

PARECER PRÉVIO Nº 212/2023

PROCESSO Nº: 07487/2021-0

ESPÉCIE: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO: FORQUILHA

PERÍODO: EXERCÍCIO 2020

INTERESSADO: GERLÁSIO MARTINS DE LOIOLA

ADVOGADO: CLEVERSON GONÇALVES XIMENES OAB/CE Nº 25.798

RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 10/07/2023 A 14/07/2023

EMENTA:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DE FORQUILHA. 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 COM RESSALVA. DECISÃO 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 Forquilha, exercício de 2020, de responsabilidade do Senhor Gerlásio Martins de Loiola, com as seguintes recomendações: administrar o Orçamento buscando garantir a harmonia das finanças públicas, limitando os gastos à arrecadação das receitas com a finalidade de evitar déficit orçamentário e o consequente endividamento; obedecer ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante ao limite das despesas com pessoal do Poder Executivo estabelecido no art. 20, III, b da LRF; atentar, caso de último ano de mandato, para as regras de final de mandato prevista na LRF; continuar adotando medidas administrativas e judiciais visando recuperar os créditos de dívida ativa e, 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.

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 Soraia Victor, Edilberto Pontes, Rholden Queiroz e Ernesto Sabóia.

Sala das Sessões Virtuais, Fortaleza, em 14 de julho 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: 07487/2021-0
ESPÉCIE: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
MUNICÍPIO: FORQUILHA
PERÍODO: EXERCÍCIO 2020
INTERESSADO: GERLÁSIO MARTINS DE LOIOLA
ADVOGADO: CLEVERSON GONÇALVES XIMENES OAB/CE Nº 25.798
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 10/07/2023 A 14/07/2023

RELATÓRIO

1. Trata o processo da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura de Forquilha, de responsabilidade do **Sr. Gerlásio Martins de Loiola**, 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 66428/2023.
3. A Diretoria de Contas de Governo emitiu o Relatório de Instrução Inicial nº 887/2022, apontando irregularidades, sugerindo a notificação do Responsável.
4. Notificado para defender-se (com. proc. DOE nº 1336/2022 e Cert. Publicação nº 6284/2022), o Prefeito apresentou Defesa (Processo nº 31554/2022-6), dentro do prazo, conforme atestado na Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 13264/2022.
5. Após análise da Defesa, a Diretoria de Contas de Governo elaborou o Relatório de Instrução Final nº 01851/2023, sugerindo, a emissão de Parecer Prévio pela Aprovação com Ressalvas.
6. Chamado a se manifestar, o Ministério Público Especial emitiu o Parecer nº 1749/2023, da lavra do **Dr. Eduardo Lemos**, com a seguinte ementa:

“CONTROLE EXTERNO. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL DE CONTAS. PRÓPRIA E PRIVATIVA. INSTÂNCIA CONTROLADORA. DIREITO E PROCESSO DE CONTAS. CONTAS DE GOVERNO. PREFEITO. JULGAMENTO PELA CÂMARA DE VEREADORES. PARECER PRÉVIO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTAS. INCLUSÃO EM LISTA ELEITORAL. AUTORIZAÇÃO PARA COBRANÇA JUDICIAL DA DÍVIDA. DETERMINAÇÕES.”
7. Registre-se, a título de informação, que as Contas de Gestão de Forquilha, 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. Gerlásio Martins de Loiola, então Prefeito e como tal, Chefe de Governo do exercício de 2020 do município de Forquilha. 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 Forquilha obteve a nota geral de 45,5, na faixa C que corresponde a baixo nível de adequação.

15. Dessa forma, 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 Forquilha foi enviada em meio eletrônico ao Poder Legislativo em 28 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 887/2022).

CRÉDITOS ADICIONAIS

18. O Relatório de Instrução nº 887/2022 informou que para o exercício financeiro de 2020, o valor total das dotações orçamentárias (fixadas no orçamento) foi de R\$ 61.236.000,00 (sessenta e um milhões, duzentos e trinta e seis mil reais).

19. A Prefeitura de Forquilha durante o exercício de 2020 abriu créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 23.147.084,37, e especiais no valor de R\$ 173.000,00, tendo como fonte de recursos, anulação de dotações no valor de R\$ 23.320.084,37.

20. Sobre os Créditos Adicionais, a Diretoria de Contas de Governo atestou no Relatório de Instrução nº 887/2022 e nº 1851/2023, o seguinte:

a) A Lei Orçamentária autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 80% da despesa fixada, o que equivale a R\$ 48.988.800,00;

b) Abertos créditos suplementares no valor de R\$ 23.147.084,37. 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 746/20 e nº 748/20, acostadas aos autos.

DÍVIDA ATIVA

21. Sobre a Dívida Ativa do Município, os Técnicos apresentaram o seguinte quadro demonstrativo, (Relatório de Instrução nº 887/2022):

ESPECIFICAÇÃO	VALOR – R\$
Saldo do exercício anterior – 2019	1.187.612,51
(+) Inscrições no exercício	180.022,33
(-) arrecadação no exercício – Dívida Ativa Tributária	178.087,74
(-) arrecadação no exercício – Dívida Ativa Não Tributária	3.254,62
(-) multa e juros dívida ativa tributária	56.123,25

(-) multa e juros dívida ativa não tributária	2.184,83
(-) cancelamento e prescrição no exercício	0,00
(=) Saldo final do exercício – 2020	1.127.984,40
% do Valor cobrado sobre o saldo do exercício anterior	20,18%

22. Sobre a matéria, o Relatório de Instrução nº 887/2022 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) A redução do saldo dos créditos de dívida ativa decorrente da cobrança, evidenciou o esforço da Administração Municipal na recuperação desses direitos.

23. Diante do exposto, recomenda-se que o Município continue adotando 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 munícipes.

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

24. No tocante a **Receita Corrente Líquida – RCL**, o Relatório de Instrução nº 887/2022 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	64.290.785,73
(-) 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	5.709.069,90
(-) contabilização em duplicidade	0,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA –SIM	58.581.715,83
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – ANEXO X	58.581.715,83

RECEITAS

25. A Receita Orçamentária alcançou o valor de R\$ 58.581.715,83, segundo dados do SIM, confirmados pelo Balanço Orçamentário (R\$ 58.581.715,83).

26. Confrontando o valor arrecadado em 2020 com o valor recolhido no exercício anterior (R\$ 55.661.571,89), conclui-se que houve aumento de arrecadação na ordem de R\$ 2.920.143,94 equivalente a 5,24%.

27. As receitas tributárias importaram em R\$ 1.898.313,23, o que representou 109,91% do

valor previsto de arrecadação tributária (R\$ 1.727.000,00), visto nos dados do SIM, conforme Relatório de Instrução nº 887/2022.

DESPESAS

28. As **despesas orçamentárias** executadas corresponderam a R\$ 59.380.975,82, segundo dados do SIM, confirmado no Balanço Orçamentário.

EDUCAÇÃO

29. Concernente aos **Gastos com Educação**, o Município de Forquilha aplicou o montante de **R\$ 9.245.784,31**, representando **28,90%** do total das receitas provenientes de impostos e transferências. Desse modo, **cumpriu o art. 212 da Constituição Federal** (Relatório de Instrução nº 887/2022).

SAÚDE

30. 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\$ 7.330.243,13**, que corresponderam a **22,91%** 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 887/2022).

PESSOAL

31. A despesa com o **pagamento de pessoal do Poder Executivo** foi de R\$ 33.102.440,79, que representa **57,39% da RCL, descumprindo**, 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 887/2022).

32. Sobre o descumprimento do limite de 54% previsto na LRF, os Técnicos ressaltaram o seguinte:

“Ressalta-se que, considerando a decretação de estado de calamidade pública no Estado do Ceará em decorrência do contexto atual de enfrentamento à pandemia do COVID-19, conforme disciplinado no art. 1º do Decreto Legislativo da Assembleia Estadual do Ceará nº 543/2020, enquanto o prazo estabelecido estava em vigência, ficaram suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70 da Lei Complementar nº 101/2000, bem como ficaram dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para contratação e aditamento de operações de crédito, concessão de garantias, contratação entre entes da Federação e recebimento de transferências voluntárias de acordo com as disposições do art. 65 da mesma lei.”

33. Com efeito, tendo em vista, o Decreto Legislativo da Assembleia Estadual do Ceará nº 543/2020 em razão da COVID 19, esta irregularidade foi mitigada para fins de reprovação das contas no exercício de 2020.

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

DUODÉCIMO

35. Acerca do valor repassado ao Poder Legislativo a título de Duodécimo, Relatório de Instrução nº 887/2022 apresentou o seguinte quadro demonstrativo:

Total dos Impostos e Transferências (Receita arrecadada de 2019)	R\$ 33.952.534,00
Valor máximo a repassar (7% da Receita)	R\$ 2.376.677,38
Valor fixado no Orçamento	R\$ 2.400.000,00
(+) Créditos Adicionais Abertos	R\$ 421.018,09
(-) Anulações	R\$ 421.018,09
(=) Fixação Atualizada	R\$ 2.400.000,00
Valor repassado ao Legislativo em 2020	R\$ 2.374.709,88

36. Do quadro acima, a Diretoria apontou o seguinte:

a) O valor da LOA (R\$ 2.400.000,00) excedeu o limite constitucional (R\$ 2.376.677,38). Contudo, o valor transferido (R\$ 2.374.709,88) ao Poder Legislativo cumpriu o disposto no art. 29-A, § 2º, incisos I, da Constituição Federal. Ressalte-se que encaminhado Decreto nº 010011/2020, de 24 de janeiro de 2020, informando à Câmara Municipal o valor de duodécimo a ser repassado no exercício de 2020;

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

37. Dessa forma, atestada a regularidade dos repasses de duodécimo no exercício de 2020.

DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA

38. 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 887/2022).

Dívida Pública	Receita Corrente Líquida-SIM	Limite Legal (RCL x 1,2)
R\$ 19.691.220,56	R\$ 57.681.715,83	R\$ 69.218.059,00

PREVIDÊNCIA - INSS

39. O Relatório de Instrução Inicial nº 887/2022 informou, de acordo com os dados do SIM, que a Prefeitura consignou de seus servidores a quantia de R\$ 2.528.726,75 para pagamento ao INSS, e, repassou o valor de R\$ 2.538.726,75 (100,39%).

RESTOS A PAGAR

40. O Relatório de Instrução nº 887/2022 informou que ao final do exercício de 2020 os restos a pagar totalizaram o valor de R\$ 5.850.890,20.

41. Visando informar sobre o endividamento de curto prazo originado da inscrição de restos

a pagar, a Diretoria de Contas de Governo ressaltou o seguinte:

“69. Frisa-se que do total dos restos a pagar (R\$ 5.850.890,20), excluindo os restos a pagar não processados (R\$ 1.670.690,04) e a disponibilidade financeira (R\$ 4.437.727,70), teríamos um saldo de disponibilidade financeira no montante de R\$ 257.527,54.”

42. Dessa forma, os Técnicos concluíram que o endividamento de restos a pagar não afetou o equilíbrio fiscal e financeiro do próximo exercício.

DO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL

43. No tocante as despesas com pessoal do Poder Executivo, o Relatório de Instrução nº 887/2022, acusou que as despesas com pessoal do 2º semestre (R\$ 16.543.968,91) ultrapassaram as do 1º semestre (R\$ 15.088.121,31) configurando possível ocorrência de ato contrário à imposição do art. 21, inciso II da LRF.

44. A Defesa em suma informou o seguinte:

[...]

Portanto observa-se que não houve um aumento da Despesa com pessoal, mas sim acompanhou o aumento da Receita Corrente Líquida. Conclui-se, portanto, que a vedação legal é quanto “autorizar ou executar ato que acarrete a despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura”.

[...]

Imperioso destacar que esse Tribunal de Contas do Estado – TCE em casos semelhantes, inclusive, já reconheceu a necessidade de garantir a aplicação do princípio da segurança jurídica e da uniformização da jurisprudência, aplicando-se as disposições dos art. 23 e 24 da LINDB, com redação adotada pela Lei Federal Nº 13.655/2018. Assim, o aumento de folha se daria levando em consideração a folha de junho de 2020, ao considerar o comparativo do primeiro semestre com o segundo semestre, sempre o primeiro se dará superior ao segundo, já que a folha de janeiro não contempla os professores temporários, pois está fora do calendário escolar.

Nesse diapasão, nossa doutrina pátria, entende que para configuração do art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal ou art. 359-G da Lei 10.028/2000, necessário comprovar o ATO MATERIAL.

Nesse sentido trata o Ilustre Doutrinador Rogério Greco na obra Código Penal Comentado, Impetus, 2011, pag. 1029: “O Objeto material é o ato que faz com que ocorra o aumento da despesa com pessoal, de acordo com a proibição temporal prevista pelo art. 359-G do Código Penal”. Inexiste ato ilegal do Chefe do Executivo para o aumento da despesa com pessoal no segundo semestre.”

45. A Diretoria de Governo, após análise da defesa, informou no Relatório de Instrução nº 1851/2023 o seguinte:

“17. Outrossim, merece destaque o fato de que ao prolatar o Parecer Prévio nº 09/2019, nos autos do Processo nº 7041/13 (Prestação de Contas de Governo do Município de Saboeiro, relativa ao exercício de 2012), esta Corte de Contas anuiu ao voto da Relatora, Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor, a qual propôs uma modulação temporal no sentido de que o entendimento pacificado pelo extinto TCM/CE (“o aumento da despesa com pessoal não justificado no 2º semestre em relação ao 1º estaria compensado pelo acréscimo de receita no mesmo período, por concluir que houve a tomada de medidas compensatórias visando o equilíbrio fiscal”), fosse mantido até a emissão de Parecer Prévio sobre as contas dos governos municipais do exercício de 2018, de forma que o novel entendimento adotado pelo TCE/CE (o aumento da despesa

com pessoal não justificado no 2º semestre em relação ao 1º, por si só, ensejaria a desaprovação das contas), somente venha a ter efetiva aplicação, a partir da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo municipais relativas ao exercício de 2019.

18. Em seu voto condutor, a Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor fundamentou a sua proposta de modulação nas disposições contidas na Lei 13.655/2018 (inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), notadamente as que versam sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, em especial, as regras norteiam matérias de Direito Administrativo, Financeiro, Orçamentário e Tributário, por parte das esferas administrativa, controladora e judicial.

.....

19. No tocante a não considerar as despesas de janeiro, em razão de não haver iniciado o calendário escolar e ainda não se ter contratado os servidores temporários necessários para o início das aulas, a Defesa também não apresenta quaisquer provas documentais referentes tais contratações temporárias como: contratos, as folhas de pagamento impactadas e tabelas auxiliares demonstrando os impactos mês a mês. Dessa forma não foram aceitas tais razões.

22. Entretanto, ressalta-se que os elementos constantes nos autos não revelam existência de qualquer ato nulo do qual tenha decorrido aumento ilegal de despesa com pessoal no 2º semestre.”

46. Com efeito, em relação ao argumento de que o aumento da despesa foi acompanhado pelo aumento da receita, esta “tese” veio do extinto TCM, sendo aceita por este TCE/CE até as contas do exercício de 2018, atendendo à modulação temporal, em obediência ao art. 28-D da Lei nº 16.819/2019 – Lei Orgânica do TCE combinado com o art. 23 da LINDB.

47. Quanto à identificação do ato que tenha resultado em aumento das despesas com pessoal, o Relatório de Instrução nº 1851/2023 afirmou que **não identificou** nesses autos, **nenhum ato** que tenha resultado em aumento ilegal de despesas com pessoal.

48. 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).

49. 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 1851/2023, afirmou que ... “ressalta-se que os elementos constantes nos autos não revelam existência de qualquer ato nulo do qual tenha decorrido aumento ilegal de despesa com pessoal no 2º semestre.”

50. Diante do exposto, me acosto à Instrução Técnica do Relatório nº 1851/2023, mas faz-se 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

51. O Relatório de Instrução nº 887/2022, 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.

Especificação	Valor (R\$)
(a) Restos a Pagar Processados Inscritos em 2020	2.439.934,01
(b) Obrigações de Despesa a Pagar do Primeiro Quadrimestre	131.327,93
(c) Obrigações de Despesa a Pagar dos Dois Últimos Quadrimestres (a -b)	2.308.606,08
(d) Disponibilidade financeira líquida – item 2.2.4	4.437.727,70
Resultado (d - c)	2.129.121,62

52. Mister mencionar que a Diretoria de Contas de Governo, por se tratar do exercício de 2020 ressaltou as medidas adotadas via Decreto da Assembleia Legislativa do Estado Ceará, em razão da COVID 19:

“Ressalta-se que, considerando a decretação de estado de calamidade pública no Estado do Ceará em decorrência do contexto atual de enfrentamento à pandemia do COVID-19, conforme disciplinado no art. 1º do Decreto Legislativo da Assembleia Estadual do Ceará nº 543/2020, enquanto o prazo estabelecido estava em vigência, serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42 da Lei Complementar nº 101/2000, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública, de acordo com as disposições do art. 65 da mesma lei.”

BALANÇO GERAL

53. Na análise das peças que compõem o Balanço Geral do Município de Forquilha, 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.

54. Na análise das peças que compõem o Balanço Geral de Forquilha 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 887/2022).

55. 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\$ 58.581.715,83) confere com o demonstrado no Balanço Financeiro (R\$ 58.581.715,83);
- b) O montante da Despesa Empenhada registrado no Balanço Orçamentário (R\$ 59.380.975,82) confere com o valor executado (despesa orçamentária) demonstrado no Balanço Financeiro (R\$ 59.380.975,82);
- c) O montante da Despesa Paga registrado no Balanço Orçamentário (R\$ 55.283.461,13) confere com o valor pago apurado no Balanço Financeiro (R\$ 55.283.461,13);
- d) O valor a título de inscrição de restos a pagar não processados e processados registrado no Balanço Financeiro (R\$ 4.097.514,69) confere com o resultado apurado no Balanço Orçamentário (despesas empenhadas menos despesas pagas) (R\$ 4.097.514,69);
- e) O saldo da conta “caixa e equivalente de caixa”, que corresponde ao montante das disponibilidades em moeda corrente, registrado no Balanço Patrimonial (R\$ 4.437.727,70) confere com o valor a título de “saldo para o exercício seguinte” apresentado no Balanço Financeiro (R\$ 4.437.727,70);
- f) A variação das disponibilidades de caixa registrada o Balanço Patrimonial (Saldo Final – Saldo Inicial) (R\$ 309.795,79) está compatível com o resultado apresentado na Demonstração de Fluxo de Caixa (R\$ 309.795,79).

56. No **Balanço Orçamentário – Anexo 12** verificou-se que a receita orçamentária arrecadada (R\$ 58.581.715,83) foi menor do que a despesa orçamentária executada (R\$ 59.380.975,82). Esta situação demonstra que houve **deficit orçamentário de R\$ 799.259,99**.

57. O **Balanço Financeiro – Anexo 13** demonstra que a disponibilidade financeira líquida existente em 31/12/2020 do Poder Executivo foi de R\$ 4.437.727,70, confirmado no RGF.

58. O **Balanço 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.

59. O Balanço Patrimonial apresentou patrimônio líquido no valor de R\$ 21.166.811,58, bem como, déficit financeiro no valor de R\$ -511.723,78, conforme Relatório de Instrução nº 887/2022.

60. O **Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Anexo 15**, que reflete as alterações ocorridas no Patrimônio durante o exercício, indica um **superavitário** de R\$ 3.299.930,75.

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA (DFC)

61. A Demonstração do Fluxo de Caixa do exercício de 2020, deu-se da seguinte forma, (Relatório de Instrução nº 887/2022):

	Exercício 2020	Exercício 2019
Geração líquida de caixa e equivalente de caixa	- 309.795,79	304.623,92
Caixa e equivalente de caixa inicial	4.747.523,49	4.442.899,57
Caixa e equivalente de caixa final	4.437.727,70	4.747.523,49

CONCLUSÃO

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

PONTOS POSITIVOS:

- Créditos Adicionais abertos dentro da legalidade (item 18);
- Foram cumpridos os percentuais constitucionais com **Educação (28,90%)** e **Saúde (22,91%)** (itens 29 e 30);
- Duodécimo conforme previsto no art. 29-A da CF (item 35);
- 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 38);
- Repasse integral das consignações previdenciárias ao INSS (item 39);
- Atendimento ao art. 21, inciso II e art. 42 da LRF – regras de final de mandato (itens 43 e 51).

PONTOS NEGATIVOS:

- Despesas com pessoal acima do limite de 54% imposto no art. 20, inciso III, alínea b da LRF, mitigada para fins de reprovação nesse exercício de 2020, em decorrência do contexto de enfrentamento à pandemia do COVID-19, conforme disciplinado no art. 1º do Decreto Legislativo da Assembleia Estadual do Ceará nº 543/2020 (item 31).

63. Face ao exposto e examinado nos termos do art. 1º, inciso III da LOTCE alterado pela Lei nº 16.819/2020, **VOTO** em desacordo com o Parecer Ministerial, pela emissão de Parecer Prévio pela **Regularidade com Ressalva das Contas de Governo** do Prefeito de Forquilha, Sr. Gerlásio Martins de Loiola, exercício 2020, com as seguintes **recomendações** à atual administração do referido município:

Administrar o Orçamento buscando garantir a harmonia das finanças públicas, limitando os gastos à arrecadação das receitas com a finalidade de evitar deficit orçamentário e o consequente endividamento.

Obedecer ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante ao limite das despesas com pessoal do Poder Executivo estabelecido no art. 20, III, b da LRF.

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.

Continuar adotando medidas administrativas e judiciais visando a recuperação dos créditos de dívida ativa.

64. 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 Forquilha para julgamento.

Expedientes necessários.

Fortaleza, 10 de julho de 2023.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA