

PROCESSO Nº 17847/14

MUNICÍPIO: IPU

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

RESPONSÁVEL: HENRIQUE SÁVIO PEREIRA PONTES

RELATOR: JOSÉ VALDOMIRO TÁVORA DE CASTRO JÚNIOR

EXERCÍCIO: 2012

PARECER PRÉVIO Nº. _____/2019

EMENTA: Parecer Prévio **Desfavorável à Aprovação** das Contas de Governo de IPU, exercício de 2012. Abertura de Créditos Adicionais sem a devida autorização legislativa. Não aplicação do percentual mínimo de 25% nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino exigido pelo art.212 da Constituição federal.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, reunido nesta data, em sessão ordinária, dando cumprimento ao disposto no inciso I do art.71 da Constituição Federal, consoante o referido pelo artigo 78, inciso I, da Constituição Estadual, apreciou a presente Prestação de Contas Anuais do Governo Municipal de IPU, exercício financeiro de 2012, de responsabilidade do Sr. Henrique Sávio Pereira Pontes, ao examinar e discutir a matéria, acolheu o Relatório e o Voto do Conselheiro Relator, pela emissão de Parecer Prévio **DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo ora examinadas, na forma do art. 116 do RITCM, com as recomendações finais, determinando, em consequência, a remessa dos autos à Câmara Municipal de IPU para o respectivo julgamento.

Sejam notificados o sr. Henrique Sávio Pereira Pontes e a Prefeitura de IPU, encaminhando-lhes cópia deste Parecer Prévio e do Relatório – Voto.

Transcreva-se e cumpra-se.

Sala das Sessões, em de de 2019.

PRESIDENTE

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior

RELATOR

Fui presente:

**PROCURADOR GERAL DE CONTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO
ESPECIAL**

PROCESSO Nº 17847/14

MUNICÍPIO: IPU

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

RESPONSÁVEL: HENRIQUE SÁVIO PEREIRA PONTES

RELATOR: JOSÉ VALDOMIRO TÁVORA DE CASTRO JÚNIOR

EXERCÍCIO: 2012

RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca da Prestação de Contas Anual do Município de IPU, referente ao exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Henrique Sávio Pereira Pontes, na qualidade de Prefeito, autuado na extinta Corte de Contas – TCM/CE em 04 de setembro de 2014, por força de disposição expressa no inciso I do art. 78 da Constituição Estadual.

Inicialmente, o presente processo foi distribuído ao Conselheiro Domingos Filho, do extinto TCM – CE, que encaminhou os autos a Diretoria de Fiscalização – DIRFI para análise e emissão de Informação Inicial, através de Despacho, à fl. 909.

Coube a 3ª Inspeção a instrução processual, emitindo a Informação Inicial nº 1200/2015, às fls.913/982, na qual foram indicadas possíveis falhas e foi sugerida a intimação do Sr. Prefeito para que apresentasse as suas razões de defesa em obediência aos princípios do contraditório e ampla defesa.

Em atendimento ao Ofício expedido pelo extinto TCM – CE, à fl. 1038, o Gestor acostou aos autos as justificativas e documentos que julgou pertinentes, às fls. 1047/1049.

Em seguida, a 3ª Inspeção emitiu a Informação Complementar nº 643/2016, na qual foi informado que por empecilho técnico, a mídia contendo os dados referentes ao SIM do mês de dezembro de 2012 somente foi enviada para apreciação na extinta Corte de Contas em 24 de junho de 2015.

Em razão do atraso do envio dos dados compositores do SIM, alusivo ao mês de dezembro de 2012, após a elaboração da Informação Técnica Inicial, concluiu-se que a integridade de grande parte da análise se mostrou não condizente com a realidade dos fatos.

Entretanto, reavaliando os dados do SIM, a Unidade Técnica manteve o exposto na Informação Inicial nº 1200/2015, às fls. 913/1032.

Em seguida, os autos foram remetidos à Procuradoria de Contas, para exame e emissão de parecer, conforme documento à fl. 1056.

Na ocasião, o Ministério Público de Contas – MPC, por intermédio do Despacho nº 3375/2016, à fl. 1058, solicitou ao Relator que determinasse o retorno dos autos ao Órgão Técnico para que fossem informados os percentuais de inscrição dos restos a pagar no exercício em face da receita orçamentária arrecadada e da receita corrente líquida, uma vez que essas informações não constavam nos autos.

Os autos retornaram ao Órgão Técnico e foi emitida a Informação Complementar nº 5244/2016, às 1060/1065, na qual foram analisados os pontos suscitados pelo Ministério Público.

Após a análise técnica, os autos foram novamente encaminhados ao Ministério Público de Contas, que se pronunciou através do Parecer nº 7436/2016, às fls. 1074/1079, nos seguintes termos:

A existência das falhas acima impõe, pelas razões aduzidas, a **DESAPROVAÇÃO das contas** em análise, em especial:

i. Pela **abertura de créditos adicionais especiais sem a devida remessa das leis que os respaldaram**;

ii. **Pela não aplicação do percentual mínimo de 25%** (vinte e cinco por cento) do montante da receita de impostos e transferências na “**manutenção e desenvolvimento do ensino, o qual atingiu apenas o percentual comprovado de 2,92%**;

iii. **Pelo não repasse integral das consignações previdenciárias**, o fato assume maior gravidade, pois, ele se encontra tipificado como “**crime de apropriação indébita previdenciária**”;

iv. **Pelo desrespeito ao art.42 da LRF**;

v. pelo crime de responsabilidade, em **descumprimento as regras relacionadas aos repasses a título de duodécimos ao Poder Legislativo**, em desrespeito ao art. 29 – A, § 2º, inciso III da Constituição Federal.

Na sequência, tendo em vista que a defesa, em suas considerações, alertou para o fato de que a instrução técnica, no que se refere ao SIM, restou prejudicada em face da ausência da importação dos dados de dezembro de 2012, o Relator determinou o retorno dos autos ao Órgão Técnico para que fossem reexaminados os apontamentos constantes nas informações pretéritas (nºs 1200/2015, 643/2016 e 5244/2016).

Instado a se manifestar, por intermédio de Despacho do Relator, à fl. 1080, o Órgão Técnico fez a reanálise dos itens solicitados, emitindo, na ocasião, a Informação Inicial Aditiva nº 18464/2016, às fls. 1087/ 1101.

O Gestor foi novamente notificado para que apresentasse suas razões de defesa, acompanhadas de documentos comprobatórios hábeis, em face dos fatos apurados na Informação Técnica nº 18464/2016, no prazo de 30 (trinta) dias, conforme cópia da publicação no Diário Oficial Eletrônico, à fl.1114.

As justificativas e documentações apresentadas, às fls. 1115/ 1182, foram analisadas pelo Órgão Técnico através da Informação Complementar Aditiva nº 1834/2018, às fls. 1195/1242.

Em seguida, novamente os autos foram encaminhados para o Ministério Público de Contas, que emitiu o Parecer nº 4829/2018, às fls. 1250/1251, nos seguintes termos:

A Unidade Técnica, após examinar os esclarecimentos apresentados pelo Ex-Prefeito Municipal de IPU, emitiu a Informação Complementar Aditiva nº 1834/2018 (fls. 1195/1242), que concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

- 1 – Abertura de créditos adicionais especiais sem a devida remessa das leis que os respaldaram (fls.1200/1201);
- 2 – Não aplicação do percentual mínimo de 25% exigido pelo art.212 da Constituição Federal (1222/1225); e
- 3 – Não repasse integral das consignações previdenciárias, fato tipificado como “crime de apropriação indébita previdenciária” (fls. 1226/1227 e 1228/1230).

(...)

Isto posto, este representante do MPC retifica o Parecer Ministerial nº 7436/2016 (fls. 1074/1079), no intuito de descaracterizar a irregularidade concernente ao descumprimento do art.29 – A, parágrafo 2º, inciso III da Constituição Federal, **mantendo, contudo, a emissão do parecer prévio pela Desaprovação das contas. (grifos originais)**

É o Relatório.

RAZÕES DO VOTO

Preliminarmente, é importante salientar que os exames das Contas de Governo, com a emissão competente do Parecer Prévio, constituem uma avaliação global das receitas e dos gastos públicos, das mutações patrimoniais dependentes ou não da execução orçamentária e uma apreciação macro do desempenho da máquina administrativa durante o exercício em análise.

Em procedimento desta natureza, cabe a este Tribunal recomendar à competente Câmara Municipal, por força da disposição expressa no art. 71, inciso I, da Constituição Estadual, a aprovação ou desaprovação da respectiva Prestação de Contas, podendo ainda fazer recomendações, quando houver necessidade.

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

DO EXAME DAS CONTAS

Cumprir destacar inicialmente que foram considerados itens que servirão como indicadores essenciais no exame das contas do exercício financeiro de 2013, como uma forma de instrumentalizar a avaliação de desempenho da administração e obter uma tomada de decisão uniforme e ágil.

Finalmente, o critério adotado tem como objetivo uma apreciação com segurança e de forma isonômica das contas sob o enfoque legal da Constituição Federal, Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e Instruções Normativas do extinto TCM/CE.

Passemos ao exame dos tópicos analisados pela Inspeção de Controle Externo, cujo relatório Técnico demonstra vários valores da execução orçamentária, financeira e patrimonial, pelos quais acolho como parte integrante do Voto e que servirão de base para minhas razões de Voto sobre a regularidade ou não das Contas ora apreciadas, merecendo destaque os aspectos mais relevantes do processo ora examinado, conforme abaixo:

1. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

A Unidade Técnica apontou em sua Informação Inicial nº 1200/2015, às fls. 913/982, que a Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Ipu foi encaminhada à Câmara Municipal em 06 de maio de 2013, fora do prazo regulamentar determinado pelo § 4º do art. 42 da Constituição do Estado do Ceará, conforme comprova o Ofício nº S/N, de 31/01/2013, acostado à folha 07 dos autos.

Ainda com relação aos prazos, a Unidade informou que a presente prestação de contas foi encaminhada a extinta Corte de Contas – TCM/CE em 04 de setembro de 2014, portanto, fora também do prazo estabelecido pelo § 4º do art. 42 da Constituição do Estado do Ceará, na qual foi autuada sob o nº 2012.IPU.PCG.17847/14.

No que se refere à **disponibilidade da Prestação de Contas de Governo**, a Unidade Técnica, em consulta ao endereço eletrônico <http://www.ipu.ce.io.org.br/menu/106328/BALANCOS>, verificou que não houve a publicação da prestação de contas anual de governo do exercício de 2012.

Entretanto, considerando os argumentos apresentados pela defesa, afastou-se a responsabilidade do gestor sobre a falha apontada, uma vez que, por tratar-se a referida prestação de contas do último ano de mandato, faltava-lhe legitimidade em 2013 para proceder a devida publicação, sendo prerrogativa subsidiariamente atribuída a seu sucessor que assumiu o Governo Municipal de Ipu em 01/02/2013.

2. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO nº 286, de 23 de maio de 2011**, foi encaminhada a extinta Corte de Contas – TCM/CE de acordo com o disposto no art. 4º da Instrução Normativa – IN nº 03/2000 TCM/CE, alterada pela IN nº 01/2007, conforme processo protocolizado sob o nº 15030/11.

A **Lei Orçamentária Anual – LOA nº 293, de 14 de novembro de 2011**, apresentou a previsão das receitas e a fixação das despesas no montante de R\$ 60.783.640,00, evidenciando uma situação de equilíbrio.

Com relação a LOA, a Unidade Técnica destacou os seguintes pontos:

– Foi protocolada no extinto TCM/CE sob o nº 30908/11, de 29/12/2011, dentro do prazo determinado no art. 42, §5º da Constituição Estadual, e na Instrução Normativa nº 03/2000, alterada pela IN nº 01/2007 TCM/CE.

– Verificou-se que a Lei Orçamentária contemplava dotação destinada à Reserva de Contingência e que o percentual autorizativo para a Reserva de Contingência contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO guardava conformidade com a autorização presente na Lei Orçamentária atendendo o que disciplina o § 2º do Art. 165 da Constituição Federal.

Quanto à Programação Financeira e ao Cronograma Mensal de Desembolso, a Unidade Técnica, considerando que o Prefeito comprovou junto a extinta Corte de Contas – TCM/CE a elaboração da Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso, constatou-se o atendimento ao disposto no art.8º da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme processo protocolizado sob os nºs 30907/11 e 30906/11.

Destacou-se que o prazo de até 30 (trinta) dias após a publicação do Orçamento para a elaboração desses demonstrativos, estabelecido na Lei Complementar, foi observado pelo Chefe do Executivo, em cumprimento ao disciplinamento contido na LRF.

3. CRÉDITOS ADICIONAIS

Foram abertos no exercício de 2012, créditos adicionais no montante de R\$ 34.031.193,92, representando 55,99% da despesa fixada inicialmente no Orçamento, de acordo com os dados dos Decretos.

Analisando os instrumentos de planejamento, a Unidade Técnica informou que a Lei do Orçamento autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 80% da despesa fixada, o que equivalia a R\$ 48.626.912,00.

Considerando que foram abertos R\$ 33.821.241,92 em créditos do tipo suplementar segundo dados dos Decretos, concluiu-se que foi respeitado o limite estabelecido pelo Orçamento, cumprindo-se a determinação imposta pelo artigo 167 da Constituição Federal, e art. 43, parágrafo 1º, inciso III da Lei Federal nº 4.320/1964.

Continuando a análise dos créditos adicionais abertos no exercício, a Unidade Técnica apontou ainda as seguintes ocorrências:

– Os valores dos créditos adicionais apurados com base nas leis e decretos divergiram das informações da PCG (cd – rom), conferiram com o Balancete Consolidado de dezembro de 2012 e divergiram do Sistema de Informações Municipais – SIM.

– No decorrer do exercício de 2012, a Administração Municipal abriu R\$ 16.650,00 em créditos adicionais suplementares utilizando como fonte de recursos o superávit financeiro.

Entretanto, de acordo com o Balanço Patrimonial, no exercício de 2011, não houve superávit financeiro, mas sim déficit no montante de – R\$ 12.108.188,79, sendo tal valor insuficiente para a cobertura dos referidos créditos adicionais, descumprindo determinação imposta pelo artigo 167 da Constituição Federal, e art.43, parágrafo 1º, inciso I e 2º da Lei Federal nº 4320/64.

O Gestor, em sua defesa, esclareceu que a abertura de créditos utilizando como fonte o suposto Superávit Financeiro decorrente do exercício anterior foi realizada pela Câmara Municipal, conforme Decreto acostado aos autos.

Na Informação Complementar Aditiva nº 1834/2018, a Unidade Técnica, considerando que foi anexado aos autos o Decreto nº 0008/12, que abriu crédito adicional para o Legislativo, ponderou que, apesar de se destinarem ao Poder Legislativo, a responsabilidade pela utilização indevida da fonte de recurso superávit financeiro inexistente recai sobre o Prefeito, que foi quem subscreveu o referido diploma legal.

Por fim, destacou-se ainda que não foram apresentadas leis, nem tão pouco os Decretos que fizeram referências que as leis autorizaram a abertura de créditos adicionais especiais.

Na Informação Complementar Aditiva nº 1834/2018, a Unidade Técnica informou que o Gestor, em sua defesa, não se pronunciou sobre a ausência dos decretos e leis alusivos a abertura de créditos adicionais especiais, concluindo que os referidos créditos foram abertos sem autorização legislativa.

Sobre a matéria, entendo que a abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legislativa contraria o disposto no inciso V do art. 167 da Constituição Federal. Considero a **falha grave**, cabendo, por essa ocorrência a desaprovação das contas.

4. RECEITAS

A **Arrecadação Orçamentária** alcançou o montante de R\$ 56.573.985,21, portanto, abaixo da expectativa inicial em 6,93%, segundo dados do Balanço Geral.

Confrontando o valor arrecadado com a cifra recolhida no exercício anterior, a Unidade Técnica concluiu que houve um aumento na arrecadação na ordem de 7,48%.

Dentre as receitas correntes, destacaram-se as receitas de transferências, que representaram 99,18% do total arrecadado no exercício, enquanto dentre as receitas de capital destacaram-se as transferências, representando 0,42%.

Ressaltou-se que do montante da Receita Corrente (R\$ 51.465.174,54) foi reduzido das deduções para o FUNDEB e outras deduções do Balanço, conforme informado ao SIM, passando então a representar o montante de R\$ 47.875.180,08.

No tocante à arrecadação da receita tributária, a Unidade Técnica verificou que houve um superávit de R\$ 556.626,21, uma vez que foi previsto a arrecadação no valor de R\$

1.667.000,00 e efetivamente foi arrecadado R\$ 2.223.626,21.

Segundo os dados do Balanço Geral, o Município de Ipu não realizou, em 2012, alienações.

Quanto à **Dívida Ativa**, foi informado que não houve arrecadação no exercício, o qual está corretamente demonstrado no Balanço das Variações Patrimoniais.

Em sua análise, a Unidade Técnica chegou as seguintes conclusões:

– Da previsão inicial, o percentual de 0,00% foi arrecadado. Analisando esse resultado, restou evidente a desatenção e falha com relação ao planejamento, visto que a projeção do ingresso da receita deve ser baseada em estudos na forma da Lei nº 4.320/64.

– O saldo desses créditos encontrava-se estagnado, indicando que não houve a intensificação da cobrança da dívida ativa, mas a inatividade da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos. Ressaltou-se que, na análise das Contas de Governo do ano anterior foi detectado um aumento de dívida ativa, concluindo-se pela omissão na recuperação desses valores.

Na Informação Complementar Aditiva nº 1834/2018, a Unidade Técnica considerou improcedentes os argumentos trazidos pela defesa, haja vista que no exercício em exame não houve arrecadação da receita da dívida ativa e muito menos a comprovação de medidas de recuperação do crédito.

Quanto à falha apontada, entendo que não tem o condão de macular as contas em questão, sendo cabível recomendação ao gestor atual.

No tocante à **Dívida Ativa Não Tributária**, a Unidade Técnica verificou que, conforme documentos acostados aos autos dos processos, o chefe do Poder Executivo à época, fora devidamente intimado pela extinta Corte de Contas – TCM/CE a realizar a inscrição na dívida ativa não tributária dos valores demonstrados na tabela constante no item 06.05.01 da Informação Inicial nº 1200/2015, às fls. 950/951, não tendo apresentado qualquer informação referente à inscrição a ser realizada.

Solicitou-se também que o Prefeito comprovasse as medidas adotadas para efetuar a cobrança do valor inscrito na Dívida Ativa não Tributária, conforme quadro abaixo:

ACÓRDÃO Nº	PROCESSO Nº	RESPONSÁVEL	VALOR R\$	REFERÊNCIA
7145/2011	12412/10	MARIA DA CONCEIÇÃO	1.064,10	FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTES
2832/2011	22195/06	MISSIAS DE ARAÚJO BARROS	44.016,60	Prefeitura Municipal

4113/2011	25433/06	ANTONIA BEZERRA LIMA CARLOS	25.538,40	Prefeitura Municipal
TOTAL			70.619,10	

Na Informação Complementar Aditiva nº 1834/2018, analisando os argumentos apresentados pela Defesa, a Unidade Técnica concluiu que o expoente não comprovou com documentos hábeis a inscrição na Dívida Ativa dos processos nºs 11452/10 e 12413/10 e muito menos quais foram ações foram efetivamente desenvolvidas para a recuperação dos créditos relativos aos processos descritos na tabela acima.

Considerando o exposto, entendo que as falhas apontadas não tem o condão de macular as contas em questão, sendo cabível a emissão de recomendação ao gestor atual.

Quanto à **Receita Corrente Líquida – RCL**, inicialmente, verificou – se que o montante alusivo à RCL obtido pela Unidade Técnica através dos dados do SIM (R\$ 47.650.837,13), divergiu do valor obtido através do Anexo X do Balanço Geral (R\$ 55.449.288,42).

Na Informação Complementar nº 1834/2018, a Unidade Técnica refez os cálculos da Receita Corrente Líquida com as informações do RREO/RGF e mídia digital posteriormente encaminhados e concluiu que a receita Corrente Líquida do exercício demonstrada no RREO 6º Bimestre, PCG – CD – Rom e no Anexo X do Balanço Geral do Município, os dados conferem, divergindo apenas dos dados do SIM.

Entretanto, tendo em vista que nos dados do SIM não estava computada a Prestação de Contas do mês de dezembro, notoriamente não informada pelo Município de Ipu, restou comprovado que o valor correto da Receita Corrente Líquida – RCL foi o registrado no Anexo X do Balanço Geral, que totalizou o montante de R\$ 55.449.288,42.

5. DESPESAS

Na análise da despesa orçamentária, a Unidade Técnica verificou que a Lei Orçamentária Anual fixou inicialmente a despesa pública em R\$ 60.783.640,00. Conforme dados do Balanço Geral, após devidamente atualizada em face da abertura de créditos adicionais utilizando como fonte de recursos o excesso de arrecadação e superávit financeiro, o total das autorizações orçamentárias importou em R\$ 61.048.083,60.

Desse total, foi executado o valor de R\$ 58.929.603,16, correspondendo a 96,53% da fixação para as despesas.

Analisando as **despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino** à luz do artigo 212 da Constituição Federal, a Unidade Técnica, inicialmente, constatou que o Município aplicou o valor de R\$ 592.237,66 nas referidas despesas, representando 2,92% do total das receitas provenientes de impostos e das transferências, **descumprindo**, dessa forma, o dispositivo constitucional.

Entretanto, na Informação Complementar Aditiva nº 5244/2016, às fls. 1060/1065, a Unidade Técnica corrigiu os cálculos apresentados na Informação Inicial e apurou que o Município aplicou R\$ 591.457,66 em despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino, permanecendo o descumprimento do dispositivo constitucional.

Em nova análise, por intermédio da Informação Inicial Aditiva nº 18464/2016, às fls.1087/1101, a Unidade Técnica concluiu que as deduções legais de gastos na função 12 superaram o montante de despesas realizadas com educação, resultando num déficit de R\$ 7.037.946,74. Desta forma, verificou-se que não houve nenhum percentual de aplicação com a manutenção de desenvolvimento e ensino, utilizando recurso próprio, restando descumprido os preceitos constitucionais presentes no artigo 212 da Constituição Federal.

Ressaltou-se ainda que no Demonstrativo da Aplicação em Educação, fl.393, apresentado pelo prefeito inicialmente na presente Prestação de Contas, também restou evidenciado o descumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Por fim, a Unidade Técnica destacou que dos R\$ 18.113.407,63 aplicados na Função 12 – Educação, as deduções perfazem um total de R\$ 19.065.842,24, considerando as transferências vinculadas de recursos conveniados no montante de R\$ 3.453.609,08, a despesa realizada com a complementação do FUNDEB no montante de R\$ 14.588.068,96, dentre outras, resultando num déficit de R\$ 7.037.946,74.

A Douta Procuradoria deste Tribunal, no Parecer nº 7436/2016, manifestou-se sobre a matéria nos seguintes termos:

Falha também apontada, certamente das mais graves, diz respeito à não aplicação do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) do montante da receita de impostos e transferências na "manutenção e desenvolvimento do ensino", o qual atingiu apenas o percentual comprovado de 2,92%, fls. 956/959 e 1062/1065. Deixou o Administrador de cumprir relevantíssimo dever, imposto diretamente por norma constitucional (CF/88 art. 212), evidente consequência da relevância matéria.

Com efeito, o legislador constitucional, reconhecendo a educação como talvez o único instrumento eficaz de transformação social, e providência essencial e primeira na consecução do desenvolvimento do país, tornou impositiva, para as Administrações de todas as esferas, a aplicação, no ensino, de considerável percentual de suas receitas. Dessa forma, desnecessário maior esforço para denotar a gravidade do descumprimento, que, em sendo mantido, condenará o país e as gerações futuras.

Este Tribunal, em sábia decisão, tem adotado rigoroso posicionamento em relação a este descumprimento, face à relevância do tema envolvido; dessa forma, as contas podem, e devem, ser completamente desaprovadas somente por esta grave irregularidade.

A Constituição da República, em seu art. 212, estabelece que o Município deve aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual mínimo de 25% da receita de impostos e transferências. Trata-se de uma obrigação constitucional do governo municipal e a sua aplicação constitui uma garantia ao direito fundamental da educação, assegurada pelo cumprimento desse mínimo.

Disso posto, considero **falha grave a Administração Municipal descumprir o art. 212, da CF/88**, cabendo, por essa ocorrência, a desaprovação da presente prestação de contas de governo.

Quanto às **despesas com ações e serviços públicos de saúde**, a Unidade Técnica apurou que foi aplicado o montante de R\$ 6.768.749,51 no financiamento das ações e serviços públicos de saúde, o que representou **33,32%** das receitas arrecadadas resultantes de impostos e das provenientes de transferências, pertinentes ao disposto nos artigos 156, 157 e 159 inciso I, alínea b e § 3º da Constituição Federal.

Entretanto, na Informação Inicial Aditiva nº 18464/2016, às fls 1087/1101, houve uma retificação dos valores apresentados, sendo apurado um novo valor e percentual para as despesas com ações e serviços públicos de saúde.

Na ocasião, verificou-se que, no exercício sob exame, foram despendidos R\$ 6.068.038,26 no financiamento das referidas despesas, o que representa o percentual de **24,93%** das receitas arrecadadas resultantes de impostos e transferências.

Dessa forma, **restou evidenciada aplicação do mínimo de 15%** exigido no inciso III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, acrescido pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29/00.

Na análise dos **repasses das consignações previdenciárias**, a Unidade Técnica, de acordo com os dados do Balanço Geral, verificou que o Poder Executivo não repassou integralmente ao INSS os valores consignados a título de Contribuição Previdenciária. Do total consignado (R\$ 805.335,48), foi devidamente repassado apenas o montante de R\$ 441.813,62, que representou 50,00% do total das consignações.

Observou-se ainda que o Município de Ipu já possuía dívidas com o INSS alusivas a exercícios anteriores que, conforme demonstrado no Demonstrativo da Dívida Flutuante anexo às fls.133/140, totalizaram o montante de R\$ 1.051.480,26, sendo acrescidas no exercício em análise.

Diante do exposto, o Município de Ipu possuía, ao final do exercício de 2012, uma dívida de curto prazo com o INSS de R\$ 1.493.314,61.

Foram identificados ainda direitos a receber junto ao Instituto de Previdência, direitos decorrentes de adiantamentos efetuados a título de salário-família e salário-maternidade. Confrontando as obrigações a recolher no montante de R\$ 1.493.341,61 com os direitos a compensar no valor de R\$ 258.111,40, registrados no Balanço Geral, constatou-se que a obrigação líquida a pagar importou na quantia de R\$ 1.235.203,21.

Na Informação Complementar Aditiva nº 1834/2018, a Unidade Técnica informou que foi acostada aos autos certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias. Contudo, verificou-se que referida certidão foi emitida somente em 15/02/2017 e serve tão somente para certificar a suspensão de débitos em exigibilidade, uma vez que não se torna possível verificar nele se está incluído o valor reclamado de R\$ 441.834,35.

Com as devidas vênias, discordo do posicionamento da Unidade Técnica, uma vez que em recente decisão, proferida no âmbito do processo nº 6891/2012, referente a Prestação de Contas do Município de Aiuaba, de relatoria do Conselheiro Rholden Queiroz, este Tribunal decidiu pela modulação dos efeitos e passou a afastar a irregularidade da conta em razão do não repasse integral das consignações previdenciárias, mediante a apresentação de certidões negativas de débito.

Disso posto, considerando que os débitos previdenciários encontram-se respaldados pela apresentação de certidão positiva com efeito de negativa, mesmo que em exercício diverso da conta, entendo que não é cabível a desaprovação em razão desses débitos, cabendo recomendação ao gestor atual.

Quanto ao Poder Legislativo, considerando os dados do Balanço Geral, verificou-se que foi repassado integralmente os valores consignados a título de Contribuição Previdenciária.

Com relação ao Instituto de Previdência do Município, a Unidade Técnica verificou que, considerando os dados do Balanço Geral, o Poder Executivo não repassou integralmente ao órgão previdenciário municipal os valores consignados no exercício de 2012, visto que do total consignado (R\$ 2.118.927,05), foi efetivamente repassado apenas o valor de R\$ 222.071,95, que representou 10,48%.

Ressaltou-se ainda que o Município já possuía dívidas alusivas a exercícios anteriores para com o referido Instituto, conforme Demonstrativo da Dívida Flutuante, que totalizavam a cifra de R\$ 1.680.492,24, sendo acrescida no exercício em análise.

Portanto, o Município acumulou no final do exercício uma dívida com o IPM na cifra de R\$ 3.577.347,34.

Na Informação Complementar Aditiva nº 1834/2018, a Unidade Técnica destacou que foi acostado aos autos Certificado de Exclusão de Irregularidade, do Ministério da Previdência Social, emitida por determinação judicial, à fl.1153.

A Unidade Técnica ressaltou ainda que, em relação ao Poder Legislativo, não houve movimentação no órgão previdenciário.

No tocante aos **Restos a Pagar**, a Unidade Técnica teceu as seguintes considerações:

– O valor dos restos a pagar representou 51,47% do Passivo Financeiro do Município e 23,50% da Receita Corrente Líquida (RCL);

– O saldo dos Restos a Pagar oscilou nos três últimos exercícios financeiros.

– Não houve cancelamento de restos a pagar no exercício em questão;

Com relação ao **demonstrativo das obrigações de despesas contraídas nos últimos oito meses do mandato**, a Unidade Técnica observou que não havia lastro financeiro para a cobertura das obrigações de despesas, no valor de R\$ 2.669.941,61, caracterizando, assim, o descumprimento ao art.42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Na Informação Complementar Aditiva nº 1834/2018, reexaminando os apontamentos iniciais, a Unidade Técnica verificou que, em virtude dos dados relativos a prestação de contas mensais de dezembro do exercício sob exame não terem sido informadas no SIM, restou prejudicada a análise sobre a questão, tendo em vista a impossibilidade de se calcular, individualmente por período, quais restos a pagar são pertencentes ao 1º quadrimestre e aos últimos oito meses (maio a dezembro), a fim de se verificar o cumprimento da LRF quanto a existência de lastro financeiro.

Dessa forma, considerando que restou não comprovado o descumprimento ao art.42 da LRF, relevo a falha apontada, visto que não tem o condão de macular as contas em questão.

6. GESTÃO FISCAL

No tocante à **Despesa com Pessoal**, na Informação Inicial Aditiva nº 18464/2016, a Unidade Técnica verificou que o total despendido pelo Poder Executivo de Ipu foi o montante de R\$ 29.511.350,28, o que representou **50,50% da RCL, cumprindo** o limite estabelecido no art.20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal e o disposto no art. 169 da Constituição Federal.

Com relação ao Poder Legislativo, verificou-se que o total da despesa com pessoal atingiu o montante de R\$ 845.373,43, que representou o percentual de 1,52% da RCL, cumprindo, assim, o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “a” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, restou evidenciado que os poderes Executivo e Legislativo cumpriram o limite legal estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000.

Quanto às **Operações de Crédito e as Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária – ARO**, foi informado que, segundo os dados do Balanço Geral, corroborados pelas informações do SIM, o município de Ipu não contraiu operações dessas naturezas no exercício em análise.

Em relação aos limites da **Dívida Consolidada e Mobiliária**, a Unidade Técnica informou que o Município de Ipu não enviou a extinta Corte de Contas – TCM/CE o Anexo II do Relatório de Gestão Fiscal, restando impossibilitada a comparação do valor da Dívida Consolidada com os dados do Balanço Geral.

Para fins de cálculo, no intuito de verificar o limite estabelecido no inciso II do art. 3º da Resolução nº 40/01 do Senado da República, considerou-se como base o Balanço Geral, chegando-se ao montante de R\$ 18.301.323,85, estando o referido valor dentro do limite estabelecido.

A Unidade Técnica destacou ainda que no tocante a dívida fundada evidenciada no Anexo XVI do Balanço Geral, verificou-se que parte desse valor, mais precisamente a quantia de R\$ 803.828,70, originou-se do não pagamento de obrigações patronais e não repasse de valores consignados ao órgão previdenciário.

Quanto ao repasse do **Duodécimo**, verificou-se que foram repassados recursos financeiros ao Poder Legislativo Municipal no montante de R\$ 1.472.458,00, valor abaixo ao do previsto no Orçamento (R\$ 1.488.000,00) em R\$ 29.592,00.

Observou-se que, por meio de exame aos dados do SIM, os repasses mensais do Duodécimo ocorreram de forma parcelada, conforme relatório anexo aos autos, e que nos meses de Agosto e Outubro, os repasses ultrapassaram o prazo estabelecido no art. 29-A, parágrafo 2º, inciso II da Constituição Federal.

Considerando os argumentos apresentados pela Defesa, na Informação Complementar Aditiva nº 1834/2018, a Unidade Técnica refez os cálculos referentes ao repasse de duodécimo, chegando ao resultado apresentado na tabela abaixo:

Especificação	Valor (R\$)
Total dos Impostos e Transferências – Exercício 2011	24.832.406,03
7% da Receita (Limite Constitucional)	1.738.268,42
Fixação Atualizada	1.502.050,00
Valor a Repassar	1.502.050,00
Valor Repassado Líquido - Base de Cálculo	1.502.050,00
Valor Repassado a Maior/Menor	0,00

A Unidade Técnica concluiu que os resultados evidenciados acima apontam para o cumprimento do que determina a Constituição Federal, art.29 – A, descaracterizando a falha apontada inicialmente.

Quanto aos repasses realizados em atraso, referentes aos meses de Agosto e Outubro, o gestor, em sua defesa, justificou que os repasses em atraso para o Poder Legislativo se deram em função do bloqueio do FPM, o que não foi comprovado documentalmente.

Dessa forma, a Unidade Técnica entendeu que o atraso injustificado do repasse financeiro mensal ao Poder Legislativo realizado pelo Poder Executivo municipal contraria o art.29 – A, § 2º, inciso II da Constituição Federal, mesmo se correspondente a um período considerado ínfimo, ofende o princípio da separação dos poderes – art.2º, CF.

Quanto à falha apontada no atraso dos repasses das parcelas do duodécimo, entendo que não tem o condão de macular as contas em questão, sendo cabível recomendação ao gestor atual.

7. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

A Unidade Técnica, através da 3ª Inspeção, constatou 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.

Verificou-se ainda a existência de todos os Anexos da Lei nº 4.320/64, exigidos pela Instrução Normativa nº 02/2013 TCM.

Quanto ao **Balanco Orçamentário**, a Unidade Técnica destacou que houve um déficit correspondente a R\$ 2.355.617,95.

Ao avaliar o **Balanco Financeiro**, concluiu-se que houve um déficit financeiro no exercício sob exame, em virtude de existir R\$ 0,74 de saldo para o exercício seguinte frente a cada R\$ 1,00 de saldo do ano anterior.

Com relação ao **Balanco Patrimonial**, a Unidade Técnica informou que o saldo patrimonial correspondeu um passivo a descoberto no valor de R\$ 5.667.485,70.

Verificou-se ainda uma diferença nos saldos das contas Bens Móveis e Imóveis registrados no Balanco Patrimonial em relação aos apresentados no Sistema de Informações Municipais – SIM, nos montantes de R\$ 1.814.611,41 e 7.873.062,96, respectivamente.

Na Informação Complementar Aditiva nº 1834/2018, tendo em vista que nos dados do SIM não estava computada a Prestação de Contas do mês de dezembro, claramente não informada pelo Município de Ipu, a Unidade Técnica concluiu que não se pode afirmar que as divergências apontadas sejam decorrentes de descontrole patrimonial e que contrastem com os artigos 94, 95, 96 e inciso II do art.106 da Lei nº 4320/64.

Em análise a **Demonstração das Variações Patrimoniais – Anexo XV**, verificou-se que o Município de Ipu apresentou um superavit na sua gestão patrimonial, na ordem de R\$ 1.372.909,12.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, VOTO, fundamentado no art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, em acordo com o entendimento do Ministério Público Especial, no sentido de:

a) emitir Parecer Prévio **DESAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das contas de Governo do Município de IPU, exercício financeiro de 2012, de responsabilidade do Sr. Henrique Sávio Pereira Pontes, na qualidade de Prefeito, na forma do art. 116 do RITCM, em razão, principalmente das seguintes irregularidades: abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legislativa e não aplicação do percentual mínimo de 25% nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino exigido pelo art.212 da Constituição Federal.

b) **seja recomendado** à Prefeitura de IPU que:

b.1) envide esforços no sentido de arrecadar a dívida ativa, evitando-se o desequilíbrio fiscal e o comprometimento do resultado pretendido na LOA, bem como sejam apresentadas as medidas administrativas e judiciais adotadas para a arrecadação dos valores inscritos.

b.2) repasse devidamente ao Órgão Previdenciário os valores consignados a título de contribuição previdenciária;

b.3) realize os repasses mensais relativos ao duodécimo dentro do prazo fixado no inciso II, do parágrafo 2º do art. 29-A da Constituição Federal.

c) remeter os autos da presente Prestação de Contas à Câmara Municipal de IPU para o respectivo julgamento.

Sejam notificados o Sr. Henrique Sávio Pereira Pontes e a Prefeitura de IPU, encaminhando-lhes cópia deste Relatório-Voto e do Parecer Prévio, para providências que julgarem cabíveis.

EXPEDIENTES NECESSÁRIOS.

Fortaleza, de 2019.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Relator