

**PARECER Nº 003/2023.**

**COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO**

**PROCESSO TCE/CE Nº: 14556/2019-0**

**NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO**

**EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2018**

**MUNICÍPIO: MADALENA**

**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 2018, que tramitou junto ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) por meio do processo nº 14556/2019-0, de relatoria do Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima, cujo Voto, submetido à apreciação em Sessão Plenária, resultou na emissão do **Parecer Prévio nº 254/2023**, opinando pela desaprovação daquelas Contas diante de um panorama marcado por uma única suposta irregularidade persistente após as fases de instrução e de exercício do contraditório (art. 5º, LV, CF/88), o que será melhor comentado adiante, a influir 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 responsabilidade desta Comissão, além da necessidade de apreciação e julgamento pelo Plenário desta honrosa Casa de Leis.

**II - DA AUTONOMIA DO PODER LEGISLATIVO.**

Inicialmente, cumpre relembrar que a matéria que versa sobre a obrigatoriedade, apreciação e julgamento das Contas Anuais prestadas por Chefe do Poder Executivo é contemplada pela Constituição da República de 1988, notadamente no bojo dos seus artigos 70 e 71, I, e, especialmente para o caso dos municípios, no seio do seu artigo 31, §§ 1º e 2º, de modo que tais prescrições devem ser simetricamente observadas pelas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

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.

Como visto, 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 fora outorgada ao Legislativo, certamente, por ser se tratar do Poder que mais diretamente representa o povo, enquanto fonte primária e titular dos recursos e bens públicos.

Nesse contexto, cumpre enaltecer que o Legislador Constitucional, ao prescrever esse procedimento complexo (participação do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo) como necessário ao julgamento das Contas Anuais, de certo, almejou que a decisão dele decorrente tivesse cunho político-administrativo, conferindo-lhe não



apenas uma valoração de ordem técnico-jurídica, consubstanciada no Parecer Prévio do Tribunal de Contas, como também, e principalmente, de natureza política pelo Legislativo.

*In casu*, cumpre enaltecer que a deliberação das Cortes de Contas constitui peça de natureza opinativa, não dispondo de viés vinculativo-decisório, sendo sua função precípua avaliar o cumprimento do orçamento, dos planos de Governo, dos programas governamentais, dos limites legais impostos aos níveis de endividamento, aos gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e gastos com pessoal, o que faz mediante Parecer Prévio que visa auxiliar/subsidiar o julgamento das Contas pelo Poder Legislativo.

Ante o exposto, resta claro que o Poder originário de fiscalização é da Câmara Municipal, podendo exercê-lo com absoluta autonomia decisória, sob o encargo de discutir os aspectos indicados 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 de 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, Lei de Diretrizes Orçamentárias e 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 2018 do Município de Madalena/CE, que teve como responsável a Prefeita MARIA SONIA DE OLIVEIRA COSTA, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio do Parecer Prévio nº

254/2023, decorrente de Voto da lavra do eminente Conselheiro Relator Edilberto Carlos Pontes Lima, expôs como fato determinante a seguinte impropriedade:

**O descumprimento do limite para as despesas com pessoal estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal;**

### **III.1 - Das Razões Defensivas apresentadas pela Responsável.**

Em sua peça de defesa no processo de Contas de Governo, MARIA SONIA DE OLIVEIRA COSTA arguiu o seguinte:

*“Apontou-se na informação inicial que o Poder Executivo do Município de Madalena teria ultrapassado o limite máximo de Gastos com Pessoal e Encargos em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), no exercício de 2018, ao comprometer 62,82 % da RCL.*

*Merece destaque que o percentual na apuração da despesa com pessoal não enseja, necessariamente, aumento de despesas decorrente de novas contratações. Pois existem diversas variações que interferem sem o desejo da gestora.*

*Alguns fatores interferem diretamente nessa situação momentânea:*

- 1. Aumento ou Diminuição na Receita;*
- 2. Despesas com substituição de pessoal decorrente de licença por motivo de saúde;*
- 3. Pagamento de 13º salário, férias e outros direitos trabalhistas;*
- 4. Pagamento de Abono Salariais;*
- 5. Aumento de salário decorrente de Legislação FUNDEB;*
- 6. O Reajusto anual dos servidores que recebem salário mínimo;*

7. Aumento da demanda/ampliação de serviços decorrentes ou não da adesão de programas de Governo Federal ou Estadual replicados nos Municípios;

8. Inativos, Pensionistas;

9. Decisões Judiciais;

*Esses, dentre outros fatores, interferem diretamente na análise do presente tópico, e repetimos, não necessariamente se caracteriza por mero aumento de despesas.*

*Fatos que por si só, demonstram que a gestora está à mercê de vários fatores que independem de sua vontade.*

*Veja, nobre relator, que esta gestora evidenciou esforços para baixar o percentual de gastos de pessoal e, conseqüentemente, cumprir o dispositivo legal.*

*Contudo, mesmo com todas as ações desenvolvidas, ainda restaram dificuldades para obediência ao limite legal preconizado no art. 20, inciso III da LRF, uma vez que os fatores citados acima interferem e impactam substancialmente na despesa com pessoal. Senão, vejamos:*

*A gestão foi impactada diretamente pela antiga administração municipal, quando onerou a folha através de subsídios de prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e servidores, consoante ora apresentamos no Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 3º quadrimestre de 2016 anexo, ou seja, em 31/12/2016 com 64% de gastos com pessoal.*

*Como de conhecimento também dos nobres técnicos, o Ministério da Educação todos os anos reajusta o valor do piso salarial dos profissionais do magistério do ensino básico da rede pública brasileira, além disso, temos o reajuste salarial dos servidores municipais que recebem salário mínimo, isso já é um impacto substancial na despesa pessoal.*

*Essa sobrecarga dificultou imensamente a adequação do Município de Madalena à LRF, uma vez que esse município possui outras tantas unidades gestoras, entre elas, a Secretaria de Saúde, que, por sua natureza, demanda altos gastos na contratação de profissionais, especialmente para funcionamento do Programa Saúde da Família.*

*Desta forma, resta prejudicada a observância das regras e limites da Lei Complementar nº 101/00 com gastos com*



*peçoal. O Município de Madalena está se valendo de todos os meios possíveis para reduzir tais despesas, gradualmente, com o menor ônus possível para os servidores, o que deve ser levado em consideração por esta Nobre Egrégia Corte de Contas. Fato, que trouxe essa gestora a baixar seu próprio subsídio e dos demais secretários em abril de 2019 em 10%. Ademais, instalou-se uma comissão no Município com o objetivo único e exclusivo de baixar e conter o avanço dos gastos com pessoal. Diante disso, como bem demonstra a nobre Corte, chegamos no 1º quadrimestre de 2020 com 54,81% de gastos com pessoal.*

*Por fim, esclarecemos que esta Justificante vem envidando todos os esforços para reconduzir as despesas com pessoal ao limite legal. Para tanto, adotou as medidas previstas na legislação, determinando critérios rigorosos nas políticas de pessoal do Poder Executivo, conforme decreto anexo.*

*Além disso, percebe-se que a gestora envidou esforços no sentido de reduzir o quantitativo de pessoal ao longo do exercício financeiro 2019, conforme podemos verificar comparando os dados constantes nos Relatórios de Acompanhamento Gerencial de 2019 e 2020 do município de Madalena, extraídos do próprio site dessa Egrégia Corte de Contas.*

*Portanto, Nobre Relator, fica cabalmente demonstrado o esforço dessa gestora para se enquadrar aos limites legais com despesa de pessoal, bem como também fica demonstrado as enormes dificuldades, empecilhos e fatores que vão além da vontade dessa gestora, que lutou arduamente na sua gestão para obedecer ao limite legal preconizado no art. 20, inciso III da LRF, bem como de enxugar os gastos públicos.*

*Por tudo quanto exposto e comprovado, roga-se ao princípio da intranscendência subjetiva, que impede que sanções e restrições superem a dimensão estritamente pessoal do infrator e atinjam pessoas que não tenham sido as causadoras do ato ilícito. Assim, proíbe sanções às administrações atuais por atos praticados pelas administrações anteriores.*

*Ademais, com fulcro nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, no caso concreto, bem como no atendimento aos limites constitucionais e legais referentes à saúde, educação e ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal, e, principalmente, quanto à adoção das melhores práticas na gestão dos gastos com pessoal,*

*baixando quase 10%, chegando a 54,81%, roga-se pela desconstituição da arguida falha em comento, desconsiderando para o caso em tela o percentual de 0,81%.*

*Por fim, afirma a equipe técnica: “que os relatórios de gestão fiscal publicados no portal do município, bem como aqueles encaminhados a este Tribunal, sejam durante o exercício de 2018, seja na prestação de contas de governo, não estão com os modelos da 8ª edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais”.*

*De acordo com a nota descrita na 8ª edição do Manual dos Demonstrativos Fiscais (página 18), houve alterações no Relatório de Gestão Fiscal — RGF com relação ao Demonstrativo da Despesa com Pessoal, que passa a apresentar as despesas mês a mês, além da apresentação do total acumulado nos últimos doze meses.*

*Dessa forma, para esclarecer os questionamentos da ilustre inspetoria, esta recorrente colaciona aos autos o RGF no formato apresentado de forma mensal.”*

### **III.2 - Da análise por esta Comissão acerca das Razões acima expostas.**

Passemos, pois, 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, inclusive oculares, e fiscais dos fatos/atos administrativos ocorridos no Município; 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 2018. Logo, com todo o respeito ao respectivo Parecer Prévio do TCE/CE, tem-se que esse se escorou em valores jurídicos abstratos, deixando de considerar a realidade concreta que circundou a Municipalidade no exercício em análise.



Nesse cenário, a Lei Federal nº 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), determina aos julgadores – nas esferas administrativa, controladora e judicial – que observem as consequências práticas das suas decisões. *Ex vi*:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos** sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (grifado)

Além dos motivos concretos, legais e práticos, a Prefeita ansiava a emissão de Parecer Prévio sob a luz da própria jurisprudência do TCE/CE, conforme entendimento firmado por ocasião do Parecer Prévio nº 009/2019, exarado na data de 19/02/2019, a partir do qual restou estabelecido que mesmo a não recondução dos gastos com pessoal ao limite previsto no artigo 29-A da Constituição Federal de 1988 somente ensejaria a desaprovação de Contas **a partir da análise do exercício financeiro de 2019**, 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>) (grifado)

A esse respeito, andou bem a Corte de Contas ao estabelecer, para os Municípios com gastos de pessoal acima do limite da LRF, a modulação de efeitos a partir do exercício de 2019.

Noutro giro, esta diletta Comissão não pode olvidar de levar em consideração os aspectos de extrema importância que se mostraram **atendidos**, consoante revelado pelo egrégio Tribunal de Contas na análise da Prestação de Contas de Governo em tablado, cujos principais apontamentos são destacados abaixo:

*Do envio da Prestação de Contas de Governo à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas*

A Prestação de Contas de Governo do Município de Madalena, referente ao exercício de 2018, foi encaminhada, em meio eletrônico, à respectiva Câmara Municipal em 31 de janeiro de 2019, **dentro do prazo** estipulado no art. 6º da Instrução Normativa TCM nº 02/2013.

A prestação de contas de governo foi remetida pela Presidência da Câmara Municipal ao TCE/CE em 31/01/2019 – **dentro, pois, do prazo** estabelecido no art. 42, §4º da Constituição do Estado do Ceará, bem como do art. 6o, caput e §2o da IN no 02/2013 TCM/CE.

*Da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual*

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de nº 537/2018, de 29/05/2018, referente ao exercício de 2019, foi devidamente encaminhada ao TCE/CE

**dentro do prazo** prescrito no art. 4º da IN TCM-CE nº 03/2000 (com redação dada pela IN nº 01/2007).

A Lei Orçamentária Anual – LOA de nº 544/2018 de 30/10/2018, relativa ao exercício de 2019, foi protocolada em 28/12/2018 – **em cumprimento ao prazo** do art. 42, §5º da Constituição do Estado do Ceará e do art. 5º, §1º da IN nº 03/2000 TCM/CE (com redação dada pela IN nº 01/2001 TCM/CE).

*Da programação financeira e cronograma mensal de desembolso*

A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, segundo a Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE, foram encaminhados a este Tribunal **dentro do prazo** estipulado no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### *DOS CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES*

Considerando que a lei orçamentária anual do município **autorizou** a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% da despesa prevista – i.e., de R\$ 22.289.941,50 (vinte e dois milhões, duzentos e oitenta e nove mil, novecentos e quarenta e um reais e cinquenta centavos), e que foram abertos R\$ 21.838.771,64 (vinte e um milhões, oitocentos e trinta e oito mil, setecentos e setenta e um reais e sessenta e quatro centavos), a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE reputou **atendidos** o art. 167, inciso V, da CF/8812, bem como o art. 43, §1º, inciso III da Lei Federal nº 4.320/1964.

#### *DAS DESPESAS COM A MANUTENÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE*

De acordo com o art. 212 da Constituição Federal, os municípios devem aplicar **ao menos 25%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O município de Madalena aplicou no exercício de 2018 a importância de R\$ 10.476.620,46 R\$ 6.690.928,73 (seis milhões, seiscentos e noventa mil, novecentos e vinte e oito reais e setenta e três centavos), que



corresponde a **30,13%** 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 – e a inteligência do art. 77, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (incluído pela Emenda Constitucional no 20/2000). A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, após análise de documentação enviada na fase complementar, verificou a aplicação de R\$ 5.818.026,19 (cinco milhões, oitocentos e dezoito mil, vinte e seis reais e dezenove centavos) correspondente a **28,05%** 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, **cumprindo** o limite de gasto mínimo com ações e serviços públicos de saúde.

#### ***DA FIXAÇÃO E DO REPASSE DO DUODÉCIMO***

Os recursos correspondentes as dotações orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo Municipal lhes são entregues em duodécimos. É a inteligência do art. 168 da Constituição Federal. A fixação do total da despesa da Câmara Municipal de Madalena (CE) e o valor a ela efetivamente repassado pela Prefeitura Municipal foram **conformes** o art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal.

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/8822 - a saber: até o dia 20 de cada mês.

Nesse diapasão, entende-se que a Gestão Governamental em espeque **correspondeu** a praticamente todas as exigências/obrigações legais que sobre ela recaíram.

Ademais, vislumbra-se que várias medidas foram efetivamente implementadas, dentro das possibilidades administrativas à disposição da Prefeita, com o intuito de ao menos minimizar essa sensível situação que envolve a questão das despesas de pessoal, o que denota o seu real esforço nesse propósito. Não obstante, no nosso entender, as presentes Contas se encontram albergadas pelo posicionamento excludente definido 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 2018.

É o parecer!

Sala das Comissões, 23 de outubro 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

de acordo com o relatório

-

contra o relatório

*Francisco Wilame Barbosa de Sousa*  
Francisco Wilame Barbosa de Sousa - Vogal

de acordo com o relatório

-

contra o relatório