

PARECER Nº 001/2024.

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

PROCESSO TCE/CE Nº: 08124/2020-6

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2019

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 2019, que tramitou junto ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) por meio do processo nº 08124/2020-6, de relatoria do Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima, cujo Voto, submetido à apreciação em Sessão Plenária, resultou na emissão do **Parecer Prévio nº 366/2023**, 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 Av. Antonio Severo de Pinho, Nº 400b Centro, Madalena, CNPJ: 10.508.976/0001-23 / CEP: 63860-000

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 Av. Antonio Severo de Pinho, N° 400b Centro, Madalena, CNPJ: 10.508.976/0001-23 / CEP: 63860-000

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 SUPOSTA 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 2019 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 366/2023, decorrente de Voto da lavra da eminente Conselheira Relatora Patrícia Lúcia Mendes Saboya, expôs como fato determinante a seguinte impropriedade:

Superação do limite de Despesas com Pessoal do Poder Executivo, ou seja, o percentual representou 56,00% (R\$ 24.971.686,74) da RCL, descumprindo, assim, o limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

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 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 2019, ao comprometer 56,00 % da RCL. Contudo, já acostamos cópia do RGF do 2º quadrimestre do exercício seguinte (2020) reduzindo o percentual para 53,80%, comprovando a redução do percentual excedente na forma do art. 23 da LRF, e, como consequência, desconstituindo o apontamento da Inspeção da DIRFI.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Desse modo, o cenário para a redução das despesas com pessoal e encargos do Poder Executivo do Município de Madalena estaria amparado pelo disposto no art. 23 da Lei Complementar No. 101/2000, ou seja, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Da leitura do texto acima, conclui-se que somente a extrapolação do limite, por si só, não se configura como uma irregularidade, mas somente se o município não conseguir retornar aos parâmetros da normalidade nos prazos estabelecidos nos artigos 23 e 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tanto que, embora no artigo 22 haja o condicionamento de algumas situações para implementar o controle de despesa com pessoal, somente há previsões de “punições”, caso o município falhe na recondução. De forma que não nos parece justo haver emissão de Parecer Prévio pela irregularidade das contas, quando o município retornar aos parâmetros legais, seja nos moldes do artigo 23 ou com contagem de prazo em dobro, tal qual dita o artigo 66.

Ademais, nobres julgadores, a Lei Complementar Federal nº 173/2020 trouxe alterações na Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), dando nova redação aos arts. 21 e 65.

(...) Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70; (grifo nosso)

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) (...)

Com isso, a calamidade pública foi decretada pela União para todo o território nacional, reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de Decreto Legislativo nº 06/2020. Diante do contexto, mesmo com os prazos do artigo 23 da LRF suspenso, o Município de Madalena, adequou-se rigorosamente no sentido de reduzir o quantitativo de pessoal ao longo do exercício financeiro 2020, conforme podemos verificar no Relatório de Gestão Fiscal atinente ao 2º quadrimestre de 2020, que ora já enviamos, e, também, reenviamos novamente para comprovação de 53,80%. Ficando cabalmente demonstrado o esforço dessa gestora para se enquadrar aos limites legais com despesa de pessoal, mesmo enfrentando a Pandemia ora decretada.

Por tudo quanto exposto e comprovado, roga-se pela descaracterização da suposta irregularidade.

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 ocorrida no nosso Município em 2019. Logo, com todo o respeito ao respectivo Parecer Prévio do TCE/CE, tem-
Av. Antonio Severo de Pinho, N° 400b Centro, Madalena, CNPJ: 10.508.976/0001-23 / CEP: 63860-000

se que esse se escorou em valores jurídicos abstratos, deixando de considerar o panorama concreto 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)

Portanto, 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:

- *A PCG alusiva ao exercício de 2019 foi encaminhada em meio eletrônico à Câmara Municipal de Madalena em 30/01/2020, **dentro do prazo** regulamentar determinado do no art. 6º, caput, e § 1º da IN-TCM nº 02/2013, alterada pela IN-TCM nº 02/2015.*
- *A validação do envio da PCG em meio eletrônico a este TCE, de responsabilidade do Chefe do Poder Legislativo, ocorreu em 14/03/2020, **dentro do prazo** estabelecido no art. 42, § 4º da Constituição Estadual, e no art. 6º, caput, e § 2º da IN-TCM nº 02/2013, alterada pela IN-TCM nº 02/2015.*
- *No tocante as autorizações para abertura de referidos créditos, verificou-se que o art. 6º, inc. I da LOA de nº 544/2018 (seq. 04), autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 50% do orçamento, que equivale a R\$ 22.144.300,00, **limite respeitado**, uma vez que foram abertos créditos no valor de R\$ 20.137.596,08.*
- *A Receita Corrente Líquida – RCL apurada em 2019 foi R\$ 45.387.365,22, tendo a unidade técnica atestado a **conformidade** entre os dados do SIM e do Anexo X do Balanço Geral.*
- *O Município aplicou a quantia de R\$ 6.490.125,24 na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, que representou 25,16% do total das receitas provenientes de impostos e*

transferências para educação (R\$ 25.791.992,57), **cumprindo** o percentual mínimo de 25% exigido no art. 212 da Carta Federal.

- No tocante as **ações e serviços públicos de saúde**, foi aplicado o valor de R\$ 5.166.516,89, que representou 21,33% do total das receitas provenientes de impostos e transferências para saúde (R\$ 24.216.337,00), em **cumprimento** ao percentual mínimo de 15% exigido no inc. III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal, acrescido pelo art. 7º da EC nº 29/00.
- Portanto, considerando que o **valor repassado à Câmara Municipal a título de Duodécimo** (R\$ 1.560.104,41) não superou o limite de 7% (R\$ 1.560.104,41), bem como não ocorreu repasse inferior a cifra estabelecida no Decreto nº 0114001/2019 (R\$ 1.560.104,41), conclui-se pela **obediência** ao art. 29-A, § 2º, inc. I e III – CF. 7.4.1.
- Sobre o art. 29-A, § 2º, inc. II, da Constituição Federal, o órgão técnico, por meio de exame aos dados do SIM, constatou que os **repasses mensais do Duodécimo** ocorreram dentro do prazo.
- No item 8.1 da instrução inicial (seq. 55), a unidade técnica registrou que a Dívida Consolidada Líquida, ou seja, Dívida Fundada, encontra-se **dentro do limite** estabelecido no art. 3º, inc. II, da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

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.

IV - DA CONCLUSÃO.

Ex positis, entende esta Relatoria que os apontamento sem destaque são suficientes para que esta Comissão emita parecer favorável à **APROVAÇÃO** das suas Contas Anuais de Governo referentes ao exercício financeiro de 2019.

Sala das Comissões, 18 de junho de 2024.

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

(X) de acordo com o relatório - () contra o relatório