



PROCESSO Nº: 2684/2020 – TC

ASSUNTO: CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2016

INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE EQUADOR

RESPONSÁVEL: NOEIDE CLÉMENS FERREIRA DE OLIVEIRA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE EQUADOR. EXERCÍCIO DE 2016. LIMITE DE OPERAÇÃO ARO DISTINTA DA LIMITAÇÃO IMPOSTA NA VIGENTE RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL. EXCESSIVA AUTORIZAÇÃO DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES NA LOA. INADEQUAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PELA SUPERESTIMATIVA DE RECEITA. DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LRF. SONEGAÇÃO DE DOCUMENTOS. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO AUTÔNOMO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo de Equador, atinentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade da Sra. Noeide Clémens Ferreira de Oliveira, então Prefeita Municipal.

No Relatório de Auditoria nº 177/2020-DAM/FGO (evento 47), a Diretoria de Administração Municipal – DAM sugeriu a emissão de Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas, em razão dos seguintes achados: não remessa (ou remessa incompleta), ao TCE/RN, de alguns documentos e informações exigidos pelos arts. 4º e 5º da Resolução nº 012/2016-TCE (item 1 do relatório); limite de operação ARO distinta da limitação imposta em Resolução do Senado Federal (item 2.3); autorização de abertura de créditos adicionais suplementares na LOA que enseja a desconfiguração dessa própria peça de planejamento (item 2.4); deficiência de arrecadação de impostos (IPTU e ITBI), das taxas municipais e ausência de previsão e arrecadação de Contribuição de Melhoria (item 3.1); previsão subestimada de arrecadação de





COSIP, indicativo de inadequação do planejamento orçamentário para as receitas próprias (item 3.1); previsão superestimada das receitas orçamentárias gerando, em consequência, insuficiência de arrecadação, indicativo de inadequação do planejamento orçamentário (item 3.2); e Restos a Pagar empenhados e não liquidados em valores que superam a disponibilidade de caixa líquida, além de disponibilidades de caixa negativa dos recursos vinculados à educação (item 7.4).

Consoante certificado pela Diretoria de Atos e Execuções, a responsável foi citada, mas não apresentou defesa (evento 60).

É o breve relatório.

VOTO

O exame das contas de governo focaliza a conduta do administrador no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (FURTADO, J. R. Caldas, 2014¹). A competência constitucional do Tribunal de Contas do Estado de apreciar e emitir parecer prévio permite avaliar o desempenho do Chefe do Poder Executivo, refletido nos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

A apreciação das contas anuais da Prefeita Municipal de Equador (exercício 2016) tem por base os elementos fáticos inseridos no Relatório de Auditoria produzido pelo Corpo Técnico da DAM, que apresentou uma análise criteriosa sobre as contas.

Feita essa breve exposição, passo ao exame das irregularidades apontadas.

1. Limite de operação de crédito por antecipação de receita

Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária – ARO é aquela destinada a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e, conforme previsto

¹ FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2014.





no art. 32, §1º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF², deve observar o limite fixado pelo Senado Federal.

No exercício dessa competência, o Senado editou a Resolução nº 78/1998 – mencionada na Lei Orçamentária Anual de 2016 do Município de Equador –, que dispõe:

Art. 5º As operações de crédito realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e por suas respectivas autarquias e fundações, em um exercício, **não poderão exceder o montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária anual correspondente**, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta, observado o disposto nesta Resolução. [...]

Ocorre que referido normativo foi revogado pela Resolução nº 43/2001, que disciplina o limite de ARO em seu artigo 10:

Art. 10. O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária **não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida**, definida no art. 4, observado o disposto nos arts. 14 e 15.

Como se denota, assiste razão ao Corpo Técnico ao apontar inadequação na Lei Orçamentária Anual de 2016 de Equador, que referenciou indevidamente o limite de ARO fixado pela Resolução nº 78/1998 do Senado.

Assim, ressaltando que a LOA de 2016 foi elaborada em 2015 – quando a Sra. Noeide Clémens Ferreira de Oliveira já estava à frente da municipalidade –, essa impropriedade deve ser considerada na emissão do Parecer Prévio.

²Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

(...)

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;





2. Autorização de abertura de créditos suplementares

O orçamento anual pode ser alterado por meio de créditos adicionais, estes entendidos como autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária, e que podem ser especiais, suplementares ou extraordinários³. Nos termos do artigo 167, inciso V, da Constituição Federal⁴ e do artigo 42 da Lei nº 4.320/1964⁵, a abertura de créditos suplementares e especiais deve ser previamente autorizada por lei, incidindo à espécie o artigo 167, inciso VII, da Constituição Federal, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Na hipótese dos autos, a Diretoria de Administração Municipal analisou a LOA de 2016 do Município de Equador e identificou excessiva autorização de abertura de créditos adicionais suplementares. Vejamos o teor da análise técnica (evento 47, fl. 03):

Os Créditos Suplementares foram limitados a 70,00% do total das despesas fixadas, o que equivale a R\$ 18.634.000,00. Observou-se que a LOA autorizou a abertura de créditos suplementares em porcentagem elevada, podendo desconfigurar o planejamento e/ou a concessão de créditos ilimitados. Recomenda-se que a Prefeitura Municipal adote medidas para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária, evitando, assim, a suplementação excessiva de dotações no projeto da Lei Orçamentária Anual e nos projetos de lei que autorizam a abertura de créditos suplementares.

A respeito do limite para abertura de crédito suplementar, colaciono valiosa lição de J. R. Caldas Furtado⁶:

³ Lei nº 4.320/1964

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

⁴ Constituição Federal

Art. 167. São vedados:(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

⁵ Lei nº 4.320/1964

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

⁶ FURTADO, J. R. Caldas, 2009, p. 143, apud COSTA, Gustavo Vidigal Costa, 2014, p. 112. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_CostaGV_1.pdf Acesso em 13 jan.2021.





A ordem jurídico-orçamentária é lacunosa no que se refere à regulamentação do procedimento de autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos adicionais suplementares. Isso não implica tolerância com abusos resultantes de autorizações desenfreadas; em tempos de regime de gestão fiscal responsável, a Lei Complementar n. 101/00 (LRF) exige ação planejada na Administração Pública (art. 1º, § 1º). O certo é que, quanto maior for o percentual autorizado na lei orçamentária acima da expectativa de inflação, maior será a evidência de falta de planejamento, organização e controle do ente da Federação; esses elementos são reveladores de uma gestão política inaceitável.

Importa dizer que o verdadeiro fundamento do artigo 165, § 8º, da Lei Maior é possibilitar ao Poder Executivo corrigir monetariamente o orçamento, que é expresso em valores correntes (em reais); engana-se quem pensa que a vontade constitucional é neutralizar a rigidez orçamentária.

Em época de inflação galopante, justifica-se a autorização para abertura de créditos adicionais em percentuais equivalentes; agora que o País vive momentos de baixa inflação, são inadmissíveis essas autorizações em percentuais elevados.

Nessa toada, coaduno com o entendimento da unidade instrutiva, no sentido de **que a autorização na LOA para abertura de créditos suplementares de até 70% do valor total do Orçamento é excessiva e demonstra a falta de planejamento, organização e controle do ente.**

Além de essa impropriedade ser considerada na emissão do Parecer Prévio, entendo oportuno emitir Recomendação ao atual gestor municipal, para que adote medidas para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária, evitando, assim, a suplementação excessiva de dotações no projeto da Lei Orçamentária Anual e nos projetos de lei que autorizam a abertura de créditos suplementares.

3. Previsão e arrecadação de receita

No exame da prestação de contas de 2016 do Município de Equador, a Unidade Instrutiva apontou deficiência na arrecadação de IPTU, de ITBI e das taxas municipais, consignando que só foram realizados 41,67%, 28,40% e 57,83% dos valores previstos na LOA, respectivamente. Ainda sobre esse tema, apontou ausência de previsão e de arrecadação da





Contribuição de Melhoria, previsão subestimada de arrecadação de COSIP e previsão superestimada das receitas orçamentárias.

De início, **não vislumbro pertinência na imputação de ausência de previsão e arrecadação da Contribuição de Melhoria**, visto se tratar de tributo vinculado a situação específica de realização de obra pública, conforme se extrai do art. 145, III, da Constituição Federal⁷, notadamente em razão de não constar nos autos evidências da realização de obras. Insta ressaltar que esse posicionamento já foi adotado pela Segunda Câmara de Contas no Processo nº 6594/2015 (Acórdão nº 161/2020) e na mesma linha decidiu o Tribunal Pleno no Processo nº 12535/2015 (Acórdão nº 40/2020-TC), ao reconhecer que a ausência de previsão orçamentária da Contribuição de Melhoria não enseja a emissão de Parecer Prévio desfavorável.

No que tange aos demais apontamentos, entendo necessário realizar uma análise conjunta.

Confrontando o histórico da receita estimada e aquela efetivamente arrecadada pelo Município de Equador, temos:

	2016	2015 ⁸	2014 ⁹	2013 ¹⁰
Total das receitas estimadas	R\$ 29.256.710,98	R\$ 26.597.010,00	R\$ R\$ 24.179.100,00	R\$ 21.981.000,00
Total das receitas arrecadadas	R\$ 18.476.776,11	R\$ 15.945.146,73	R\$ 15.262.376,90	R\$ 14.069.829,10
IPTU previsto	R\$ 16.770,61	R\$ 15.246,00	R\$ 13.860,00	R\$ 15.000,00
IPTU arrecadado	R\$ 6.987,74	R\$ 6.722,54	R\$ 10.895,69	R\$ 5.332,95
ITBI previsto	R\$ 11.845,90	R\$ 10.769,00	R\$ 9.790,00	R\$ 6.000,00
ITBI arrecadado	R\$ 3.364,70	R\$ 5.940,00	R\$ 6.212,45	R\$ 1.550,62
Taxas previstas	R\$ 11.404,35	R\$ 6.731,23	R\$ 6.119,30	R\$ 46.000,00
Taxas arrecadadas	R\$ 6.594,98	R\$ 5.126,24	R\$ 6.059,76	R\$ 1.961,40
COSIP prevista	R\$ 12.245,20	R\$ 11.132,00	R\$ 10.120,00	R\$ 100.000,00
COSIP arrecadada	R\$ 38.139,08	R\$ 26.897,68	R\$ 9.178,87	R\$ 82.125,55

Tabela 1 – Comparação entre a receita prevista e a arrecadada pelo Município de Equador.

⁷Constituição Federal

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

⁸Processo nº 10214/2016, Relatório de Auditoria no evento 06.

⁹Processo nº 6505/2015, Relatório de Auditoria no evento 05.

¹⁰Processo nº 6110/2014, Relatório de Auditoria no evento 02.





Como se denota, a receita para o exercício de 2016 foi estimada sem considerar aquela efetivamente arrecadada nos exercícios anteriores, apresentando significativa discrepância de valores. O que se observa, em verdade, é que a despeito da reiterada frustração na arrecadação, o ente vem ano a ano aumentando a previsão da receita.

Os números mostram relativa estabilidade na arrecadação da receita (total, de IPTU, de ITBI e de taxas municipais), mas esses valores não são refletidos na previsão orçamentária. Há evidente discrepância entre a realidade do Município e a expectativa de receita impressa na Lei Orçamentária.

A situação ilustra o descumprimento das diretrizes de planejamento orçamentário, notadamente da norma insculpida no artigo 12 Lei de Responsabilidade Fiscal. *In verbis*:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Assim, reiterando que a LOA de 2016 foi elaborada na gestão da Sra. Noeide Clémens Ferreira de Oliveira, a **falha no planejamento orçamentário pela superestimativa da receita** deve impactar a análise das Contas de Governo. Entendo pertinente também recomendar à Prefeitura e à Câmara Municipal de Equador, por seus atuais gestores, que na elaboração das leis orçamentárias observem com atenção a norma prevista no art. 12 da LRF.

Passando à análise da arrecadação de 2016 em si, destaco que conforme previsto no art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal.

O art. 58 do mesmo diploma legal dispõe que a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.





Diante dessas considerações, forçoso reconhecer a importância que o legislador conferiu à previsão e à arrecadação das receitas, notadamente quando veda a realização de transferências voluntárias para o ente que não instituir, prever e arrecadar todos os impostos de sua competência (parágrafo unido do art. 11, LRF).

Na hipótese dos autos, verifico que, em relação aos dois anos anteriores, houve redução significativa no valor arrecadado a título de Impostos de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI. No entanto, não se pode olvidar que o recolhimento desse imposto está vinculado a fator gerador cuja ocorrência não está contextualizada nos autos e nem se pode presumir existente. Assim, **afasto a ocorrência de irregularidade na arrecadação de ITBI.**

No que se refere ao **IPTU e às taxas, entendo que os valores recolhidos em 2016 são condizentes** com os dos exercícios anteriores, de modo que a divergência entre o montante previsto e aquele efetivamente arrecadado expressa um mau planejamento orçamentário – e não uma deficiência na arrecadação propriamente dita.

Quanto à Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública – COSIP, há expressiva variação no valor arrecadado nos três exercícios anteriores, que oscilou entre R\$9.178,87(nove mil, cento e setenta e oito reais e oitenta e sete centavos) e R\$82.125,55 (oitenta e dois mil, cento e vinte e cinco reais e cinquenta e cinco centavos). Nesse cenário, **não vislumbro conduta reprovável na previsão da COSIP na LOA de 2016**, que projetou uma arrecadação de R\$ 12.245,20 (doze mil, duzentos e quarenta e cinco reais e vinte centavos). Ainda que o valor arrecadado tenha sido significativamente superior ao previsto no orçamento, entendo que a projeção foi condizente com as variações dos três anos anteriores.

Em resumo, quanto à previsão e arrecadação da receita, coaduno com o posicionamento da DAM em relação à inadequação do planejamento orçamentário pela superestimativa das receitas, ficando afastados os apontamentos sobre previsão e arrecadação de Contribuição de Melhoria, déficit na arrecadação de IPTU, de ITBI e de taxas, e inadequação no valor orçado a título de COSIP.

4. Restos a pagar empenhados e não liquidados em valores que superam a disponibilidade de caixa líquida. Disponibilidade de caixa negativa dos recursos vinculados à saúde.





No fim do exercício, as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas são inscritas em Restos a Pagar, que podem ser distinguidos em dois tipos: os processados (quando a despesa percorreu os estágios de empenho e liquidação, estando pendente apenas o pagamento) e os não processados (despesas não liquidadas, mas cujo serviço/material foi prestado/entregue e que se encontra, em 31 de dezembro, em fase de verificação do direito adquirido pelo credor ou quando o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor estiver vigente).

Buscando eliminar as heranças fiscais, o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹ veda, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, que o ente contraia despesa cujo montante seja superior à suficiente disponibilidade de caixa para seu pagamento no exercício seguinte.

Examinando as contas de governo de 2016 do Município de Equador, o Corpo Técnico desta Corte de Contas identificou descumprimento do artigo 42 da LRF, conforme a seguir explanado (evento 47, fls. 12-13):

[...]o ente **não cumpriu** o disposto no art. 42 da LRF, uma vez que houve inscrição de Restos a Pagar empenhados e não liquidados vinculados à educação, no valor de R\$ 20.316,00, quando a disponibilidade de caixa líquida apresentava saldo negativo, de R\$ 235.349,08. Nesse caso, entende-se que havia necessidade de cobertura financeira, dos recursos vinculados da educação, ao final de 2016, de R\$ 255.665,08.

Verifica-se uma disponibilidade de caixa líquida de recursos não vinculados, depois da cobertura dos restos a pagar empenhados e não liquidados no exercício 2016 da ordem de R\$ 23.361,39 (diferença entre R\$ 70.557,23 e 47.195,84), recursos esses insuficientes para fazer frente aos R\$ 255.665,08 necessários à cobertura dos recursos vinculados da educação.

Grifo original

¹¹ Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal

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 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.





Analisando o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar¹² é possível verificar que, mesmo se considerados apenas os Restos a Pagar Processados, não havia disponibilidade caixa. Vejamos:

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS) f = (a - (b + c + d + e))	RESTOS A PAGAR EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS NO EXERCÍCIO	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS (NÃO INSCRITOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA)
		Restos a pagar Liquidados e Não Pagos		Restos a Pagar Emendados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De exercícios Anteriores (b)	Do exercício (c)					
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	262.299,12	0,00	209.559,16	20.374,02	117.911,37	-85.545,43	20.316,00	0,00
Educação	107.016,78	0,00	206.559,16	20.374,02	115.432,68	-235.349,08	20.316,00	0,00
Saúde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ações e Serviços do FNAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros Convênios Vinculados	155.282,34	0,00	3.000,00	0,00	2.478,69	149.803,65	0,00	0,00
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	463.552,15	0,00	159.471,41	35.452,63	198.070,88	70.557,23	47.195,84	0,00
Recursos destin. as demais ações sem vinculação	463.552,15	0,00	159.471,41	35.452,63	198.070,88	70.557,23	47.195,84	0,00
TOTAL (III) = (I) + (II)	725.851,27	0,00	369.030,57	55.826,65	315.982,25	-14.988,20	67.511,84	0,00

Extraído do Relatório de Auditoria nº 177/2020 – DAM/FGO (Evento 47, pág. 12)

Salta aos olhos que o Total da coluna “f” – ou seja, da disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição em RP não processado – foi negativa, mesmo quando considerado o saldo positivo de Outros Convênios Vinculados – os quais não podem ser empregados em despesas alheias ao objeto da vinculação.

Considerando que a Sra. Noeide Clémens Ferreira de Oliveira foi reconduzida ao cargo em 2017, entendo oportuno trazer à colação o entendimento firmado no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, válido para o exercício de 2016¹³:

¹² “O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e visa a dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa.” BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 10ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2019.

Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576. Acesso em 15 jan.2021.

¹³ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:28656. Acesso em 15 jan.2021.





Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da contração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

O **mandato** do responsável por Poder ou órgão é determinado pelos regimentos internos e pode ser inferior ao mandato para o Chefe do Poder Executivo. Os períodos de mandatos distintos do exercício civil devem ser adequados às restrições das disponibilidades de caixa para os restos a pagar. Todavia, não há que se confundir mandato e reeleição para fins de cumprimento do art. 42 da LRF. Em que pese ser permitida ao titular do mandato a recondução ao cargo por meio do instituto da reeleição, as limitações impostas para contratação de despesa sem a respectiva disponibilidade de caixa são relativas ao período de mandato e não ao período em que o titular da chefia estiver no exercício do poder. Sendo assim, mesmo que o titular do Poder seja reeleito, para a contratação de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente, deve existir a suficiente disponibilidade de caixa.

Grifo original

Assim, coaduno com o entendimento da DAM, no sentido de que o descumprimento do artigo 42 da LRF deve acarretar a propositura de desaprovação das contas sob exame, ressaltando que o Manual de Auditoria deste Tribunal, aprovado pela Resolução nº 04/2014-TCE, classifica essa irregularidade como “gravíssima” (DA 01).

5. Sonegação de documentos

Além das irregularidades acima examinadas, a análise técnica apontou a não remessa (ou incompletude) dos seguintes documentos exigidos pela Resolução nº 04/2013-TCE:

- a. Incompletude do ofício de encaminhamento da prestação de contas, notadamente em razão de não conter o sumário da documentação acostada. (item 1);
- b. Balanço Orçamentário com dados inconsistentes em relação aos dados aprovados na LOA e com os registros contidos nos demais anexos enviados na Prestação de Contas Anual. (item 2);
- c. Relatório circunstanciado do Prefeito sobre as atividades do exercício anterior, em razão de não indicar o desempenho da arrecadação em relação à previsão de todos os tributos da competência do Município conforme o caso, destacando as providências adotadas para efeito de fiscalização das receitas e de combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias





- administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições. (item 21);
- d. Originais dos extratos bancários do mês de dezembro, com saldo, referentes às contas mantidas em instituições financeiras pela Administração Municipal, em razão dos saldos não estarem transcritos para o modelo do Quadro nº 3 do Anexo III da Resolução nº 012/2016 – TCE/RN. (item 25);
- e. Cópias de leis e decretos relativos a aberturas de créditos adicionais, em razão da ausência do preenchimento conforme modelo do quadro nº 05 do Anexo III da Resolução nº 012/2016 – TCE/RN. (item 30);
- f. Relação dos convênios vigentes e das transferências realizadas no decorrer do exercício, em razão de não especificar o valor, vigência, fonte de recursos, conta bancária específica e movimentação financeira ocorrida no exercício, bem como, quando for o caso, a acumulada até o exercício. (item 31);
- g. Demonstrativo da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em desconformidade com o modelo previsto no Quadro nº 06 do Anexo III da Resolução nº 012/2016 - TCE/RN. (item 34);
- h. Demonstrativo da aplicação nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, em desconformidade com o modelo previsto no Quadro nº 07 do Anexo III da Resolução nº 012/2016 - TCE/RN. (item 35);
- i. Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em desconformidade com o modelo previsto no Quadro nº 09 do Anexo III da Resolução nº 012/2016 - TCE/RN. (item 41).

A sonegação de documentos prejudica a atividade fiscalizatória desta Corte, razão pela qual também deve ser considerada na emissão do Parecer Prévio.

CONCLUSÃO

Em razão de todo o exposto, em consonância parcial com o posicionamento do Corpo Técnico – desse divergindo apenas em relação à previsão e arrecadação de Contribuição de Melhoria, déficit na arrecadação de ITBI, de IPTU e de taxas, e inadequação no valor orçado a título de COSIP –, **VOTO:**

- a) pela emissão de Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Equador, relativas ao exercício de 2016, o qual segue anexo;
- b) por recomendar ao atual Chefe do Poder Executivo de Equador que adote medidas necessárias:
- b.1) ao aperfeiçoamento da gestão orçamentária, evitando, assim, a





suplementação excessiva de dotações no projeto da Lei Orçamentária Anual e nos projetos de lei que autorizam a abertura de créditos suplementares;

b.2) à melhoria da qualidade das informações contábeis, devendo ser intimado da presente decisão;

b.3) ao cumprimento do art. 12 da LRF na edição das leis orçamentárias;

c) por recomendar ao atual Chefe do Poder Legislativo de Equador que na elaboração das leis orçamentárias observe a norma insculpida no art. 12 da LRF;

d) nos termos do art. 61 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, em razão das irregularidades verificadas, que, **após o trânsito em julgado da decisão**, sejam tomadas as seguintes medidas:

- d.1) instauração de processo autônomo de apuração de responsabilidade, a ser providenciado pela Diretoria de Administração Municipal;
- d.2) representação ao Ministério Público Estadual, para apuração de eventual ato de improbidade administrativa ou ilícito penal;
- d.3) nos termos dos arts. 4º e 5º da Resolução nº 31/2016-TC, intimação da Câmara Municipal para julgamento das contas de governo, ressaltando que deverá ser informado o resultado ao TCE/RN no prazo de 15 (quinze) dias a contar da publicação do ato decisório final.

Sala das Sessões,

assinado eletronicamente
Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales
Relator





PROCESSO Nº: 2684/2020 – TC

ASSUNTO: CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2016

INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE EQUADOR

RESPONSÁVEL: NOEIDE CLÉMENS FERREIRA DE OLIVEIRA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE EQUADOR. EXERCÍCIO DE 2016. LIMITE DE OPERAÇÃO ARO DISTINTA DA LIMITAÇÃO IMPOSTA NA VIGENTE RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL. EXCESSIVA AUTORIZAÇÃO DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES NA LOA. INADEQUAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PELA SUPERESTIMATIVA DE RECEITA. DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LRF. SONEGAÇÃO DE DOCUMENTOS. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS.

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, através da Segunda Câmara de Contas, observado o que dispõem as Constituições Federal e Estadual, de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), bem como a Lei Complementar Estadual nº 464/2012; e,

CONSIDERANDO que, em virtude do julgamento da medida cautelar na Ação Declaratória Incidental – ADI nº 2238, de 09 de agosto de 2007, que suspendeu a eficácia do artigo 56, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, convém a emissão de Parecer Prévio exclusivo para subsidiar o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo pelo Poder Legislativo Municipal;





CONSIDERANDO que se faz obrigatório ao Chefe do Poder Executivo municipal efetuar a remessa ao TCE/RN da documentação prevista no art. 2º e § 1º do art. 10 da Resolução 004/2013-TC;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo deve prestar contas anualmente ao Poder Legislativo, sendo estas submetidas àquele Poder com Parecer Prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, conforme caput e § 1º do art. 82 da Lei 4.320/64;

CONSIDERANDO que a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas Anuais de Governo não exclui o exame daquelas de responsabilidade dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, apreciadas e julgadas individualmente por esta Corte, nos termos do artigo 71, inciso II, da Constituição Federal, e do artigo 53, inciso II da Constituição do Estado e normas pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica realizada por este Tribunal sugeriu a emissão de Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas de **2016 da Prefeitura Municipal de Equador**;

CONSIDERANDO o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que, além da irregularidade acima elencada – suficiente para a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas –, a Diretoria de Administração Municipal também identificou sonegação de documentos; limite na LOA para operação de crédito por antecipação de receita distinto da limitação imposta na vigente resolução do Senado Federal; excessiva autorização de abertura de créditos adicionais suplementares na LOA; inadequação do planejamento orçamentário pela superestimativa de receita;

CONSIDERANDO as constatações evidenciadas no processo acima identificado e as razões de decidir do voto condutor do acórdão de julgamento de mérito;





DECIDE emitir **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS** da Prefeitura Municipal de **Equador**, relativas ao exercício de **2016**, de responsabilidade da Sra. **Noeide Clémens Ferreira de Oliveira**, submetendo-as à respectiva Câmara Municipal.

Registre-se que as conclusões deste Parecer não excluem o julgamento, por este Tribunal, das Contas individualizadas de responsabilidade dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos

Sala das Sessões,

assinado eletronicamente
Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales
Relator

