

**PARECER Nº 002/2023.**

**COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO**

**PROCESSO TCE/CE Nº: 06976/2018-7**

**MUNICÍPIO: MADALENA**

**NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO**

**EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2017**

**RESPONSÁVEL: MARIA SONIA DE OLIVEIRA COSTA**

**RELATOR DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO: BENOCÉLIO DA SILVA CARNEIRO.**

**I - DO RELATÓRIO**

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo deste Município de Madalena/CE, relativa ao exercício financeiro de 2017, que tramitou junto ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) por meio do processo nº 06976/2018-7, de relatoria do Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, cujo Voto, submetido à apreciação em Sessão Plenária, resultou na emissão do Parecer Prévio opinando, no mesmo instrumento, pela desaprovação das Contas, diante de um cenário marcado por uma única suposta irregularidade persistente após a fase de exercício do contraditório, a qual será comentada adiante, influenciando substancialmente na conclusão deste opinativo.

Os autos estiveram à disposição desta Comissão em atendimento à Constituição Federal, à Lei Orgânica Municipal e ao Regimento Interno, que disciplinam a tramitação e emissão de parecer sob a responsabilidade desta Comissão, além da necessidade de apreciação e julgamento pelo Plenário desta Casa de Leis.

**II - DA AUTONOMIA DO PODER LEGISLATIVO**

Inicialmente, cumpre lembrar que a matéria relacionada à obrigatoriedade, apreciação e ao julgamento das contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo é tratada pela Constituição da República de 1988, notadamente nos artigos 70 e 71, I, e, especialmente para os municípios, no art. 31, §§ 1º e 2º, devendo essas prescrições ser simetricamente observadas pelas Constituições dos Estados e Leis Orgânicas dos Municípios.

O artigo 31 da Constituição Federal assim dispõe acerca do Parecer Prévio do TCE/CE:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º. O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

2º. O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

A Constituição Federal é bastante clara e precisa quanto à competência do Poder Legislativo para julgar as contas de governo do Chefe do Poder Executivo, após a necessária e indispensável atuação do Tribunal de Contas do Estado, mediante a emissão de parecer prévio sobre tais contas. Essa competência foi outorgada ao Legislativo, por certo, por ser o Poder que representa o povo, fonte primária e titular dos recursos e bens públicos.

Nesse sentido, cumpre enaltecer que o Legislador Constitucional, ao prescrever esse procedimento complexo para o julgamento das contas anuais (participação do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo), de certo almejou que a decisão sobre tais contas tivesse cunho político-administrativo, não apenas valoração política pelo Legislativo, nem somente técnico-jurídica consubstanciada no parecer prévio do Tribunal de Contas.

*In casu*, cumpre enaltecer que a deliberação das cortes de contas constitui peça técnico-jurídica de natureza opinativa, não possuindo conteúdo vinculativo-decisório,

sendo sua função avaliar o cumprimento do orçamento, dos planos de Governo, dos programas governamentais, dos limites impostos aos níveis de endividamento, aos gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e gastos com pessoal, por meio de parecer prévio que visa auxiliar o julgamento das contas pelo Poder Legislativo.

Ante o exposto, resta claro que o Poder originário de fiscalização é da Câmara Municipal, que pode exercê-lo com absoluta autonomia decisória, possuindo o encargo de discutir as irregularidades apontadas no parecer prévio de forma absolutamente independente.

### **III - DA ANÁLISE DA IRREGULARIDADE APONTADA COMO DETERMINANTE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE/CE) EM SEU PARECER PRÉVIO**

A Prestação de Contas anual demonstra a atuação do chefe do Poder Executivo municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em atendimento aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento (Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual) aprovados pelo Legislativo municipal, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

Neste caso, ao analisar as Contas de Governo de 2017 do Município de Madalena, que teve como responsável a Prefeita, o Tribunal de Contas do Estado, por meio do Maria Sonia de Oliveira Costa Parecer Prévio nº 379/2023, decorrente de Voto da lavra do Conselheiro Relator Ernesto Saboia, expôs como fato determinante a seguinte irregularidade:

**Considerando que as Despesas com Pessoal do Poder Executivo (R\$ 24.199.910,75) representaram 66,24% da**

**Receita Corrente Líquida Ajustada, desrespeitando, assim, o limite de 54% para tais despesas, em descumprimento ao art.19, III c/c art.20, inciso III, alínea “b”, da LRF, sendo a ocorrência suficiente para que se recomende a emissão de Parecer Prévio desfavorável à aprovação das presentes contas.”**

### **Das Razões Defensivas Apresentadas Pela Responsável**

Em sua peça de defesa, a Prefeita Sonia Costa arguiu o seguinte:

“Conforme é de conhecimento de todos, posto que fato público e notório, o ano de 2017 foi impactado por razões externas à vontade ou voluntariedade da Defendente. Na esfera nacional, o Brasil sofria os maléficos efeitos políticos e econômicos de um processo de impeachment da ex-Presidenta Dilma Rousseff e de uma crise nas finanças públicas, que reduziu drasticamente as receitas de todos os entes públicos.

Exclusivamente no nosso Município, era o início de uma nova gestão, com problemas seríssimos nas mais diversas áreas. Todas as medidas para a solução dos problemas encontrados foram efetivamente empreendidas. Como exemplo dos atos praticados a fim de regularizar as finanças do município no exercício de 2017, bem como da hercúlea determinação em pautar a Municipalidade sob os trilhos da Probidade, podemos citar as seguintes ações:

#### **Decreto Emergencial 001/2017:**

É fato público e notório que o município de Madalena viveu um quadro de dramática instabilidade no final do quadriênio do mandato de 2013 a 2016, passando por 3 transições de governo nos últimos 4 meses de 2016. A Prefeita Defendente recebeu o Município sob total desequilíbrio financeiro, agravado pelo sucateamento da prestação de diversos serviços públicos essenciais, podendo destacar como exemplo, deflagração de greve dos servidores municipais, precariedade no atendimento junto aos postos de saúde e no hospital local, acarretado pela ausência de medicamentos básicos, e inclusive a necessidade de conclusão do ano letivo de 2016, que se arrastou até fevereiro de 2017 em virtude das paralisações do funcionalismo público.

#### **Decreto de Contenção de Despesas 002/2017:**

Objetivando a restrição, contenção e controle das despesas de custeio e gastos de pessoal, publicamos o Decreto 002/2017, determinando redução de 25% dos valores dos contratos; 20% do consumo de água, energia, combustíveis; diminuição de 60% das locações de veículos; suspensão de várias despesas públicas, limitação nas nomeações para cargos em comissão em até 70%; cortes de gratificações, adicionais, plantões, conversão de férias em pecúnia, contingenciamento do pagamento de horas extras, etc.

#### **Decreto 012/2017 - Redução do Subsídio dos Gestores:**

Ainda com o fito de galgar o equilíbrio econômico-financeiro, determinamos redução salarial de 20% para os cargos: Prefeito e Vice, Chefe de gabinete, Secretários, Tesoureiro, etc.

#### **Parcelamentos de Débitos Previdenciários Ativos e Realizados:**

Realizamos parcelamento dos débitos previdenciários no valor total de R\$ 19.475.697,35, sendo deste montante, R\$ 2.318.643,69 já com parcelamentos homologados referentes a débitos pretéritos a 2017, R\$ 16.845.918,06 também referente a períodos anteriores a 2017, porém sem parcelamentos efetivados.

#### **Pactuação de Parcelamento de Dívida com Transportadores Escolares Referente a 2016:**

Firmamos acordo judicial de parcelamento de dívida referente a 2016 efetuada junto aos transportadores escolares à época, cujo montante de R\$ 143.568,36 fora dividido em 4 parcelas de R\$ 35.892,09 com vencimento da 1ª parcela em março/2017, sendo liquidado o débito total em 07/06/2017.

#### **Processo de Baixa no Cadin (Final do Ano 2017):**

Fez-se necessário acionar a Justiça Federal com uma Ação Ordinária com pedido de Tutela de Urgência - Processo 0800499-11.2017.4.05.8105, em razão de o Município estar inscrito com restrição junto ao CADIN – Cadastro de Inadimplentes, o que o levou a amargar o ano de 2017 sem receber repasses de verbas federais.

#### **Pagamento da Dívida de Consignados junto à CEF**

Apesar de haver procedido aos descontos dos Servidores em relação aos empréstimos consignados através da Caixa Econômica Federal, a gestão anterior à nossa não repassou os valores descontados à CEF, o que culminou com o ajuizamento de Ação de Obrigação de Fazer pela instituição bancária, Processo nº 0800426-73.2016.4.05.8105 –

Justiça Federal, contra o Município de Madalena, que restou sendo condenado.

Foi determinado pela Justiça Federal o bloqueio em 6 parcelas.

Comprovando a boa-fé que sempre orientou a nossa Gestão, consta da Sentença confirmação que o Município apresentou proposta de acordo para efetivar o pagamento e acabar definitivamente com a demanda. Importante dizer que a gestão da prefeita Sônia já tinha repassado R\$ 30.000,00 ao banco, também reconhecido na sentença.

#### **Inscrição do Município no Cadin – Convênio 061/2009:**

O Município foi inscrito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) por inadimplência de um convênio realizado com a Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA, no qual teve que recorrer à prestação jurisdicional para amenizar sua situação.

#### **Decreto 036/2017 - Redução de Gastos com Pessoal:**

Ainda na busca incessante em baixar a despesas, a nossa Gestão não poupou esforços, implementando mais medidas de redução de despesas, em virtude também da crise econômica com a queda do repasse do FPM junto ao município de Madalena.

#### **Lei Nº 525/2017 - Recuperação de Créditos Fiscais:**

Na mesma toada, instituímos, por Lei Municipal, o programa de recuperação de créditos fiscais com o objetivo de angariar cada vez mais recursos e fortalecer a arrecadação própria do município.

Apesar desse conjunto de medidas, o percentual de folha continuou alto por motivos absolutamente alheios à nossa vontade e em razão principalmente de:

- a) *Aumento anual do salário-mínimo, que impactou na folha;*
- b) *Reajuste salarial dos profissionais do magistério, em razão de determinação federal;*
- c) *Pagamento de direitos trabalhistas obrigatórios, como férias e 13º;*
- d) *Despesas com substituição de pessoal decorrente de licença por motivo de saúde;*
- e) *Diminuição das receitas em virtude da crise econômica.*

Os fatores acima elencados, que repercutiram diretamente no percentual da folha de pagamento, não podem deixar de ser considerados, pois assim determina a nossa legislação.

Com todo o respeito ao Parecer do TCE, mas este se escorou em valores jurídicos abstratos e deixou de considerar a realidade concreta que circundou o Município de Madalena em 2017.

Nesse cenário, a Lei Federal 13.655/2018, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), determinou aos julgadores – nas esferas administrativa, controladora e judicial – que observem as consequências práticas de suas decisões:

“Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos** sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

Além desses motivos concretos, legais e práticos, a Prefeita clamou pela reforma do Parecer em respeito à própria jurisprudência do TCE, trazendo à lume a Jurisprudência firmada em julgamento datado de 19/02/2019, ao teor do Parecer Prévio nº 009/2019, acerca da recondução dos gastos com pessoal ao limite estabelecido pelo artigo 29-A da Constituição Federal de 1988, ocasião em que fora determinado que, **somente A PARTIR do exercício financeiro de 2019**, a recondução ao limite de gastos ensejaria motivo suficiente para desaprovação das contas, senão vejamos:

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE FRECHEIRINHA/CE. DESPESA COM PESSOAL. DESOBEDIÊNCIA AO LIMITE DA LRF. REPASSE A MENOR DE DUODÉCIMO. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS. APROVAÇÃO COM RESSALVA. A falta de obediência ao limite de 54% previsto na LRF, mesmo que a despesa com pessoal não seja reconduzida no prazo legal, por si só, será suficiente para emissão de Parecer Prévio pela irregularidade das Contas a partir de 2019. Como também o repasse de duodécimo, em desacordo com o estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal/88. Em virtude da jurisprudência pacífica do extinto TCM/CE, o Pleno modulou os efeitos dos entendimentos anteriores, em relação ao repasse de duodécimo à Câmara Municipal e a aceitação da recondução prevista no art. 23 da LRF, deixando de considerar as irregularidades como determinantes para a**

desaprovação das contas. A partir de 2019, não será mais aceita a recondução do art. 23 da LRF para justificar desobediência ao art. 169 da Constituição Federal e o limite estabelecido no art. 20,II,"b" das LRF e nem o repasse de duodécimo em valor inferior à fixação atualizada, configurando crime de responsabilidade nos termos do art. 29-A, § 2º, III, da Constituição Federal. Processo nº 15672/2018-0 Relator(a) Soraia Thomaz Dias Victor. Sessão de 19/02/2019. Ata nº 0007/2019. D.O.E.  
(<https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/jurisprudencia/informativos>)

Passemos à nossa opinião.

O Constituinte foi sábio ao conceder ao Legislativo a prerrogativa de julgar as Contas de Governo, pois os representantes do povo na Câmara Municipal são testemunhas oculares dos fatos e, por isso, detêm toda a expertise para proferir o veredito mais justo e consentâneo com a realidade.

No caso sob exame, todos os edis têm ciência da realidade fática amargada pelo nosso Município em 2017. As medidas relacionadas pela Prefeita foram efetivamente implementadas, o que demonstra seu efetivo esforço no sentido de resolver os desafios na área de pessoal.

Noutro giro, andou bem a Corte de Contas ao estabelecer a modulação de efeitos para os Municípios com gastos de pessoal acima do limite da LRF a partir do exercício de 2019. Estas Contas, portanto, estão albergadas pela excludente definida pelo próprio TCE/CE.

#### **IV - DA CONCLUSÃO**

*Ex positis*, entende esta relatoria que os apontamentos em destaque são suficientes para que esta Comissão emita parecer favorável à **APROVAÇÃO** das suas Contas Anuais de Governo referentes ao exercício financeiro de 2017.

É o parecer!

Sala das Comissões, 17 de abril de 2023.

**COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO**

*Benocélio da Silva Carneiro*  
BENOCÉLIO DA SILVA CARNEIRO.  
Relator

*Francisco de Assis Cavalcante dos Santos*  
Francisco de Assis Cavalcante dos Santos - Presidente  
(X) de acordo com o relatório - ( ) contra o relatório

*Francisco Wilame Barbosa de Sousa*  
Francisco Wilame Barbosa de Sousa - Vogal  
(V) de acordo com o relatório - ( ) contra o relatório