

PARECER PRÉVIO Nº 375 /2023**PROCESSO Nº:** 06913/2018-5**ESPÉCIE PROCESSUAL:** Prestação de Contas de Governo**ENTE FEDERATIVO:** Município de Barro**EXERCÍCIO:** 2017**RESPONSÁVEIS:** Maria Pereira de Lira Silva (Período de 01/01/2017 a 04/04/2017) e José Marquinélio Tavares (Período de 05/04/2017 a 31/12/2017)**RELATOR:** Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz**SESSÃO:** Extraordinária do Pleno Presencial de 05/12/2023

/

EMENTA: CONTAS DE GOVERNO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRO. EXERCÍCIO DE 2017. DESPESAS COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE ESTABELECIDO NO ART. 20, INCISO III, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SEM RECONDUÇÃO NO PRAZO ESTABELECIDO NO ART. 23 DA REFERIDA NORMA INFRACONSTITUCIONAL. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. RECOMENDAÇÕES. NOTIFICAÇÕES. DECISÃO POR MAIORIA.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Prestação de Contas de Governo** do município de **Barro, exercício financeiro de 2017**, de responsabilidade da Senhora **Maria Pereira de Lira Silva** e do Senhor **José Marquinélio Tavares**, e com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 78, inciso I, da Constituição Estadual e art. 1º, inciso III, combinado com art. 42-A da Lei nº 12.509/1995 (LOTCE).

RESOLVE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por **maioria** de votos, emitir parecer prévio pela sua **DESAPROVAÇÃO**, considerando-a **Irregular**, submetendo-a ao julgamento da Câmara Municipal e dando-se ciência aos interessados.

RECOMENDAR à atual gestão da referida municipalidade, para que envide esforços no sentido de:

- 1) **promover** processo contínuo de resgate, extrajudicial e judicial, dos créditos municipais, com a inscrição em dívida ativa e utilização dos meios alternativos e coercitivos de cobrança;
- 2) **dispensar** maior acuidade em relação ao cumprimento dos limites estabelecidos pelo art. 20 da LRF para as despesas com pessoal.

Participaram da votação os(as) Excelentíssimos(as) Conselheiros(as): Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, Soraia Thomaz Dias Victor, Edilberto Carlos Pontes Lima, Rholden Botelho de Queiroz, Patrícia Lúcia Mendes Saboya e Ernesto Saboya de Figueiredo Júnior.

Vencido o Conselheiro Ernesto Saboia que votou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, considerando-as regulares com ressalva.

Transcreva-se, cumpra-se e publique-se.

Fortaleza, Sessão do Pleno Presencial de 05/12/2023.

Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
RELATOR

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
PRESIDENTE DA SESSÃO

Fui presente:

Leilyanne Brandão Feitosa
PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO: 06913/2018-5**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO**EXERCÍCIO:** 2017**ENTIDADE:** PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRO**RESPONSÁVEIS:** MARIA PEREIRA DE LIRA SILVA (Período de 01/01/2017 a 04/04/2017) E JOSÉ MARQUINÉLIO TAVARES (Período de 05/04/2017 a 31/12/2017)**RELATOR:** CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a **Prestação de Contas de Governo do Município de Barro**, relativa ao exercício financeiro de **2017**, encaminhada a esta Corte de Contas, para exame e emissão de parecer prévio, conforme art. 78, inciso I, da Constituição do Estado do Ceará, sob as seguintes responsabilidades:

Responsáveis	Períodos
MARIA PEREIRA DE LIRA SILVA	01/01/2017 a 04/04/2017
JOSÉ MARQUINÉLIO TAVARES	05/04/2017 a 31/12/2017

O Órgão Instrutivo, por meio do Certificado n.º 2015/2018, apontou indícios de irregularidades.

Os responsáveis apresentaram, tempestivamente, defesas.

Em reexame, a unidade técnica concluiu a instrução do feito, nos termos do Certificado n.º 986/2021 e do Relatório Complementar n.º 385/2022, alvitando "**DESAPROVAÇÃO**".

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio pela "**desaprovação das contas da Sra. Maria Pereira de Lira Silva e do Sr. José Marquinélio Tavares**", nos termos do art. 1º, inciso III, e do art. 42-A da Lei 12.509/1995" (Pareceres nºs 04122/2021 e 1471/2023).

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, é importante salientar que o exame das Contas de Governo, com a emissão de parecer prévio, constitui 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 toda uma gestão.

Ademais, ressalte-se que o exame aqui empreendido não afasta o julgamento feito por esta Corte de Contas quanto aos ordenadores de despesas e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, ficando ressalvadas eventuais responsabilidades, objeto de apreciação específica em outros feitos.

A seguir, discorro sobre os aspectos analisados pelo órgão instrutivo, inclusive acolhidos como parte integrante deste voto, e que servem de base para nortear o juízo de aprovação, ou não, das contas ora apreciadas, dentre os quais merecem destaque:

1. ITENS REGULARES

Os relatórios técnicos apontaram **regularidade** quanto aos seguintes itens:

1.1 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A presente prestação de contas foi enviada, tempestivamente, pelo Chefe do Executivo à Câmara Municipal, em 30/01/2018, e, posteriormente, validada pelo Chefe do Poder Legislativo, em atendimento ao disposto no art. 42 da Constituição Estadual.

Consoante consulta ao endereço eletrônico www.barro.ce.gov.br, verificou-se a existência da divulgação da prestação de contas governamental do exercício em análise, em cumprimento a determinação contida no art. 48 da LRF.

1.2 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A **Lei Orçamentária Anual (LOA)** e a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** foram **tempestivamente** encaminhadas a esta Corte de Contas, nos termos da legislação de regência.

Observou-se que a LOA **contempla** dotação destinada à Reserva de Contingência, estando de acordo com o que disciplina o inciso III do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o artigo 5º, § 6º, da IN 03/2000 desta Corte de Contas.

Também foi **comprovada a elaboração da Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso**, em cumprimento ao disposto no art. 6º da Instrução Normativa n.º 03/2000 do extinto TCM.

1.3. DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Os **Créditos Adicionais Suplementares e Especiais** foram abertos em conformidade com a determinação contida no **Art. 167 da Constituição Federal**, e no **Art. 43, § 1.º, inciso III, da Lei n.º 4.320/64**.

1.4 DA DÍVIDA ATIVA

Não constam pendências relativas à **inscrição e cobrança de Dívida Ativa Não Tributária**.

1.5 DOS LIMITES LEGAIS

1.5.1 Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O Município **CUMPRIU** a exigência constitucional contida no Art. 212 da Constituição Federal, já que, no exercício de 2017, aplicou na “**Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**” a quantia de **R\$ 7.251.483,87**, correspondente ao percentual de **33,92%** do total das receitas provenientes de Impostos e Transferências constitucionais e legais.

1.5.2 Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

Em relação às **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**, apurou-se que o Município despendeu, durante o exercício financeiro, o montante de **R\$ 5.242.117,57**, o que representa **26,31%** das receitas arrecadadas resultantes de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, pertinentes ao disposto nos arts. 157 e 159, I, alínea “b” e § 3º, da CF/1988, **CUMPRINDO**, desse modo, o percentual mínimo de 15%, em observância ao inciso III do art. 77 do ADCT.

1.5.3 Do Duodécimo

No que concerne ao duodécimo, averiguou-se que os recursos financeiros repassados ao Poder Legislativo Municipal, na cifra de **R\$ 1.611.859,59**, foram efetuados **de acordo** com os ditames contidos no art. 29-A da CF/1988 e que os repasses mensais ocorreram **dentro do prazo** estabelecido.

1.6 DO ENDIVIDAMENTO

1.6.1 Das operações de créditos e garantias de avais

Segundo os dados do Balanço Geral, corroborados pelas Informações do SIM, o Município **não contraiu** Operações de Crédito nem Operações de Crédito por antecipação da Receita Orçamentária, bem como, de

PROCESSO N.º 06913/2018-5

acordo com os dados do RGF do último período, **não concedeu** garantias e avais no exercício.

1.6.2 Da Dívida Consolidada e Mobiliária

A dívida consolidada mobiliária ficou **dentro do limite** estabelecido pelo art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal.

DÍVIDA PÚBLICA R\$	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA R\$	LIMITE LEGAL (RCL X 1,2)	C/NC/P
13.874.544,64	37.031.886,16	44.438.263,39	C

* LEGENDA: C – CUMPRIU / NC – NÃO CUMPRIU / P – PREJUDICADO PORQUE NÃO DEMONSTROU

1.6.3 Da Previdência: INSS e Previdência Municipal

O Poder Executivo **repassou integralmente**, ao INSS, os valores consignados a título de contribuição Previdenciária, no exercício.

1.7 CONFRONTO DOS VALORES NOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

Quando do confronto dos valores nos demonstrativos contábeis, e após a Defesa apresentada, ficou comprovado que os resultados registrados conferem entre si: Receita Realizada (BO x BF), Despesa Empenhada (BO x BF), Despesa Paga (BO x BF), Restos a Pagar (BF x BO), Saldo de Caixa e Equivalente de Caixa (BP x BF) e Das Disponibilidades de Caixa (BP x DFC).

1.8 DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Integraram a Prestação de Contas de Governo a norma que instituiu o Órgão Central de Controle Interno e que regulamentou o seu funcionamento, bem como o Relatório sobre a execução dos orçamentos e controle patrimonial, em cumprimento à Instrução Normativa n.º 02/2013 do extinto TCM.

2 FALHAS QUE PODEM SER OBJETO DE RESSALVA OU DESAPROVAÇÃO

Foram identificadas, ainda, algumas falhas, as quais, em tese, podem levar à consignação de ressalvas ou até mesmo à desaprovação das Contas, quais sejam:

2.1 DA DÍVIDA ATIVA

Inicialmente, apontou-se que, segundo os demonstrativos contábeis constantes no feito, o Município arrecadou quantia de R\$ **23.453,07** relativa à Dívida Ativa, o que corresponde a **0,69%** do saldo do exercício anterior.

Informou-se que foi inscrito no exercício o valor de R\$ 62.214,90 que, somado ao remanescente do exercício anterior (R\$ **3.380.410,75**) e subtraída a arrecadação no exercício, resultou no saldo final de R\$ **3.419.172,58**.

Para a Unidade Técnica, a situação aponta para a inação da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos.

Em suas escusas, a Defesa argumentou:

O Município não conseguiu arrecadar toda a dívida ativa. Todavia, é de se reconhecer que esse é um sério problema que enfrenta a gestão fazendária do Município de Barro, como de resto, todos os municípios cearenses, face ao notório estado de pobreza da população local e a indiscutível resistência que tem o cidadão como um todo em pagar tributos.

Convém ressaltar que as demandas judiciais de cobrança de impostos no município são inviáveis, e afrontam os princípios da Economicidade e da Razoabilidade uma vez que os valores são de pequena monta, além da ausência de estrutura do Poder Judiciário em demandar milhares de ações de valor insignificante, dada a baixa capacidade contributiva dos municípios. Tendo ainda que estes débitos poderiam ser cancelados e não cobrados.

Em reexame, considerando que “não foram encaminhadas peças que comprovem que os valores a serem cobrados eram de pequena monta”, a Unidade Técnica manteve a anotação da Exordial.

Para o Ministério Público de Contas “deve ser **recomendado** ao ente municipal que promova processo contínuo de cobrança extrajudicial e judicial dos créditos municipais, com a inscrição em dívida ativa e a utilização de todos os meios disponíveis para a recuperação dos valores devidos ao erário municipal”.

Nesse contexto, **recomendo** a promoção de processo contínuo de cobrança, extrajudicial e judicial, dos créditos municipais provenientes de tributos, com a inscrição em dívida ativa e utilização dos meios alternativos e coercitivos de cobrança.

2.2 DOS LIMITES LEGAIS

2.2.1 Das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Apesar de reconhecer que o Município aplicou em Ações e Serviços Públicos de Saúde **26,31%** das receitas arrecadadas resultantes de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, pertinentes ao disposto nos arts. 157 e 159, I, alínea “b”, e § 3º da CF/1988, a Unidade Técnica solicitou esclarecimentos sobre a conta bancária 19.242-2/ NASF, tendo em vista que o saldo final destas foi superior a soma do saldo inicial com os ingressos do exercício.

Conquanto a Defesa haja acostado aos autos os extratos da conta corrente e da aplicação, bem como o balancete financeiro, a fim de esclarecer a dúvida acerca do saldo, a Unidade Técnica manteve o apontamento ressaltando “que o saldo final não foi motivo de questionamento. Foi solicitado esclarecimento em relação ao saldo utilizado ter apresentado valor negativo”.

O Ministério Público de Contas sugeriu “que se recomende ao ente municipal que observe, nas prestações de contas futuras, o adequado registro de dados e informações nos demonstrativos contábeis, nos documentos fiscais e no SIM”.

Com a devida *vênia*, reputo ser inadequada a formulação proposta pela análise técnica que considera apenas o **somatório do saldo anterior com a arrecadação** para fazer face às despesas pagas, **desprezando possíveis transferências de valores entre contas bancárias**.

É certo que, além da arrecadação de receita, outra possibilidade para a existência de saldo disponível em conta bancária é a transferência de valores entre contas.

Nessa linha de raciocínio, se o somatório do saldo anterior com a arrecadação registrada não é suficiente para justificar a existência de disponibilidade em valor superior ao que foi efetivamente pago, é porque, indubitavelmente, ocorreram transferências de outras contas bancárias.

Ademais, não havendo notícia em contrário, tem-se que as informações solicitadas estão disponíveis no banco de dados do SIM, de onde é possível extrair relatório evidenciando a movimentação financeira das contas bancárias indicadas pela unidade técnica com saldo final superior ao somatório do saldo inicial com as receitas arrecadadas (ingressos) no exercício.

Destarte, reputo que o fato narrado não demanda esclarecimentos cogentes, sobretudo quando o trabalho técnico já evidenciou o **cumprimento, com sobras, das obrigações constitucionais de aplicação em Educação e Saúde**.

Desse modo, o fato constitui **mero relato informativo** complementar ao responsável, que, discricionariamente, poderá ofertar justificativas adicionais, **a fim de evidenciar melhoras dos resultados** apontados pelo órgão técnico, quanto ao cumprimento das aplicações mínimas.

Com efeito, reputo inexistir irregularidade nesse tópico, sendo prescindível a emissão de qualquer ressalva.

2.2.2 Despesas com pessoal

Inicialmente, constatou-se que o Poder Executivo não cumpriu o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal para o Total das Despesas com Pessoal, que atingiu **59,89%** da Receita Corrente Líquida, atribuindo-se o fato às responsabilidades de ambos os ex-governantes, uma vez que em todos os quadrimestres do exercício sob exame, houve superação do limites legal.

A Defesa da Senhora Maria Pereira de Lira Silva sustentou que, de acordo com o RGF do primeiro quadrimestre, “o percentual de gastos com pessoal passou de 51,20% em Dezembro/2016 para 53,01% até Abril de 2017. Portanto, sem nenhuma irregularidade, haja vista, não ter ultrapassado o limite máximo do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Por sua vez, nas duas oportunidades em que compareceu aos autos, a Defesa do Senhor José Marquínlio Tavares, sem comprovar recondução ao limite legal, apenas alertou sobre o que dispõe o art. 66 quanto à possível duplicação do prazo estabelecido no art. 23, ambos da LRF.

Em reexame, a **Unidade técnica refutou** os argumentos da Senhora Maria Pereira de Lira Silva **ao constatar que** “de acordo com o RGF encaminhado a esta Corte de Contas, assim como, com o publicado no site institucional do Poder Executivo, as despesas com pessoal atingiram o percentual de 55,21% no 1º quadrimestre de 2017, portanto, acima do limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (54%)”.

Noutro passo, considerando o solicitado pela Defesa do Senhor José Marquínlio Tavares e que o exercício de 2017 está incluído no escopo da modulação temporal de que trata o Parecer Prévio nº 009/2019, a Unidade Técnica procedeu à verificação de uma possível recondução ao Limite Legal, como demonstrado no quadro abaixo transcrito, concluindo que esta **não ocorreu** na forma e nos prazos estabelecidos pelo arts. 23 e 66 da LRF:

2017					
Período	RCL	Emendas Individuais	RCL Ajustadas	Despesas com Pessoal	% DP/RCL
1.º quadrimestre	39.672.802,51	0,00	39.672.802,51	21.901.754,12	55,21%
2.º quadrimestre	39.004.393,27	0,00	39.004.393,27	22.260.004,95	57,07%
3.º quadrimestre	37.031.886,16	280.000,00	36.751.886,16	22.012.239,29	59,89%

PROCESSO N.º 06913/2018-5**2018**

Período	RCL	Emendas Individuais	RCL Ajustadas	Despesas com Pessoal	% DP/RCL
1.º quadrimestre	38.552.293,18	280.000,00	38.272.293,18	21.587.163,28	56,40%
2.º quadrimestre	40.283.856,31	686.136,00	39.597.720,31	22.092.445,90	55,79%
3.º quadrimestre	41.103.239,43	406.136,00	40.697.103,43	23.348.792,12	57,37%

2019

Período	RCL	Emendas Individuais	RCL Ajustadas	Despesas com Pessoal	% DP/RCL
1.º quadrimestre	42.162.974,02	406.136,00	41.756.838,02	24.371.657,47	58,37%
2.º quadrimestre	42.192.618,84	500.000,00	41.692.618,84	25.369.011,24	60,85%
3.º quadrimestre	45.442.534,33	500.000,00	44.942.534,33	26.096.354,32	58,07%

Ante a constatação, a Unidade Técnica ratificou a irregularidade, atribuindo-a às responsabilidades “da Senhora Maria Pereira de Lira Silva (01/01/2017 a 04/04/2017) e do Sr. José Marquínlio Tavares (05/04/2017 a 31/12/2017), visto que aconteceu durante todo o exercício de 2017”.

Para o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal, “A inobservância, desde o início do exercício de 2017, do que dispõe o art. 20, inciso III, alínea ‘b’, bem como do art. 23 c/c o art. 66, todos da LRF, enseja a **desaprovação das contas da Senhora Maria Pereira de Lira Silva e do Sr. José Marquínlio Tavares**”.

Sendo assim, uma vez que **não se operou a recondução ao limite legal no prazo estabelecido no art. 23 da LRF**,¹ em consonância com *Parquet*, reputo que a ocorrência apontada, por si só, **é motivo suficiente para a desaprovação das presentes contas em relação aos dois responsáveis envolvidos**.

Outrossim, **recomendo** que se dispense maior acuidade em relação ao cumprimento dos limites estabelecidos pelo art. 20 da LRF para as despesas com pessoal.

¹ Registra-se que no presente caso **não é aplicável a modulação temporal** pacificada por esta Corte de Contas ao prolatar o Parecer Prévio n° 009/2019, sobre as Contas de Governo do Município de Frecheirinha de 2013 (Processo n° 15672/2018-0), **em atenção a LINDB**, firmou entendimento no sentido de que, até a emissão de parecer prévio sobre as contas de 2018, a recondução prevista no art. 23 da LRF seria suficiente para justificar a superação do limite de despesas com pessoal estabelecido no art. 20, II, “b”, da LRF.

2.3 DO ENDIVIDAMENTO

2.3.1 Recolhimento ao INSS de valor superior ao total das retenções relativas às Contribuições Previdenciárias

Inicialmente, a análise técnica solicitou esclarecimentos acerca do fato de que o Poder Executivo repassou, ao INSS, o montante de R\$ 311.872,17 acima do que foi retido no a título de contribuição previdência durante o exercício de 2017.

A Defesa destacou que o valor repassado a maior objetivo amortizar débitos já existente como registrado na Demonstração da Dívida Flutuante.

Em reexame, a Unidade Técnica ratificou a pecha sobre o argumento de que “não foram encaminhados documentos hábeis, como a GPS, a comprovar sua explicação”.

Em sua manifestação, o Ministério Público de Contas entendeu pela descaracterização da pecha sob a inferência de que o repasse a maior destinou-se à amortização de parte da dívida existente, conforme identificação no trabalho técnico inicial.

Filio-me, neste particular, aos fundamento do Parquet, reputando inexistir irregularidade no fato como reconhecido pela própria análise técnica inicial ao reportar que “o Município já possuía, para com referido Instituto de Previdência, dívidas alusivas a exercícios anteriores que, conforme demonstrativo da Dívida Flutuante presente nos autos, totalizavam a cifra de R\$ 811.509,06 (oitocentos e onze mil quinhentos e nove reais e seis centavos), sendo **diminuídas** no exercício em análise”.

2.3.2 Insuficiência de recursos para a cobertura dos Restos a Pagar inscritos no exercício sob exame.

A unidade técnica concluiu que a Dívida Flutuante relacionada com os Restos a Pagar (R\$ 5.639.432,86), representa 15,23% da Receita Corrente Líquida (R\$ 37.031.886,16) e que a disponibilidade financeira líquida ao final do exercício (R\$ 1.264.687,20) era insuficiente para a cobertura dos os Restos a Pagar Processados inscritos no exercício (3.205.434,29).

Em relação ao tema, a defesa discorreu fartamente sobre informações conceituais constantes da Lei 4.430/64 e da LRF, pelo que a Unidade Técnica ratificou a pecha sob o argumento de que “Embora a LRF mencione o endividamento somente no último ano de mandato e na qual não haja

disponibilidade financeira, é de bom alvitre que o controle ocorra ao longo do mandato do chefe do executivo”.

O MPC opinou “no sentido de que seja recomendado à Administração Municipal que observe o disposto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Analisando a questão em comento, **descaracterizo a pecha**, considerando que:

- a) o exercício sob exame não se trata do último ano de mandato;
- b) os Restos a Pagar Processados inscritos no exercício em análise (R\$ 3.205.434,29) correspondem a apenas 8,66% da RCL; e
- c) o efetivo endividamento no exercício, equivalente aos Restos a Pagar Processados inscritos sem lastro financeiro (R\$ 3.205.434,29 – R\$ 1.264.687,20), resulta na quantia de R\$ 1.941.747,09, correspondente a 5,24% da RCL.

Referidas proporções estão bastante aquém do limite de aceitabilidade desta Corte de Contas, que é de 13% da RCL.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que a defesa não logrou êxito, por meio de suas justificativas, para a exclusão da totalidade das falhas discutidas acima, entendo que alguns apontamentos devem ser mantidos, e que as contas em análise devem ser **reprovadas**, especialmente em razão das **despesas com pessoal haverem superado o limite estabelecido no Art. 20, inciso III, letras “a” e “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem a recondução ao limite legal nos termos do Arts. 23 e 66 da referida norma infraconstitucional.**

PARECER PRÉVIO

Em conformidade com o exposto acima, considerando as falhas observadas ao longo da instrução, as quais prejudicaram o contexto geral das contas, este Relator emite **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo do Município de **BARRO**, exercício financeiro de 2017, de responsabilidade da **Sra. Maria Pereira de Lira Silva** (período de 01/01/2017 a 04/04/2017) e do **Sr. José Marquínlio Tavares** (período de 05/04/2017 a 31/12/2017), considerando-as **IRREGULARES**, submetendo-as ao julgamento da Câmara de Vereadores, com **recomendações**, à atual gestão da referida municipalidade, para que envide esforços no sentido de:

1) **promover** processo contínuo de resgate, extrajudicial e judicial, dos créditos municipais, com a inscrição em dívida ativa e utilização dos meios alternativos e coercitivos de cobrança;

2) **dispensar** maior acuidade em relação ao cumprimento dos limites estabelecidos pelo art. 20 da LRF para as despesas com pessoal.

Por fim, cientificar o responsável acerca do Parecer Prévio emitido.

Fortaleza, 26 de junho de 2023.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*
RELATOR

PROCESSO Nº: 06913/2018-5**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO**MUNICÍPIO:** BARRO**EXERCÍCIO:** 2017**RESPONSÁVEIS:** MARIA PEREIRA DE LIRA SILVA (01/01 à 04/04)

JOSÉ MARQUINÉLIO TAVARES (05/04 à 31/12)

RELATOR: CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ**SESSÃO:** Pleno Extraordinário Presencial de 05 de dezembro de 2023**DECLARAÇÃO DE VOTO nº 159/2023**

Prestação de Contas Anuais do Município de Barro, exercício financeiro de **2017**, de responsabilidade dos senhores Maria Pereira de Lira Silva (01/01/ a 04/04) e José Marquinélio Tavares (05/04 a 31/12) levada em discussão no plenário virtual no período de 26/06 à 30/06/2023, ocasião em que este Conselheiro solicitou destaque no processo.

O Órgão Técnico sugeriu a Desaprovação das Contas em razão da extrapolação do limite de gastos com pessoal (59,89%).

O Representante do Ministério Público, Dr. José Aécio Vasconcelos Filho, sugeriu a Desaprovação das Contas, em razão do descumprimento do art. 20, inciso III, alínea “b”, bem como do art. 23 c/c o art. 66, ambos da LRF.

O Conselheiro Rholden Queiroz, relator do processo, votou pela **irregularidade** das contas, em razão da extrapolação do limite de gastos com **pessoal** previsto na alínea “b” do inciso III do art. 20 da LRF, com percentual de 59,89%.

Este Conselheiro solicitou vistas na sessão de 11/07/2023 e devolveu em 05/12/2023 registrando que o debate que surgiu no Plenário desta Corte de Contas acerca da aplicação do percentual do Fundeb e do limite da despesa com pessoal é importante para fins de construir de forma sólida um entendimento sobre a aplicação da legislação vigente.

De início, destaco que o posicionamento deste Conselheiro visa a aplicação das normas vigentes ao caso concreto, conforme postas pelo legislador, prezando pela aplicação de todas normas, seja de natureza constitucional, seja de natureza infraconstitucional. No entanto, em eventual conflito de normas, quando uma delas precise ser afastada, ainda que temporariamente, por incompatibilidade de aplicação de ambas as legislações, não significa que ela foi apequenada ou seu sentido foi diminuído.

Sobre o Fundeb, é importante salientar que a legislação que regulamenta esse Fundo é uma clara materialização do direito fundamental à educação. Sem dúvidas, é um dos direitos subjetivos mais importantes postos na Constituição Federal e caracteriza-se como um dos principais mecanismos de emancipação do cidadão. Esse direito é um compromisso constitucional e uma pauta social inescapável, ao mesmo tempo em que se considera um desafio de difícil realização.

Sobre a gestão financeira dos entes federados, há comandos constitucionais que prezam pela responsabilidade na gestão fiscal. Afinal, é mediante uma gestão planejada e transparente que se obtém bons resultados financeiros para a concretização dos direitos.

Tem-se observado em diversos municípios, o descumprimento ao disposto no art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fato que ensejaria a emissão de parecer prévio

desfavorável à aprovação das contas. Essa inobservância legal por parte do gestor público caracteriza o descumprimento do limite de despesa com pessoal (54% da Receita Corrente Líquida).

Contudo, percebe-se em diversos casos, que o administrador público descumpriu referido limite em razão de ter obedecido ao disposto no art. 22¹ da Lei Federal nº 11.494/2007² (percentual de 60% dos recursos do Fundeb com remuneração). Sob essa ótica, caso o gestor tenha descumprido o limite da despesa com pessoal em razão de ter optado por atingir o percentual do Fundeb, caracteriza-se uma evidente atenuante à inobservância da LRF.

Nesse mesmo sentido, no presente caso, verifica-se que o administrador público, diante da realidade do caso concreto, ponderou e decidiu prestigiar o direito à educação (remuneração dos profissionais do magistério) em busca de atingir o percentual de 60% do Fundeb, conduta esta que comprometeu o percentual de 54% de limite de despesa com pessoal da LRF.

Esse ato do gestor, diante das dificuldades inerentes ao cargo e à gestão de uma municipalidade, é explicado pelo instituto da ponderação e pelas regras previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Sabe-se que o julgador, no ato de pôr em prática as normas, não deve aplicá-las ao caso concreto de forma mecânica. Deve-se, todavia, exercer um juízo interpretativo de ponderação e proporcionalidade para fins de formar seu convencimento e motivar a decisão proferida. Acerca do juízo de ponderação no julgamento, que é pautado em essência pelo princípio da proporcionalidade, leva-se em consideração as circunstâncias do caso concreto para fundamentar a solução final. Veja-se:

A ponderação é a técnica interpretativa destinada a identificar e formular a norma jurídica aplicável ao caso concreto que, nas últimas décadas, veio a assumir grande destaque na metodologia das Cortes Constitucionais, sendo empregada como metódica alternativa aos esquemas formalistas. O vocábulo ponderação tem sido usado para designar, de forma genérica, as diversas operações hermenêuticas consistentes em sopesar bens, valores, interesses, normas ou argumentos. Em sentido estrito, a ponderação pode ser definida, de forma esquemática, como a técnica de decisão pela qual o operador jurídico contrapesa, a partir de um juízo dialético, os bens e interesses juridicamente protegidos que se mostrem inconciliáveis no caso concreto, visando a determinar qual deles possui maior peso e, assim, identificar a norma jurídica abstrata que há de prevalecer como fundamento da decisão adotada (Jane Reis Pereira, 2018).

Segundo a LINDB, especificamente em seu art. 22, o julgador deve levar em consideração os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, além das circunstâncias práticas que houverem limitado ou condicionado a ação do agente, a saber:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. Assim sendo, denota-se

¹ “Art. 22. Pelo menos **60%** (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública”.

² A Lei nº 11.494/2007 foi revogada pela Lei nº 14.113 de 25/12/2020. Nesta lei, o artigo que estabelece o percentual mínimo de aplicação é o “Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a **70%** (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício”.

da análise dos autos que as circunstâncias práticas limitaram a conduta do gestor, bem como restaram evidentes os obstáculos e as dificuldades reais do administrador público na aplicação conjunta de ambas as normas (LRF e Lei do Fundeb).

É válido destacar ainda o art. 20 da LINDB, segundo o qual as decisões, seja na esfera administrativa, seja na esfera judicial, devem considerar as consequências práticas dela decorrentes, *verbis*:

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

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (princípio da proporcionalidade).

No que se refere ao art. 20 da LINDB supratranscrito, as decisões, inclusive na esfera administrativa e controladora, devem levar em consideração as consequências práticas. Deflui dessa norma, a necessidade de o julgador tomar precauções jurídicas, econômicas e sociais, quando da emissão de decisões, sejam judiciais ou administrativas, devendo, portanto, levar em conta os efeitos decorrentes dessa decisão no mundo real, de modo que não se limite somente ao mundo das ideias e das teorias. Nesse sentido, a motivação do decisório deve levar em consideração a adequação e a necessidade da medida imposta, ou seja, a observância ao princípio da proporcionalidade.

Acerca da análise do caso concreto, este Conselheiro com base nos **dados extraídos no Sistema de Informações Municipais (SIM)** excluiu do cálculo da despesa total com pessoal do Poder Executivo, o valor da despesa com a remuneração dos profissionais do magistério e encargos sociais, bem como todas as receitas relacionadas ao FUNDEB, e informa que o comprometimento em relação à Receita Corrente Líquida agora apurada representou **44,87%**, conforme abaixo:

Receita Corrente Líquida	37.031.886,16
(-) Receitas relacionadas ao FUNDEB	6.544.258,33
(=) receita Corrente Líquida apurada	30.487.627,83
Despesa com Pessoal Total	22.012.239,29
(-) Despesa com remuneração dos profissionais do magistério e encargos sociais	8.333.444,81
(=) Despesa com Pessoal Total apurada	13.678.794,48
(=) Despesa com Pessoal Total apurada/Receita Corrente Líquida apurada	44,87 %

Já com relação à aplicação do **FUNDEB**, exercício de 2017, a Prestação de Contas de Gestão entrou no status de “Diferimento” e não foi analisada pelo Órgão Técnico. Porém, este Conselheiro verificou no quadro demonstrativo (Receitas destinadas e Despesas realizadas pelo FUNDEB) peça integrante da Prestação de Contas de Gestão, encaminhado pelo Responsável, que o percentual aplicado foi de **82,42%**.

Ademais, observa-se que o gestor ao cumprir um percentual descumpriu outro, o que exclui a ilicitude da conduta do responsável por descumprir o percentual da LRF. Isso porque tal fato se subsume à norma que estabelece uma exceção, cuja literalidade encontra-se no final do inciso I do parágrafo único do art. 22 da LRF, a saber:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, **salvo os derivados de** sentença judicial ou de **determinação legal** ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição.

Sob esse prisma, a norma que impõe a aplicação do percentual de 60% do Fundeb (art. 22 da Lei nº 11.494/2007) corresponde à “determinação legal” prevista no dispositivo legal citado, de modo que torna legítima a ação do gestor que descumpriu o percentual de limite da despesa com pessoal (art. 20, III, “b”, da LRF).

Outrossim, insta mencionar, que o art. 169³ da CF versa sobre despesa com pessoal dos entes federados, inclusive dos municípios, remetendo a uma lei complementar que estabelece os limites percentuais. Frise-se, quem estabelece os percentuais é a lei e não a Constituição. A norma estabelecida no art. 169 da CF é uma norma de eficácia limitada que só passa a ter aplicabilidade e eficácia plena após a criação e promulgação da lei complementar que regulamenta o tema, ou seja, sem a existência da lei complementar a norma do art. 169 da CF não produz seus efeitos. Isso demonstra também que o comando previsto nesse dispositivo constitucional é indireto.

Por outro lado, a norma prevista no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) é um comando direto, norma de aplicabilidade imediata e integral, que estabelece o percentual a ser aplicado do Fundeb, sem a necessidade de haver uma lei que a regule para que a norma produza seus efeitos.

É válido registrar que o art. 60⁴ do ADCT versa sobre a matéria em apreço. Esse dispositivo, que possui natureza constitucional, impõe a aplicação de percentual não inferior a 60% do Fundo, *verbis*:

Art. 60 do ADCT. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

[...]

XII – proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

A norma descrita acima possui natureza constitucional e em eventual conflito de normas entre LRF (lei complementar) e ADCT (norma constitucional) a questão pode se resolver pela aplicação do critério hierárquico, ou seja, a norma constitucional (ADCT) prevalece sobre a norma infraconstitucional (LRF). Ademais, deve-se prevalecer um comando direto (art. 60 do ADCT) em face de um comando indireto (art. 169 da CF que remete ao art. 20, III, “b”, da LRF).

³ **Art. 169 da CF:** “A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

⁴ **Esse dispositivo constitucional conforme está escrito, é a versão alterada pela EC nº 14/1996 e EC nº 53/2006. Esta norma aplica-se até o exercício de 2020.** Posteriormente, adveio a EC nº 108/2020 que se aplica a partir do exercício de 2021.

Veja-se que em situação semelhante, o **TCE do Espírito Santo** ao responder a Consulta nº 03054/2021-1 mediante o Parecer nº 00029/2021-2 acerca da aplicação do percentual de 70% do Fundeb previsto no art. 212-A em eventual conflito com as normas de controle e limites de gastos com pessoal, não obstante ressaltando a importância de se cumprir os mandamentos da LRF, ponderou, interpretando de forma sistemática a CF, e prestigiou o princípio da Supremacia da Constituição para fins de permitir o aumento da despesa com pessoal, a saber:

1.2.1. Exclusivamente para contemplar os profissionais da educação básica em efetivo exercício, conforme prevê o artigo 212-A, da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, **é possível o aumento de despesas com pessoal, em observância ao Princípio da Supremacia da Norma Constitucional**. Trata-se da constitucionalização de exceção às proibições estabelecidas no art. 8º da LC 173/2020 (somando-se àquelas já previstas no corpo da própria norma infraconstitucional), com vistas à efetividade do direito à educação.

Na mesma decisão que respondeu a mencionada Consulta, o TCE/ES discorreu acerca de um “caderno com perguntas frequentes sobre o Fundeb” do Ministério da Educação que indica a seguinte diretriz:

5.24. A obrigação de se aplicar o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica é impossibilitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal?

A obrigação de Estados e Municípios destinarem o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos do FUNDEB, para fins de pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, emana da Constituição Federal, portanto fora do alcance de outro mandamento infraconstitucional que contenha regra distinta.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer o limite máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento) das receitas correntes líquidas, para fins de cobertura dos gastos com pessoal, não estabelece mecanismo contraditório ou que comprometa o cumprimento definido em relação à utilização dos recursos do FUNDEB. Tratam-se de critérios legais, que se harmonizam técnico-operacionalmente.

Nesse cenário, denota-se da decisão proferida pelo TCE/ES, que o mandamento constitucional (art. 206, VIII e art. 212-A, XII) combinado com o regulamento legal (Lei nº 11.738/2008) acerca do reajuste do piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica caracterizam um direito subjetivo, devendo, portanto, ser cumprido. Deve-se perquirir a efetivação desse direito ainda que haja descumprimento das normas de responsabilidade fiscal.

Outrossim, o Manual de Orientação do Novo Fundeb⁵, publicado pelo governo federal assim dispõe ao tratar do limite mínimo obrigatório com remuneração dos profissionais da educação básica e limite máximo legal com pagamento de pessoal:

[...] é preciso lembrar que a Constituição Federal está acima de todas as demais normas que compõem o ordenamento jurídico nacional, de modo que nenhuma outra norma pode ser contrária ao estabelecido na Carta Magna. Ainda que a estipulação de limites máximos a serem gastos com pessoal seja igualmente uma determinação da Constituição, os seus percentuais foram estabelecidos por Lei Complementar, norma de status infraconstitucional, a qual jamais poderá prevalecer sob a norma constitucional.

Por fim, sem olvidar que se deve buscar a harmonia entre tais normas para uma gestão de excelência, ante a importância de obediência aos ditames impostos pela LRF, considerando que nada

⁵ Manual de Orientação do Novo FUNDEB publicado em 2021 pelo governo federal (fl. 87/88).

impede de o gestor adotar outras medidas para fins de recondução das despesas de pessoal para dentro do limite legal, é prudente determinar à atual gestão do município que busque se enquadrar ao limite de 54% estabelecido no art. 20, III, “b”, da LRF, ainda que dentro do limite prudencial.

À vista do exposto, diante da impossibilidade de cumprir os dois normativos legais, sem descurar da importância de cumprir a LRF e sem estimular a desobediência a tal norma, e ainda, levando em consideração a exceção descrita no art. 22, parágrafo único, inciso I, da LRF, o art. 60 do ADCT e o Manual de Orientação do Novo Fundeb, este Conselheiro entende que, no presente caso concreto, o descumprimento ao limite da despesa com pessoal não enseja a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas. Contudo, impõe-se DETERMINAÇÃO à atual gestão do município para que adote medidas a fim de se enquadrar ao limite legal de 54% estabelecido no art. 20, III, “b”, da LRF, ainda que dentro do limite prudencial.

Fortaleza, Sessão do Pleno Extraordinário Presencial de 05 de dezembro de 2023

Ernesto Saboia
Conselheiro

ACÓRDÃO Nº 386/2024

PROCESSO Nº: 01163/2024-9

ESPÉCIE PROCESSUAL: INTERPOSIÇÃO DE RECURSO – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

ENTE FEDERATIVO: MUNICÍPIO DE BARRO

UNIDADE JURISDICIONADA: PREFEITURA MUNICIPAL

EXERCÍCIO: 2017

INTERESSADOS/RESPONSÁVEIS: MARIA PEREIRA DE LIRA SILVA

ADVOGADO: LUIZ ALVES DE FREITAS JÚNIOR (OAB/CE: 22.287)

RELATOR: JOSÉ VALDOMIRO TÁVORA DE CASTRO JÚNIOR

SESSÃO: PLENO VIRTUAL DE 19/02/2024 a 23/02/2024.

EMENTA: INTERPOSIÇÃO DE RECURSO - Embargos de Declaração. Ausência de obscuridade, omissão ou contradição no Parecer Prévio. Recurso conhecido e provido parcialmente. Alteração do Voto.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Embargos de Declaração, em face do Parecer Prévio nº 375/2023, referentes à Prestação de Contas de Governo da Prefeitura do Município de Barro, relativa ao exercício de 2017, de responsabilidade da Senhora MARIA PEREIRA DE LIRA SILVA.

ACORDA o PLENO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por **unanimidade** de votos em:

1. CONHECER dos presentes Embargos de Declaração, opostos pela Senhora Maria Pereira de Lira Silva, Prefeita do Município de Barro, no período de 01/01/2017 a 04/04/2017, posto que atendidos os requisitos de admissibilidade;
2. no mérito, com fundamento no art. 31, §§ 1º e 2º da Lei Estadual nº 12.509/1995, alterada pela Lei Estadual nº 16.819/2019, dar-lhes provimento parcial, apenas com o fim de corrigir o dispositivo legal indicado na nota de rodapé da página 8 do Relatório Voto, que passará a ter a seguinte redação: “¹ Registra-se que no presente caso não é aplicável a modulação temporal pacificada por esta Corte de Contas ao prolatar o Parecer Prévio nº 009/2019, sobre as Contas de Governo do Município de Frecheirinha de 2013 (Processo nº 15672/2018-0), em atenção a LINDB, firmou entendimento no sentido de que, até a emissão de parecer prévio sobre as contas de 2018, a recondução prevista no art. 23 da LRF seria suficiente para justificar a superação do limite de despesas com pessoal estabelecido no art. 20, III, "b", da LRF”, mantendo-se, portanto, inalterado, em todos os seus demais termos, o Parecer Prévio nº 375/2023;
3. CIENTIFICAR a interessada, bem como seu advogado, acerca do teor desta decisão;

4. Cumpridos todos os expedientes determinados nesta decisão e, após seu trânsito em julgado, sejam os autos arquivados.

Tudo nos termos do Relatório e Voto, partes integrantes da presente decisão.

Participaram da votação: Exmos. Srs. Conselheiros Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, Soraia Thomaz Dias Victor, José Valdomiro Távora de Castro Júnior, Edilberto Carlos Pontes Lima, Patrícia Lúcia Mendes Saboya, Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior.

Transcreva-se, cumpra-se e publique-se.

Fortaleza, Sessão do Pleno Virtual de 19/02/2024 a 23/02/2024.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
RELATOR

Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
PRESIDENTE DA SESSÃO

Fui presente: Leilyanne Brandao Feitosa
PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS