de 2022, o Município de Beberibe viu-se diante de despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica prevista em LOA, e para este fim, foram autorizados pelo Poder Legislativo a promulgação de leis autorizativas dos chamados créditos especiais, os quais devem ter o reforço previsto na lei autorizativa, regido pela regra prevista no respectivo crédito autorizado em lei própria. Diz isso pois o MCASP, na página 108 de sua 10ª. Edição assim determina: O crédito suplementar incorpora-se ao orçamento, adicionando-se à dotação orçamentária que deve reforçar, enquanto que os créditos adicionais especiais e extraordinários conservam sua especificidade, demonstrando-se as despesas realizadas à conta dos mesmos separadamente. Nesse sentido, entende-se que o reforço de um crédito especial ou de um crédito extraordinário deve dar-se, respectivamente, pela regra prevista no próprio crédito ou, no caso de omissão, pela abertura de outros créditos especiais ou extraordinários. Do trecho acima destacado, tem-se que os reforços oriundos de créditos especiais, se regem por sua própria lei, não confundindo-se com as previsões estabelecidas na LOA, as quais não podem reger créditos que são abertos por lei específica. Sendo assim, o reforço do crédito especial solicita abertura de um novo crédito especial, seja mediante a margem percentual autorizada na própria lei do primeiro crédito especial, seja por meio de uma nova lei autorizativa. Explica-se de forma exemplificativa: suponha-se ter sido aberto um crédito especial no valor de R\$100.000,00 que com o tempo, mostrou-se insuficiente para alcançar os fins almejados para os fins que fora criado. Nesse necessário, o valor pode ser reforçado somente de duas formas: pode haver a edição de uma nova lei especial ou, havendo previsão na lei do próprio crédito especial, ser suplementado por sua própria regência. No caso específico de Beberibe, a lei de crédito especial estabelece de forma incontestável que, se entender necessário, o Poder Executivo poderá suplementar as dotações ali criadas, até o limite previsto em LOA. Veja-se: [...] As autorizações de suplementações contidas nos respectivos créditos, não se confundem com limite percentual autorizado na LOA. Este último regulam e delimitam o percentual de alterações orçamentárias, com base na despesa fixada, para as dotações já previstas na Lei Orçamentária aprovada para o ano de 2022. Já o artigo terceiro da supracitada lei 1.379/2022, dá permissão para, em caso de necessidade, haver suplementação das dotações criadas pela lei, CONFORME estabelecido na LOA, sem contudo INCORPORA-SE a LOA, já que conforme o MCASP, o reforço de dotação autorizado por lei de crédito especial, “conservam sua especificidade, demonstrando-se as despesas realizadas à conta dos mesmos separadamente”. De forma clara e direta, pode a Prefeitura suplementar, nas dotações previstas em lei, até o valor total autorizado na própria lei. De forma brilhante e didática, o contabilista Paulo Henrique Feijó, em sua obra *Gestão de Finanças Públicas*, 4ª. Edição, assim elucidou a questão: [...] A Prefeitura de Beberibe fez exatamente tal qual leciona o autor. Quanto as dotações previstas em LOA, foi feito o devido controle da fonte de recurso, conforme já demonstrado acima. Quanto aos reforços necessários aos valores autorizados através dos créditos especiais, também houve o devido controle dos valores suplementados, sempre sendo respeitado o percentual autorizativo na LOA, havendo o controle percentual por lei e não de forma

consolidada, tal qual fez este TCE no Relatório de Instrução ora combatido. Veja-se controle encaminhado de forma vestibular, também junto ao documento sequencial 859: [...] Logo, o apontamento deve ser devidamente retificado. Ainda se, para nossa surpresa, esta Unidade Técnica discordar dos apontamentos ora ofertados, temos que o suposto valor aberto sem fonte de recurso se limita ao valor de R\$756.835,58, o que representa percentual irrisório comparado aos créditos abertos e autorizados, conforme será demonstrado em seguida e sendo de acordo com a jurisprudência abaixo: [...] Nesse contexto, observa-se que ainda que todo o alegado, onde de forma definitiva foi comprovada a legalidade dos atos administrativos questionados, a jurisprudência acima colecionada deve ser observada por esta Corte de Contas, tendo-se em vista, que Lei do Orçamento autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 80% da despesa fixada, o que equivale a R\$ 116.605.199,41, e considerando que foram o valor questionado resume-se ao irrisório percentual de 0,64% da despesa fixada, não tendo o condão de desaproveitar a presente contas. No entanto, reforça-se que traz-se a baila tal argumento somente a nível de demonstração de jurisprudência, uma vez que tem-se plena convicção da regularidade dos atos praticados. Diante de todo o exposto o presente item deve ser considerado regular.

2.0 DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

De ofício, o TCE-CE atestou que os créditos abertos por excesso de arrecadação possuíam saldo real no momento de sua abertura, bem como o excesso concretizou-se ao final do exercício financeiro. Entretanto, foi informado que não foram apresentados os demonstrativos de cálculo do provável excesso de arrecadação dos créditos abaixo listados: [...] Diante da apresentação da documentação requerida em anexo, pede-se que o item seja considerado regular.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, após analisar os argumentos da Defesa, afastou a irregularidade e reputou atendido o limite estabelecido pelo Orçamento e a determinação imposta pelo inciso V do art. 167 da Constituição Federal, e art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, conforme abaixo exposto:

5. Analisando os instrumentos de planejamento, constata-se que a Lei Orçamentária Anual (LOA) autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 80% do total da despesa fixada, o que equivale a R\$ 116.605.199,41.

6. Nos esclarecimentos ofertados, a interessada afirmou que os reforços oriundos de créditos especiais, se regem por sua própria lei, não se confundindo com as previsões estabelecidas na LOA, as quais não podem reger créditos que são abertos por lei específica, tendo indicado as disposições do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, transcritas a seguir:

O crédito suplementar incorpora-se ao orçamento, adicionando-se à dotação orçamentária que deva reforçar, enquanto que os créditos especiais e extraordinários conservam sua especificidade, demonstrando-se as despesas realizadas à conta dos mesmos, separadamente. Nesse sentido, entende-se que o reforço de um crédito especial ou de um crédito extraordinário deve dar-se, respectivamente abertura de novos créditos especiais e extraordinários.

7. Em concordância com as justificativas, efetuou-se a reanálise do montante de abertura de créditos adicionais suplementares no exercício de 2022, considerando o que consta no art. 3º da Lei nº 1.379/2022 (a qual autorizou o Poder Executivo a abrir crédito adicional especial), disciplinando a autorização de abertura de créditos suplementares, os quais não seriam contabilizados no cálculo do percentual da Lei Orçamentária Anual, mas deveriam respeitar o limite disposto na legislação própria, cujos termos seguem transcritos abaixo.

[...] Art. 3º Fica a Chefe do Poder Executivo Municipal autorizada a abrir créditos suplementares até o limite do total das Despesas Autorizadas na Lei Municipal nº. 1.375, de 26 de novembro de 2021, com finalidade de reforçar as dotações ora criadas, utilizando como fonte de recursos compensatórios, quaisquer das disponibilidades referidas no art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

8. Diante do exposto, considerando os créditos suplementares com exceção dos referentes à Lei nº 1.379/2022, verifica-se que foram abertos R\$ 115.881.887,56 em créditos do tipo suplementar, segundo dados dos Decretos e do SIM, sendo cumprido o limite estabelecido pelo Orçamento e a determinação imposta pelo inciso V do art. 167 da Constituição Federal, e art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

A 2ª Procuradoria não se manifestou especificamente sobre o tema.

Diante do exposto, que a lei orçamentária anual do município **autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 80% da despesa fixada**— o que **equivale a R\$ 116.605.199,41 (cento e dezesseis milhões, seiscentos e cinco mil cento e noventa e nove reais e quarenta e um centavos)**, e que foram abertos **R\$ 115.881.887,56 (cento e quinze milhões, oitocentos e oitenta e um mil oitocentos e oitenta e sete reais e cinquenta e seis centavos)** em créditos do tipo suplementar, segundo dados dos Decretos e do SIM, sendo cumprido o limite estabelecido pelo Orçamento e a determinação imposta pelo inciso V do art. 167 da Constituição Federal, e art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

Dos créditos adicionais especiais⁸

Os créditos adicionais especiais foram autorizados pelas Leis Municipais nºs 1.379/2022, nº 1.405/2022, nº 1.416/2022 e nº 1.420/2022, devidamente acostada aos autos.

A utilização da fonte superávit financeiro.

⁸Já 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.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-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/88⁹, bem como o art. 43, §1º, inciso I e §2º da Lei Federal nº 4.320/1964¹⁰.

A fonte de recursos “excesso de arrecadação” .

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou, com base nos dados da tabela exposta no Relatório Inicial, “saldo suficiente de excesso de arrecadação no momento da abertura de créditos e ao final do exercício houve a concretização do excesso de arrecadação (R\$ 70.136.173,54), sendo suficiente para a abertura do montante total (R\$ 63.042.495,95)”.

Contudo, ressaltou que não foram apresentados os demonstrativos de cálculo do provável excesso de arrecadação, em desobediência ao disposto no inciso V do art. 5º da IN nº 02/2013, alterada pela IN nº 02/2015.

A Sra. Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha afirmou o envio do cálculo do provável excesso de arrecadação.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, em consulta à documentação encaminhada juntamente com os esclarecimentos ofertados, observou-se a apresentação dos demonstrativos de cálculo do provável excesso de arrecadação, referentes aos decretos que utilizaram tal fonte de recurso, em obediência ao disposto no inciso V do art. 5º da IN nº 02/2013, alterada pela IN nº 02/2015, restando descaracterizado, portanto, o referido achado.

3. DA DÍVIDA ATIVA¹¹

Saldo dos créditos da dívida ativa¹²

9Art. 167. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

10Art. 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.

11Dívida 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).

12Quando 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.

A dívida ativa do município apresentou um saldo de R\$ 27.720.256,01 (vinte e sete milhões, setecentos e vinte mil duzentos e cinquenta e seis reais e um centavo), proveniente de exercícios anteriores, tendo sido **arrecadados R\$ 2.442.458,71 (dois milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil quatrocentos e cinquenta e oito reais e setenta e um centavos) em 2022**, após cancelamento e prescrições no exercício, que, somado às inscrições de 2022, totalizou um **saldo de R\$ 32.953.836,37 (trinta e dois milhões, novecentos e cinquenta e três mil oitocentos e trinta e seis reais e trinta e sete centavos) ao final do exercício.**

Especificação	Valor
Saldo do exercício anterior – 2021	27.720.256,01
(+) Inscrições no exercício	7.690.400,81
(-) Arrecadado no exercício – Dívida Ativa Tributária	2.245.551,55
(-) Arrecadado no exercício – Dívida Ativa Não Tributária	15.266,96
(-) Arrecadado no exercício – Dívida Ativa Tributária – Multa e Juros	181.640,20
(-) Arrecadado no exercício – Dívida Ativa Não Tributária – Multa e Juros	0,00
(-) Cancelamento e prescrição no exercício	14.361,74
(=) Saldo final do exercício – 2022	32.953.836,37
% do Valor cobrado sobre o saldo do exercício anterior	8,81%

Fonte: Relatório de Instrução nº 3235/2024, da Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE destacou o esforço da Administração Municipal em promover ações administrativas ou judiciais para recuperar os créditos da dívida ativa.

4. DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

A Receita Corrente Líquida do município de Beberibe (CE), no exercício de 2021, atingiu o montante de **R\$ 191.949.170,97 (cento e noventa e um milhões, novecentos e quarenta e nove mil cento e setenta reais e noventa e sete centavos)** – valor este apurado pela Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE com base nos dados registrados do Sistema de Informação Municipal, que coincidiu com o montante do Balanço Geral.

5. DESPESAS

DESPESAS COM A MANUTENÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE

De acordo com o art. 212 da Constituição Federal¹³, os municípios devem aplicar **ao menos 25%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Segundo a Diretoria de Contas de Governo, o município de Beberibe aplicou no exercício de 2022 a importância de **R\$ 25.059.965,39 (vinte e cinco milhões, cinquenta e nove mil novecentos e sessenta e cinco reais e trinta e nove centavos)**, que corresponde a **25,84%** do total das receitas provenientes de impostos e de transferências, **cumprindo o percentual de gasto mínimo previsto no ordenamento jurídico para a educação.**

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)¹⁴.

A Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE verificou a aplicação de **R\$ 25.122.827,51 (vinte e cinco milhões, cento e vinte e dois mil oitocentos e vinte e sete reais e cinquenta e um centavos)**, correspondente a **27,29%** 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.**

DAS DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

De acordo com o art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵, a despesa total com pessoal do Poder Executivo não pode exceder 54% da Receita Corrente Líquida.

13Art. 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.”

14Art. 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.”

15Art. 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.

O Poder Executivo despendeu **R\$ 95.887.849,15 (noventa e cinco milhões, oitocentos e oitenta e sete mil oitocentos e quarenta e nove reais e quinze centavos)** em despesa com pessoal, que corresponde a **50,42%** da RCL, cumprindo, pois, o Prefeito à época o limite legal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal no exercício sob exame.

Verificou-se que os valores demonstrados no RGF do último período e os divulgados na STN não estavam compatíveis em relação aos valores informados no SIM, pois, os montantes das transferências obrigatórias da União relativas às emendas parlamentares individuais (R\$ 558.000,00) não foram registrados corretamente no RGF.

Em resposta, a interessada, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminhou os seguintes esclarecimentos:

[...] Pede-se que o item seja julgado sob a ótica da razoabilidade, uma vez que apesar da diferença evidenciada, em ambos cenários o município encontra-se dentro dos limites legais. A diferença limita-se ao percentual de 0,08% quanto aos gastos relacionados a despesas com pessoal, e, portanto, pela aplicação do princípio da razoabilidade, pede-se que a diferença não seja considerado um item de impacto quando do julgamento da presente PCG.

A Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE, ressaltou, na fase complementar, “*que embora as situações não tenham constituído irregularidades a ponto de macular a Prestação de Contas de Governo, deve-se ressaltar que o resultado alcançado na análise das despesas com pessoal tem caráter informativo para fins de acompanhamento gerencial por parte dos responsáveis pela gestão da Administração Municipal e adoção de possíveis medidas de controle dos referidos gastos*”.

Sem embargo, recomendo à Prefeitura de Beberibe (CE) que proceda com maior atenção e fidedignidade ao registro de dados e informações nos demonstrativos fiscais e nos balancetes do SIM.

DUODÉCIMO

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo Municipal lhes são entregues em duodécimos. É a inteligência do art. 168 da Constituição Federal¹⁶.

¹⁶Art. 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.

A fixação do total da despesa da Câmara Municipal de Beberibe (CE) e o valor a ela efetivamente repassado pela Prefeitura Municipal foram **conformes o art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal**¹⁷.

Receita tributária e das transferências aos municípios – Exercício de 2021: R\$ 79.068.967,58
Valor limite para a fixação do total da despesa da Câmara Municipal de Beberibe (CE) no exercício de 2022 (7% da Receita; art. 29-A, I, da CF/88): R\$ 5.534.827,73

Fixação atualizada do total da despesa da Câmara Municipal de Beberibe (CE) em 2021 (Decreto de Contingenciamento nº 0119001/2021): R\$ 5.581.022,19

Repasso efetuado à Câmara Municipal de Beberibe (CE) a título de duodécimo no exercício: R\$ 5.534.827,73

Data dos repasses mensais

Finalmente, a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE verificou que os **repasses mensais do duodécimo ocorreram dentro do prazo** estabelecido no §2º inciso II do art. 29-A da CF/88¹⁸ - *a saber: até o dia 20 de cada mês.*

DA DÍVIDA CONSOLIDADA E MOBILIÁRIA

De acordo com o art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal¹⁹, a dívida consolidada²⁰ dos municípios não pode exceder a 1,2 vezes a RCL.

A Diretoria do TCE/CE verificou estar a dívida consolidada municipal **dentro do limite** estabelecido pelo Senado Federal, consoante os valores a seguir:

17Art. 29-A da CF/88: “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.”

18Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês.

19Art. 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.”

20Dívida 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.

RCL ajustada R\$ 191.391.170,97	LIMITE DO ART. 3^a, II, DA RESOLUÇÃO SF 40/2001 R\$ 229.669.405,16	DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA R\$ 1.163.885,22 Cumpriu
------------------------------------	--	---

Fonte: Relatório de Instrução nº 3235/2024 da Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE

DA PREVIDÊNCIA

Do INSS

Verificou-se que o Poder Executivo repassou **valores superiores** ao INSS a título de Contribuição Previdenciária, entretanto **tal divergência não foi materialmente relevante** em relação ao montante total das consignações.

Além disso, ressaltou que, conforme os dados registrados na base de dados do SIM, o Município utilizou os códigos de conta extraorçamentária “100158001 - INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCI” e “100040000 - Contribuição Previdenciária - INSS” para informar os dados de consignações e repasses do INSS, entretanto, conforme o Manual do SIM, o código padronizado a ser utilizado seria somente o último citado.

Sobre tal divergência, **recomendo** à Prefeitura de Beberibe (CE) que adote medidas com o objetivo de informar os dados de consignações e repasses do INSS no SIM conforme as instruções contidas nos Manuais do SIM, referentes a cada exercício.

Da Previdência Municipal

O **repasso do Poder Executivo à Previdência Municipal de Beberibe** dos valores consignados a título de contribuição previdenciária foram, segundo o Relatório de Instrução nº 3532/2024, da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, feitos de forma **integral**.

6. RESTOS A PAGAR²¹

Ao final do exercício de 2022, a **dívida fluante relacionada aos restos a pagar** foi de **R\$ 21.710.128,51 (vinte e um milhões, setecentos e dez mil cento e vinte e oito reais e cinquenta e**

²¹O 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.

um centavos), tendo o **saldo de restos a pagar aumentado** no último exercício financeiro (conforme demonstra o quadro a seguir):

2020	2021
R\$ 17.979.635,92	R\$ 21.710.128,51

Fonte: Relatório de Instrução nº 3235/2024, da Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE

Nada obstante isso, constatou-se disponibilidade financeira no município de Beberibe (CE) **para a cobertura das despesas com restos a pagar processados.**

7. RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 (Lei nº 1.352/2021) estabeleceu como meta de resultado primário um déficit de R\$ 1.521.120,03, obtendo um **superávit primário de R\$ 16.138.802,03 (acima da linha), cumprindo**, pois, a meta de resultado primário.

Para o resultado nominal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 (Lei nº 1.352/2021) estabeleceu um déficit de R\$ 1.408.124,99. Analisando o Demonstrativo de Resultados Primário e Nominal, a Diretoria do TCE/CE constatou o **cumprimento da meta do período em análise**, já que o resultado nominal apresentado **foi de R\$ 19.223.443,18 (acima da linha).**

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 ORÇAMENTÁRIO²²

O Balanço Orçamentário evidenciou um **superávit orçamentário**, dado o montante da despesa realizada ter sido inferior ao da receita arrecadada.

²²Art. 102 da Lei nº 4.320/64. “O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.”

DO BALANÇO FINANCEIRO²³

O Balanço Financeiro demonstrou uma **disponibilidade financeira bruta** do Poder Executivo em 31/12/2022 no valor de **R\$ 30.518.322,04 (trinta milhões, quinhentos e dezoito mil trezentos e vinte e dois reais e quatro centavos)**.

DO BALANÇO PATRIMONIAL²⁴

Na análise do Balanço Patrimonial, a Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE apurou-se um patrimônio líquido no montante de R\$ 129.957.458,14 (cento e vinte e nove milhões, novecentos e cinquenta e sete mil quatrocentos e cinquenta e oito reais e quatorze centavos), apresentando uma variação positiva no montante de R\$ 129.167.626,27 (cento e vinte e nove milhões, cento e sessenta e sete mil seiscentos e vinte e seis reais e vinte e sete centavos).

DA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (DVP)²⁵

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou que o município de Beberibe apresentou um **superavit** na ordem de **R\$ 129.167.626,27 (cento e vinte e nove milhões, cento e sessenta e sete mil seiscentos e vinte e seis reais e vinte e sete centavos)**.

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA (DFC)²⁶

Foram analisadas as saídas e entradas de dinheiro no caixa durante o período de 2018 e o resultado desse fluxo, o que permitiu analisar a capacidade de gerar caixa e o uso de recursos próprios e recursos de terceiros nas atividades desenvolvidas. Ao final, o Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) permite a apreciação das fontes de geração de entrada de caixa, os itens de

23Art. 103 da Lei nº 4.320/64. “O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.”

24Segundo 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).” 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. 2021.

25Art. 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.”

26De acordo com o MCASP/STN, a DFC “apresenta as entradas e saídas de caixa e as classifica em fluxos operacional, de investimento e de financiamento.” 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. 2021.

consumo de caixa e o saldo do caixa. A finalidade do equivalente de caixa é atender de forma rápida a compromissos de caixa de curto prazo.

A DFC evidenciou a **geração líquida de caixa e equivalente de caixa** no exercício financeiro de 2021 foi na ordem de **R\$ - 55.785.396,66**.

9. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES NOS PARECERES PRÉVIOS ANTERIORES

O presente capítulo tem como objetivo analisar as ações de melhoria ou corretivas que foram e/ou estão sendo adotadas no âmbito da Administração Pública Municipal, com vistas ao atendimento às recomendações formuladas por este Tribunal de Contas, por ocasião do exame das Contas Anuais de Governo referente ao exercício anterior.

Dessa forma, seguem as recomendações realizadas pelo Tribunal de Contas, após análise das Contas do Prefeito do exercício de 2021 (Parecer Prévio nº 149/2024 – Processo nº 08152/2022- 3), as quais o atual gestor deverá na fase diligencial apresentar as ações promovidas para implementação:

1. Implemente medidas de acompanhamento dos gastos com pessoal, a fim de evitar o descumprimento dos limites definidos na LRF, bem como, atente a recontagem dos prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 da Lei Complementar nº 101/2000, suspensos pelo art. 1º do Decreto Legislativo da Assembleia Estadual do Ceará nº 543/2020;

2. Adote medidas para registrar e apresentar a documentação comprobatória em relação aos repasses de valores consignados a título de contribuição previdenciária ao órgão de previdência municipal.

A interessada não se manifestou em relação às ações promovidas para implementação das recomendações.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, em fase complementar, atestou o atendimento das citadas recomendações.

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 Estadual nº 12.509/1995 (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019), 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 foram identificadas **falhas que ensejam a emissão de ressalvas**:

(Das Despesas com pessoal do Poder Executivo) Os valores demonstrados no RGF do último período e os divulgados na STN não estavam compatíveis em relação aos valores informados no SIM;

(Do INSS) Descumprimento dos códigos padronizados do Manual do Sistema de Informações Municipais;

Considerando tudo mais que dos autos consta;

VOTO, em consonância com o relatório de instrução e em desacordo com o parecer ministerial, nos termos seguintes:

- 1) emitir parecer prévio à Câmara Municipal de Beberibe (CE) pela **aprovação das contas de governo** do município, relativas ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade da Sra. Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha, considerando-as **regulares com ressalva**;
- 2) **recomendar** à Prefeitura Municipal de Beberibe (CE) que:
 - 2.1) proceda com maior atenção e fidedignidade ao registro de dados e informações nos demonstrativos fiscais e nos balancetes do SIM; e
 - 2.2) adote medidas com o objetivo de informar os dados de consignações e repasses do INSS no SIM conforme as instruções contidas nos Manuais do SIM, referentes a cada exercício.

Sejam notificados a Sra. Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha e a Câmara Municipal de Beberibe (CE), na pessoa do(a) seu(ua) Presidente, dando ciência deste Relatório-Voto e do Parecer Prévio para as providências que julgarem cabíveis.

Expedientes necessários.

Fortaleza, _____ de _____ de 2025.

(assinado digitalmente)
Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
RELATOR