

**PARECER PRÉVIO Nº 257/2023**

**PROCESSO Nº:** 07615/2021-5

**ESPÉCIE:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

**MUNICÍPIO:** VÁRZEA ALEGRE

**PERÍODO:** EXERCÍCIO 2020

**INTERESSADO:** JOSÉ HELDER MÁXIMO DE CARVALHO

**RELATORA:** CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

**SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 14/08/2023 A 18/08/2023**

**EMENTA:**

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DE VÁRZEA ALEGRE. EXERCÍCIO DE 2020. DIRETORIA DE CONTAS DE GOVERNO SUGERINDO A EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA. PARECER MINISTERIAL OPINANDO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. DECISÃO UNÂNIME DO PLENO VIRTUAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REGULARIDADE COM RESSALVA. RECOMENDAÇÕES, NOTIFICAÇÃO, E ENCAMINHAMENTO À CÂMARA MUNICIPAL PARA JULGAMENTO.

**O PLENO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**, nos termos dos arts. 71 e 75 da Constituição Federal, combinado com o art. 78, inciso I, da Carta Estadual e art. 1º, inciso III da LOTCE alterado pela Lei nº 16.819/2020, **RESOLVE por unanimidade dos votos**, com fundamento no Relatório e Voto em anexo, **emitir Parecer Prévio pela Regularidade com Ressalva** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Várzea Alegre, exercício de 2020, de responsabilidade do Senhor José Helder Máximo de Carvalho, com as seguintes recomendações: obedecer ao que dispõe o art. 212 da Constituição Federal no tocante à aplicação mínima de 25% em Educação; atentar, caso de último ano de mandato, para as regras de final de mandato prevista na LRF; observar o processo nº 05646/2021-6, disponível no endereço eletrônico desta Corte de Contas (<https://www.tce.ce.gov.br/>), sobre a pontuação no IEGM com o detalhamento do resultado obtido e, adotar medidas administrativas e judiciais visando a recuperação dos créditos de dívida ativa.

Determinar à Secretaria deste TCE/CE as seguintes providências: Notificar o Responsável, com cópia deste Parecer Prévio, e remeter os autos à Câmara Municipal para o respectivo julgamento.

Participaram da votação os Exmos. Srs. Conselheiros Alexandre Figueiredo, Soraia Victor, Edilberto Pontes, Rholden Queiroz, Patrícia Saboya e Ernesto Sabóia.

Sala das Sessões Virtuais, Fortaleza, em 18 de agosto de 2023.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior  
**PRESIDENTE**

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor  
**RELATORA**

Fui Presente: Leilyanne Brandão Feitosa  
**PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TCE**

**PROCESSO Nº:** 07615/2021-5  
**ESPÉCIE:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO  
**MUNICÍPIO:** VÁRZEA ALEGRE  
**PERÍODO:** EXERCÍCIO 2020  
**INTERESSADO:** JOSÉ HELDER MÁXIMO DE CARVALHO  
**RELATORA:** CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR  
**SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 14/08/2023 A 18/08/2023**

## RELATÓRIO

1. Trata o processo da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura de Várzea Alegre, de responsabilidade do **Sr. José Helder Máximo de Carvalho**, referente ao exercício de **2020**, encaminhada tempestivamente e submetida ao exame desta Corte por força do art. 42 da Carta Estadual combinado com a LOTCE e art. 56 da LRF.
2. Os autos foram distribuídos a esta Relatora, como registrado no Despacho da Secretaria das Sessões nº 725/2023.
3. A Diretoria de Contas de Governo emitiu o Relatório de Instrução Inicial nº 1590/2022, apontando irregularidades, sugerindo a notificação do Responsável.
4. Notificado para defender-se (com. proc. DOE nº 5893/2022 e Cert. Publicação nº 290/2023), o Prefeito apresentou defesa (Processo nº 05359/2023-6), dentro do prazo, conforme atestado na Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 1961/2023.
5. Após análise da Defesa, a Diretoria de Contas de Governo elaborou o Relatório de Instrução Final nº 834/2023, sugerindo, a emissão de Parecer Prévio pela Aprovação com Ressalvas.
6. Chamado a se manifestar, o Ministério Público Especial emitiu o Parecer nº 1004/2023, da lavra do **Dr. Júlio César Rola Saraiva**, com a seguinte ementa:

“Prestação de Contas. Relatório dos Inspectores do TCE indicando irregularidades. Justificativas parcialmente eficazes. Parecer ministerial pela emissão de PARECER PRÉVIO pela REGULARIDADE das contas, na forma do art. 1º, inciso III, e art. 15, inciso I, ambos da Lei Estadual nº12.509/95.”
7. Registre-se, a título de informação, que as Contas de Gestão de Várzea Alegre, exercício 2020, serão julgadas no momento oportuno por esta Corte. As Contas de Gestão, de responsabilidade dos ordenadores de despesas, e de todos, que arrecadem, gerenciem, movimentem ou guardem recursos públicos, bem assim dos demais atos isolados e que impliquem em responsabilidade para o Município, podem eventualmente, recair sobre a pessoa do Prefeito, sempre que este ordenar despesas ou extrapolar da Chefia Política, para executar atribuições de Secretários ou funcionários municipais.
8. Nessas hipóteses compete ao TCE, na forma dos incisos II e VIII do art. 71 da Carta Federal, **julgar** tais contas, podendo imputar débito e aplicar multas. Embora o art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal inclua os atos de gestão fiscal do Poder Legislativo na Prestação de Contas Anual do Prefeito, firmou-se entendimento, ante a impossibilidade operacional, que

referidos atos de gestão do Legislativo serão apreciados no respectivo processo de Prestação de Contas da Câmara Municipal, na forma determinada no art. 27, §2º, da IN nº 03/2000-TCM.

É o Relatório.

## **VOTO**

### **PRELIMINAR**

#### **DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO**

9. Cumpre frisar que o processo em exame trata das Contas Anuais, apresentadas pelo Prefeito ao TCE, por determinação constitucional (§4º do art. 42 da Carta Estadual). Estas contas são analisadas e não julgadas. O Tribunal **emite Parecer Prévio**, competindo à Câmara Municipal o julgamento, tudo na forma estabelecida pelo §2º do art. 31 e art. 71 da Constituição Federal, combinado com os arts. 75 e 78 da Carta Estadual.

10. As Contas Anuais referem-se ao desempenho da Administração do Sr. José Helder Máximo de Carvalho, então Prefeito e como tal, Chefe de Governo do exercício de 2020 do município de Várzea Alegre. Dessa forma, estas Contas cuidam da Gestão Pública adotada no exercício, analisando as áreas de Planejamento, Gestão Fiscal, Execução Orçamentária, cumprimento dos percentuais Constitucionais em Educação (25%), Saúde (15%), Repasse de Duodécimo à Câmara Municipal, Pessoal (60%), Endividamento e Normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### **DA CONJUNTURA ECONÔMICA E SOCIAL**

11. O Tribunal de Contas do Estado do Ceará realizou auditoria com o objetivo de elaborar o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM), ano-base 2020. O resultado desse trabalho de auditoria está detalhado no Processo nº 05646/2021-6.

12. O IEGM é um indicador que mede a gestão municipal em 7 áreas: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação.

13. A finalidade do IEGM é avaliar a performance da Prefeitura em suas principais áreas de atuação para nortear a efetividade das políticas públicas implantadas, possibilitando eventuais correções, reavaliação de prioridades e planejamento público municipal, visando melhorar os resultados obtidos.

14. Na medição do IEGM, o município de Várzea Alegre obteve a nota geral de 56,25, na faixa C+ ou seja, em fase de adequação. Em comparação ao índice Geral alcançado pelo Estado, verifica-se um pequeno avanço do Município em relação com o percentual atingido pelo Estado, tendo em vista, que o índice do Município alcançou o percentual de 56,25%, enquanto o Estado 46%. Os demais índices apontados do Município como i-Educ com 48, I-saúde com 73%, i-planejamento com 41%, i-Fiscal com 58%, i-ambiental com 51%, i-cidade com 44%, representaram índices superiores aos atingidos pelo Estado. A exceção ficou por conta do i-Gov-TI do Estado que foi superior ao índice alcançado pelo Município.

15. Diante do exposto, recomenda-se à administração municipal que observe o Processo nº 05646/2021-6, disponível no endereço eletrônico desta Corte de Contas (<https://www.tce.ce.gov.br/>) com o detalhamento do resultado obtido, bem como, metodologia aplicada e demais apontamentos.

### **MÉRITO**

16. Passemos ao exame dos tópicos analisados, com base nos documentos acostados, para ao fim exarar posicionamento sobre as contas em alusão.

17. A **Prestação de Contas** de Várzea Alegre foi enviada em meio eletrônico ao Poder Legislativo em 29 de janeiro de 2021. Portanto, de acordo com o prazo estabelecido no art. 42, §4º, da Constituição Estadual combinado com a IN nº 02/2013 alterada pela IN nº 02/2015, do então TCM/CE (Relatório nº 1590/2022).

### **CRÉDITOS ADICIONAIS**

18. O Relatório de Instrução nº 1590/2022 informou que para o exercício financeiro de 2020, o valor total das dotações orçamentárias (fixadas no orçamento) foi de R\$ 98.824.382,00 (noventa e oito milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, trezentos e oitenta e dois reais).

19. A Prefeitura de Várzea Alegre durante o exercício de 2020 abriu créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 28.626.900,00, e especiais no valor de R\$ 700.000,00, e extraordinários no valor de R\$ 1.002.000,00, tendo como fonte de recursos, anulação de dotações no valor de R\$ 30.328.900,00.

20. Sobre os Créditos Adicionais, a Diretoria de Contas de Governo atestou no Relatório de Instrução nº 1590/2022 e nº 834/2023, o seguinte:

a) A Lei Orçamentária autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 40% da despesa fixada, o que equivale a R\$ 39.529.752,80;

b) Abertos Créditos Suplementares no valor de R\$ 28.626.900,00. Dessa forma, o limite estabelecido na LOA foi respeitado, cumprindo a determinação imposta no art. 167, inciso V combinado com art. 43, §1º, inciso III da Lei nº 4.320/1964;

c) Os Créditos Adicionais Especiais foram autorizados pelas Leis nº 01/2020 e nº 1146/2020, acostadas aos autos.

d) Crédito Extraordinário para atender a demanda de calamidade pública originada da Covid-19.

### **DÍVIDA ATIVA**

21. Sobre a Dívida Ativa do Município, os Técnicos apresentaram o seguinte quadro demonstrativo, (Relatório de Instrução nº 1590/2022):

| ESPECIFICAÇÃO  | VALOR – R\$  |
|--|--------------|
| Saldo do exercício anterior – 2019                     | 7.077.469,45 |
| (+) Inscrições no exercício                            | 1.655.253,57 |
| (-) arrecadação no exercício – Dívida Ativa Tributária | 64.486,21    |

|  |              |
|--|--------------|
| (-) arrecadação no exercício – Dívida Ativa Não Tributária | 0,00         |
| (-) multa e juros dívida ativa tributária                  | 0,00         |
| (-) multa e juros dívida ativa não tributária              | 0,00         |
| (-) cancelamento e prescrição no exercício                 | 600.455,73   |
| (=) Saldo final do exercício – 2020                        | 8.067.781,08 |
| % do Valor cobrado sobre o saldo do exercício anterior     | 0,91%        |

22. Sobre a matéria, o Relatório de Instrução nº 1590/2022 e nº 834/2023 apontou:

- a) O montante da Dívida Ativa no final do exercício, referente à inscrição, cancelamento, prescrição e recebimentos de tais créditos no exercício foram indicados em notas explicativas, cumprindo a IN nº 02/2013, alterada pela IN nº 02/2015 do então TCM/CE;
- b) O cancelamento de dívida ativa ocorreu em razão da prescrição dos créditos;
- c) Falta de comprovação de ações administrativas ou judiciais visando cobrança dos devedores da Fazenda Pública Municipal.

23. Diante do exposto, recomenda-se que o Município adote providências visando incrementar a arrecadação destas receitas, seja administrativa ou judicialmente, de forma a possibilitar a recuperação desses direitos e sua possível aplicação em políticas públicas necessitadas pelos municípios antes que prescrevam.

### RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

24. No tocante a **Receita Corrente Líquida – RCL**, o Relatório de Instrução nº 1590/2022 com base nos dados do SIM e Balanço Geral, seguindo a metodologia definida na IN nº 03/2000 do então TCM/CE e na 10ª edição do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, apresentou o seguinte resultado:

| Especificação   | Valor          |
|---|----------------|
| RECEITA CORRENTE  | 100.007.497,08 |
| (-) contribuição dos servidores para o regime próprio de Previdência                                | 0,00           |
| (-) receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de Previdência Social | 0,00           |
| (-) dedução da receita para formação do FUNDEB  | 6.854.087,03   |
| (-) contabilização em duplicidade   | 0,00           |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA –SIM   | 93.153.410,05  |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – ANEXO X  | 93.153.410,05  |

### RECEITAS

25. A Receita Orçamentária alcançou o valor de R\$ 97.388.612,23, segundo dados do SIM, confirmados pelo Balanço Orçamentário (R\$ 97.388.612,23).

26. Confrontando o valor arrecadado em 2020 com o valor recolhido no exercício anterior (R\$ 91.187.325,58), conclui-se que houve aumento de arrecadação na ordem de R\$ 6.201.286,65 equivalente a 6,80%.

27. As receitas tributárias importaram em R\$ 3.684.195,14, o que representou 168,52% do valor previsto de arrecadação tributária (R\$ 2.186.179,00), visto nos dados do SIM, conforme

relatório de instrução nº 1590/2022.

## **DESPESAS**

28. As **despesas orçamentárias** executadas corresponderam a R\$ 95.977.588,92, segundo dados do SIM, confirmado no Balanço Orçamentário.

## **EDUCAÇÃO**

29. Concernente aos **Gastos com Educação**, o Relatório de Instrução nº 1590/2022 apontou que o Município de Várzea Alegre aplicou o montante de **R\$ 8.761.209,61**, representando **21,66%** do total das receitas provenientes de impostos e transferências. Desse modo, **descumpriu o art. 212 da Constituição Federal**.

30. A Defesa alegou o seguinte:

“Sobre os Convênios destinados à Educação todos os recursos foram aplicados conforme relações anexas. Sobretudo, no demonstrativo são desconsiderados para efeito de cálculo, todas as despesas relativas, oriundas dos convênios firmados. Porém nessa mesma linha de raciocínio, quando é descontado o recurso oriundo das transferências, pode-se dizer que o todo o recurso foi aplicado não restando nenhuma SOBRA. É nesse ponto que questionamos, pois se foi retirado todos os valores da Receita de Transferências, os saldos deveriam ser ZERO. Mas, na verdade as contas bancárias continuaram com saldos e que devem ser acrescidos nas Despesas na Manutenção da Educação. Assim como ocorre quando é descontados os Saldos iniciais das referidas Transferências. Também dessa forma o Saldo da conta do Fundeb não pode ser desconsiderado uma vez que a Complementação do Fundeb é descontada do Cálculo totalmente.”

31. O Relatório de Instrução Final nº 834/2023 ratificou a irregularidade nos seguintes termos:

### **“Análise da Diretoria**

18. Embora a Defesa tenha apresentado argumentos acerca do modo de calcular as despesas com educação, onde se questionou sobre a existência de saldos não utilizados na complementação do FUNDEB, esta Diretoria discorda sobre os argumentos ofertados nesta oportunidade, uma vez que o cálculo para verificação da aplicação das despesas com educação é o apresentado no relatório inicial e que vem sendo utilizado por esta Diretoria, ou seja, é considerado o valor que foi utilizado no exercício, e se houve “sobra” não foi considerado.

19. Ressalta-se que, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia do COVID-19, conforme as disposições do art. 1º da Emenda Constitucional nº 119/2022, afasta-se a responsabilidade nos exercícios de 2020 e 2021, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados, em função de possível não cumprimento da aplicação mínima constitucional de 25% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

20. Destaque-se, contudo, a obrigação de complementação até o exercício de 2023, da diferença porventura existente nos termos do parágrafo único do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 119/2022, que estabelece:

Parágrafo único.

Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme

informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

Conclusão da Diretoria

21. Conquanto o Município tenha aplicado no exercício sob exame apenas 21,66% nos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, infringindo o art. 212 da Constituição Federal, descaracteriza-se a ocorrência em função da calamidade pública decorrente da pandemia do covid 19, nos termos do art. 119 do ato das disposições constitucionais transitórias com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 119/2022, ressaltando que deverá ser compensado até 2023.

32. O Ministério Público de Contas, pelo Procurador Júlio César Rôla Saraiva concordou com o posicionamento da Diretoria de Contas de Governo. Contudo, fez a seguinte ressalva:

“De início, pedimos vênia para fazer uma ressalva em relação ao trabalho técnico, pois o MPC não entende que seja ao caso de “descaracterizar” o descumprimento do art. 212 da CF/88, mas apenas de não tratar o tema com o rigor habitual, ponderando a apuração do cumprimento, em razão do período de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19. Nesse sentido, importa ressaltar que a alteração do texto constitucional não desconstitui a impropriedade, não dispensa a aplicação anual do percentual mínimo, mas, apenas, em função do período excepcional de calamidade pública, afasta qualquer responsabilização ou punição imediata para admitir posterior complementação, até o exercício financeiro de 2023, da diferença a menor apurada, obrigação cujo cumprimento deverá, evidentemente, ser aferido pelo controle externo.

Desse modo, diante da nova disposição constitucional introduzida pela EC nº 119/2022, o MP de Contas, diferentemente da manifestação técnica, entende cabível apenas desconsideração - unicamente para o fim da apreciação das contas – da impropriedade consistente na não aplicação do percentual mínimo de 25% dos impostos e transferências no ensino; na prática, a questão apenas deixa de influenciar o resultado da apreciação nos presentes autos, mas restam mantidas a impropriedade apurada e a obrigação de seu saneamento posterior, conforme expressamente impõe a Carta Magna. Portanto, em face do citado comando constitucional transitório de mitigação do rigor na verificação do adimplemento da aplicação obrigatória em ensino, deixamos de adotar, no presente feito, a impropriedade ora apurada como tema determinante da desaprovação das contas, de logo sugerindo que seja comunicada à SECEX a necessidade de verificação, em instruções futuras, do cumprimento da obrigação de saneamento por meio de investimento complementar.”

33. Com efeito, no caso das contas do exercício de 2020, ante a pandemia do COVID-19, por mandamento legal deve-se mitigar esta grave irregularidade para fins de desaprovação das contas em análise. No entanto, cabe acompanhar nas futuras prestações de contas de governo, o posterior saneamento do déficit de aplicação apurado nesses autos.

## SAÚDE

34. Com relação aos gastos efetuados na **Saúde**, os Técnicos informaram que o Município **cumpriu o art. 77, inciso III, do ADCT da Constituição Federal**, acrescido pelo **art. 7º da Emenda Constitucional nº 29/2000**, posto que, despendidos recursos na ordem de **R\$ 5.715.342,05**, que corresponderam a **25,52%** das receitas resultantes de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, pertinentes ao disposto nos arts. 156, 158 e 159, inciso I, alínea b e §3º - CF (Relatório de Instrução nº 1590/2022).

## PESSOAL

35. A despesa com o **pagamento de pessoal do Poder Executivo** foi de R\$ 47.204.062,72,

que representa **51,16% da RCL, cumprindo**, o previsto no art. 169 da Constituição Federal e o limite de 54%, estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal (Relatório de Instrução nº 1590/2022).

36. Verificou-se que os valores demonstrados no RGF do Poder Executivo do último período estão compatíveis com os valores registrados no SIM.

### **DUODÉCIMO**

37. Acerca do valor repassado ao Poder Legislativo a título de Duodécimo, Relatório de Instrução nº 1590/2022 apresentou o seguinte quadro demonstrativo:

|   |                   |
|---|-------------------|
| Total dos Impostos e Transferências<br>(Receita arrecadada de 2019) | R\$ 41.843.164,36 |
| Valor máximo a repassar (7% da Receita)                             | R\$ 2.929.021,51  |
| Valor fixado no Orçamento   | R\$ 3.586.263,00  |
| (+) Créditos Adicionais Abertos                                     | R\$ 0,00          |
| (-) Anulações   | R\$ 0,00          |
| (=) Fixação Atualizada  | R\$ 2.586.263,00  |
| Valor repassado líquido ao Legislativo em 2020                      | R\$ 2.927.870,48  |
| Valor Repassado a Menor   | R\$ 1.151,03      |

38. Do quadro acima, a Diretoria informou, o que se segue:

a) O valor transferido ao Poder Legislativo descumpriu o disposto no art. 29-A, §2º, incisos III, da Constituição Federal, tendo em vista, que o valor orçado excedeu o limite constitucional, a cifra a ser repassada deveria ser exatamente o limite de 7% (R\$ 2.929.021,51), resultando assim, repasse a menor de R\$ 1.151,03;

b) Quanto aos repasses mensais de Duodécimo, os Técnicos informaram que ocorreram no prazo estabelecido no art. 29-A, §2º, inciso II – CF.

39. A Defesa manifestou-se nos seguintes termos:

“Ao executivo compete tão somente repassar o valor do DUODECIMO, já que a fixação orçamentária das despesas é de responsabilidade da Câmara Municipal. Então para comprovar, apensamos a esta o Decreto do Executivo onde determina o valor do repasse mensal para o Legislativo. Diante do exposto conclui-se que a Prefeitura atendeu ao orçamento atualizado do Município no tocante aos repasses duodecimais para o legislativo. Quanto a diferença apontada na ordem de R\$ 1.151,03 corresponde a parte dos recursos referente a Dívida Ativa, que não está no somatório das Transferências e de Imposto, deduzidos os valores da CIP e CIDE. Demonstrados no DECRETO em anexo.

....

Desse modo é correto afirmar que a diferença apontada não prejudicou as ações do Legislativo. Para isso basta verificar que a CIP, Contribuição para custeio da Iluminação Pública, que no ano de 2020 deixou de compor tal cálculo, está incluída na receita de 2019 e que foi descontado do cálculo. Além do mais a Câmara restituiu para a Prefeitura o Valor de R\$ 156.568,42 (Cento e cinquenta e seis mil quinhentos e sessenta e oito reais e quarenta e dois centavos) durante o exercício de 2020. Portanto não houve nenhum prejuízo ao Legislativo.”

40. Com efeito, o art. 29-A da Carta Federal estabeleceu o seguinte:

art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I – 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

(...)

O §2º, inciso III, do mesmo artigo, prevê o percentual mínimo (piso) de repasse ao poder legislativo:

§2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo.

II – não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

41. Os dispositivos constitucionais acima transcritos, discriminam a obrigatoriedade de observância às regras limitadoras, sob pena de crime de responsabilidade. Contudo, é importante observar que a proibição reside em dois fatos, a saber:

a) efetuar repasse ao Poder Legislativo em valor superior aos limites definidos no caput do artigo 29-A (teto);

b) não repassar na data prevista, qual seja, até o dia 20 de cada mês;

c) efetuar repasse ao Poder Legislativo em valor menor ao que foi fixado na Lei Orçamentária Anual (piso).

42. No caso concreto, não ocorreu nenhuma das hipóteses elencadas, uma vez que o total dos repasses (R\$ 2.927.870,48) ficou abaixo do limite máximo (R\$ 2.929.021,51), sendo certo, que o valor fixado no orçamento (R\$ 3.586.263,00) era inexequível, porque acima do teto estabelecido na Carta Federal.

43. Mister ressaltar que o Prefeito, em sede de defesa, encaminhou o Decreto nº 122/2020, emitido em 20 de janeiro de 2020, que estabeleceu o limite máximo de Duodécimo em R\$ 2.941.679,35, ou seja, ainda acima do teto limite de 7% no valor de R\$ 2.929.021,51. Contudo, **o repasse efetivo (R\$ 2.927.870,48), obedeceu à previsão do art. 29-A, inciso I da CF.**

44. Diante do exposto, verificou-se que o repasse de Duodécimo em 2020 ocorreu de acordo com o art. 29-A da Constituição Federal.

### **DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA**

45. A Dívida Pública Consolidada (Dívida Fundada) encontra-se dentro do limite estabelecido no art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/2001, do Senado da República, de acordo com o a Informação Técnica (Relatório de Instrução nº 1590/2022).

| Dívida Pública    | Receita Corrente Líquida-SIM | Limite Legal (RCL x 1,2) |
|-------------------|------------------------------|--------------------------|
| R\$ 24.604.886,04 | R\$ 93.153.410,05            | R\$ 111.784.092,06       |

### **PREVIDÊNCIA - INSS**

46. O Relatório de Instrução Inicial nº 1590/2022 informou, de acordo com os dados do SIM, que a Prefeitura consignou de seus servidores a quantia de R\$ 3.755.327,10 para pagamento ao

INSS, e, repassou o valor de R\$ 3.755.327,10 (100%).

### **RESTOS A PAGAR**

47. O Relatório de Instrução nº 1590/2022 informou que ao final do exercício de 2020 os restos a pagar totalizaram o valor de R\$ 8.391.136,10.

48. As disponibilidades financeiras corresponderam a R\$ 12.638.475,95. Portanto, suficientes aos pagamentos dos restos a pagar do exercício.

### **DO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL**

49. No tocante as despesas com pessoal do Poder Executivo, o Relatório de Instrução nº 1590/2022, acusou que as despesas com pessoal do 2º semestre (R\$ 24.341.489,83) ultrapassaram as do 1º semestre (R\$ 19.912.781,84) configurando possível ocorrência de ato contrário à imposição do art. 21, inciso II da LRF.

50. A Defesa em suma alegou o seguinte:

“Pois bem, sabedores que somos, e em cumprimento ao mandamento legal, em nenhuma hipótese fugiu-se do tema. Contudo o referido art. Não proíbe o pagamento das Obrigações patronais, nos 180 anteriores ao final do mandato. No decorrer do Primeiro Semestre as guias de INSS não foram pagas corretamente, isto durou até mês de julho. A partir do mês de agosto, percebendo a falha, começou a ser pago corretamente e ainda as diferenças dos meses anteriores. Basta observar o RGF, que logo nota-se a discrepância. Entres os Semestres, senão vejamos:

VENCIMENTOS E VANTAGENS PESSOAL CIVIL 1º SEMESTRE R\$ 19.603.462,18

VENCIMENTOS E VANTAGENS PESSOAL CIVIL 2ºSEMESTRE R\$ 22.124.654,25

PAGAMENTO DECIMO TERCEIRO PAGO NO 2º SEMESTRE R\$ 2.649.948,80

Totalizando a despesas com pessoal no segundo semestre num valor de R\$ 19.474.705,45. Como se pode notar menor do que a despesas do 1º Semestre. Enquanto as despesas como obrigações Patronais no 1º semestre foi na ordem de R\$ 1.121.548,47. Já a despesas de obrigações patronais do 2º semestre foi de R\$ 7.080.230,72. Gerando um acréscimo de R\$ 5.040.607,81, em relação ao 1º semestre. Então, está mais do comprovado que não houve aumento de despesas com pessoal, o que gerou o aumento foram as despesas com as OBRIGAÇÕES PATRONAIS. Apensamos o RGF – Relatório de Gestão Fiscal para que seja comprovado o que ora anunciamos.”

51. A Diretoria de Governo, após análise da defesa, concluiu no Relatório de Instrução nº 834/2023 o seguinte:

#### **“Conclusão da Diretoria**

40. Esta Diretoria, conclui que as despesas com pessoal do 2º semestre superaram as do 1º semestre, porém não há evidências que teria ocorrido para meios injustificados, que burlariam o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial o inciso II, pois, conforme o desdobramento de referidas despesas, observou-se que o aumento foi ocasionado pelas obrigações patronais, que incidem proporcionalmente nas folhas de pagamentos e/ou contratos de prestação de serviços que se mantiveram estáveis durante todo o exercício.”

52. O art. 21 da LRF, após a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, passou a

relacionar um número maior de exigências que, se não atendidas, configuram despesas de pessoal nulas de pleno direito, senão vejamos:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

**II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)**

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020).

53. Com efeito, o objetivo da LRF (art. 21, inciso II) é evitar novas despesas sem contrapartida de novos recursos, criada no final de mandato e que vai onerar exercícios financeiros futuros, de responsabilidade do próximo mandatário. Tal ato nesses autos não restou configurado, posto que o Relatório de Instrução nº 834/2023, concluiu que os autos não revelam existência de qualquer ato nulo do qual tenha decorrido aumento ilegal de despesa com pessoal no 2º semestre.

54. Diante do exposto, acostada à instrução técnica do Relatório nº 834/2023, faz-se apenas as recomendações de praxe para que a administração atente às regras de final de mandato estabelecidas na LRF, visando evitar qualquer ofensa à Lei nº 10.028/2000.

### **DAS OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE MANDATO**

55. O Relatório de Instrução nº 1590/2022, apontou que ao final do exercício de 2020, havia lastro financeiro para a cobertura de obrigações de despesas contraídas pelo Chefe do Poder Executivo nos últimos 180 dias de mandato, cumprindo dessa forma, o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

| <b>Especificação</b>   | <b>Valor (R\$)</b> |
|--|--------------------|
| (a) Restos a Pagar Processados Inscritos em 2020                         | 1.752.699,47       |
| (b) Obrigações de Despesa a Pagar do Primeiro Quadrimestre               | 86.516,57          |
| (c) Obrigações de Despesa a Pagar dos Dois Últimos Quadrimestres (a - b) | 1.666.182,90       |
| (d) Disponibilidade financeira líquida – item 2.2.4                      | 12.638.475,95      |
| Resultado (d - c)  | 10.972.293,05      |

### **BALANÇO GERAL**

56. Na análise das peças que compõem o Balanço Geral do Município de Várzea Alegre, os Técnicos constataram que o resultado geral relativo ao exercício financeiro em exame está demonstrado nos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa junto às Notas Explicativas, que são parte integrante das demonstrações contábeis e, ainda, nos Anexos auxiliares da Lei nº 4.320/1964.

57. Na análise das peças que compõem o Balanço Geral de Várzea Alegre referente ao exercício de 2020, foi constatada a devida consolidação dos valores referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial de todas as unidades orçamentárias constantes no Orçamento Municipal para o exercício em referência, (Relatório de Instrução nº 1590/2022).

58. Do confronto dos valores apresentados nos demonstrativos contábeis, a Diretoria de Contas de Governo informou o seguinte:

a) O montante da Receita Realizada registrado no Balanço Orçamentário (R\$ 97.388.612,23) confere com o demonstrado no Balanço Financeiro (R\$ 97.388.612,23);

b) O montante da Despesa Empenhada registrado no Balanço Orçamentário (R\$ 95.977.588,92) confere com o valor executado (despesa orçamentária) demonstrado no Balanço Financeiro (R\$ 95.977.588,92);

c) O montante da Despesa Paga registrado no Balanço Orçamentário (R\$ 90.048.292,69) confere com o valor pago apurado no Balanço Financeiro (R\$ 90.048.292,69);

d) O valor a título de inscrição de restos a pagar não processados e processados registrado no Balanço Financeiro (R\$ 5.929.296,23) confere com o resultado apurado no Balanço Orçamentário (despesas empenhadas menos despesas pagas) (R\$ 5.929.296,23);

e) O saldo da conta “caixa e equivalente de caixa”, que corresponde ao montante das disponibilidades em moeda corrente, registrado no Balanço Patrimonial (R\$ 12.638.475,95) confere com o valor a título de “saldo para o exercício seguinte” apresentado no Balanço Financeiro (R\$ 12.638.475,95);

f) A variação das disponibilidades de caixa registrada o Balanço Patrimonial (Saldo

Final – Saldo Inicial) (R\$ 155.364,35) está compatível com o resultado apresentado na Demonstração de Fluxo de Caixa (R\$ 155.364,35).

59. No **Balanco Orçamentário – Anexo 12** verificou-se que a receita orçamentária arrecadada (R\$ 97.388.612,23) foi maior do que a despesa orçamentária executada (R\$ 95.977.588,92). Esta situação demonstra que houve **superavit orçamentário** de **R\$ 1.411.023,31**.

60. O **Balanco Financeiro – Anexo 13** demonstra que a disponibilidade financeira líquida existente em 31/12/2020 do Poder Executivo foi de R\$ 12.638.475,95, confirmado no RGF.

61. O **Balanco Patrimonial – Anexo 14** evidencia a posição, na data do encerramento do exercício, dos saldos das contas representativas de bens e direitos que constituem o Grupo do Ativo, e dos saldos das contas relativas às obrigações de curto e longo prazo que formam o Passivo.

62. O Balanco Patrimonial apresentou patrimônio líquido no valor de R\$ 42.013.081,44, bem como, superavit financeiro no valor de R\$ 9.909.757,37, conforme Relatório de Instrução nº 1590/2022.

63. O **Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Anexo 15**, que reflete as alterações ocorridas no Patrimônio durante o exercício, indica um **superavitário** de R\$ 11.412.668,54.

### **DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA (DFC)**

64. A Demonstração do Fluxo de Caixa do exercício de 2020, deu-se da seguinte forma, (Relatório de Instrução nº 1590/2022):

|   | Exercício 2020 | Exercício 2019 |
|---|----------------|----------------|
| Geração líquida de caixa e equivalente de caixa | 155.364,35     | 2.574.509,57   |
| Caixa e equivalente de caixa inicial            | 12.483.111,60  | 9.908.602,03   |
| Caixa e equivalente de caixa final              | 12.638.475,95  | 12.483.111,60  |

### **CONCLUSÃO**

65. De tudo o que foi examinado, conclui-se que as Contas Anuais do exercício de 2020 da Prefeitura de Várzea Alegre apresentam o seguinte resumo:

#### **PONTOS POSITIVOS:**

- Créditos Adicionais abertos dentro da legalidade (item 18);
- Foram cumpridos os percentuais constitucionais com Saúde (25,52%) e Pessoal (51,16%) (itens 34 e 35);
- Duodécimo conforme previsto no art. 29-A da CF (item 37);
- A Dívida Pública Consolidada encontra-se dentro do limite estabelecido no art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/2001, do Senado da República (item 45);
- Repasse integral das consignações previdenciárias ao INSS (item 46);

- Atendimento ao art. 21, inciso II e art. 42 da LRF – regras de final de mandato (itens 49 e 55).

**PONTOS NEGATIVOS:**

- Baixa arrecadação de Dívida Ativa (item 21);
- **Falta de aplicação** mínima de **25% em Educação**, aplicou apenas 21,66%, o que configura grave irregularidade a motivar a desaprovação das contas, não fosse o art. 1º da Emenda Constitucional nº 119/2022, afastando a responsabilidade nos exercícios de 2020 e 2021, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados, em possível não cumprimento da aplicação mínima constitucional de 25% em manutenção e desenvolvimento do ensino (item 29).

66. Face ao exposto e examinado nos termos do art. 1º, inciso III da LOTCE alterado pela Lei nº 16.819/2020, **VOTO** pela emissão de Parecer Prévio pela **Regularidade com Ressalva das Contas de Governo** do Prefeito de Várzea Alegre, Sr. José Helder Máximo de Carvalho, exercício 2020, com as seguintes **recomendações** à atual administração do referido município:

**Obedecer** ao que dispõe o art. 212 da Constituição Federal no tocante à aplicação mínima de 25% em Educação.

**Atentar**, caso de último ano de mandato, para as regras de final de mandato prevista na LRF.

**Observar** o processo nº 05646/2021-6, disponível no endereço eletrônico desta Corte de Contas (<https://www.tce.ce.gov.br/>), sobre a pontuação no IEGM com o detalhamento do resultado obtido.

**Adotar** medidas administrativas e judiciais visando a recuperação dos créditos de dívida ativa.

67. Adote a Secretaria-Geral do TCE, a seguinte providência:

- Notificar o Prefeito, com cópia deste Parecer Prévio, e remeter os autos a Câmara Municipal de Várzea Alegre para julgamento.
- Comunicar à SECEX da necessidade de acompanhamento em futuras Contas de Governo de Várzea Alegre, do saneamento do déficit de aplicação em educação apurado em 2020, por meio de investimento complementar, como previsto na EC nº 119/2022.

Expedientes necessários.

Fortaleza, 14 de agosto de 2023.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor  
**RELATORA**