

PARECER PRÉVIO Nº 224/2024

PROCESSO Nº: 06875/2018-1
ESPÉCIE: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
MUNICÍPIO: LIMOEIRO DO NORTE
PERÍODO: EXERCÍCIO 2017
INTERESSADO: JOSÉ MARIA DE OLIVEIRA LUCENA
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 01/07/2024 A 05/07/2024

EMENTA:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DE LIMOEIRO DO NORTE. EXERCÍCIO DE 2017. DIRETORIA DE CONTAS DE GOVERNO SUGERINDO A EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS. PARECER MINISTERIAL OPINANDO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS. DECISÃO DO PLENO VIRTUAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA DESAPROVAÇÃO CONSIDERANDO-AS IRREGULARES. RECOMENDAÇÕES, NOTIFICAÇÃO E ENCAMINHAMENTO À CÂMARA MUNICIPAL PARA JULGAMENTO.

Vistos e relatados estes autos de Prestação de Contas de Governo do município de Limoeiro do Norte, exercício de 2017, de responsabilidade do Senhor José Maria de Oliveira Lucena e com fundamento no art. 78, inciso I, e EC nº 92/2017 da Carta Estadual.

RESOLVE O PLENO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade 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: 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 conseqüente endividamento; obedecer ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal no art. 20, inciso III, alínea b acerca das despesas com pessoal do Poder Executivo; empreender meios de controle suficientes para evitar divergências entre os dados constantes dos demonstrativos contábeis do Balanço Geral, SIM e relatórios previstos na LRF; incrementar a arrecadação dos valores inscritos na Dívida Ativa, de forma a possibilitar a recuperação desses direitos e sua possível aplicação em políticas públicas necessitadas pelos municípios.

Tudo nos termos do Relatório e Voto, partes integrantes dessa Decisão.

Participaram da votação os Exmos. Srs. Conselheiros Soraia Victor, Valdomiro Távora, Edilberto Pontes, Patrícia Saboya e Ernesto Saboya e o Auditor Itacir Todero (este, em razão de vacância do Cargo de Conselheiro).

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

Sala das Sessões Virtuais, em Fortaleza, aos 05 de julho de 2024.

Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
PRESIDENTE

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA

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

PROCESSO Nº: 06875/2018-1
ESPÉCIE: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
MUNICÍPIO: LIMOEIRO DO NORTE
PERÍODO: EXERCÍCIO 2017
INTERESSADO: JOSÉ MARIA DE OLIVEIRA LUCENA
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 01/07/2024 A 05/07/2024

RELATÓRIO

1. Trata o processo da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura de Limoeiro do Norte, de responsabilidade do **Sr. José Maria de Oliveira Lucena**, referente ao exercício de **2017**, encaminhada tempestivamente e submetida ao exame desta Corte por força do art. 42 da Carta Estadual combinado com o art. 1º, inciso I da Lei Estadual nº 12.160/1993 combinado com o art. 56 da LRF.
2. Os autos foram distribuídos a esta Relatora, como registrado no expediente de seq. 113.
3. A Diretoria de Contas de Governo emitiu o Certificado Inicial nº 244/2018, apontando irregularidades, sugerindo a notificação do Responsável, seq. 115.
4. Notificado, para defender-se (seq. 117/118), o Responsável apresentou a defesa (seq. 122/137) dentro do prazo, conforme Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 1799/2019, de seq. 138.
5. A Diretoria de Contas de Governo, após análise da defesa, elaborou o Certificado nº 312/2021, sugerindo, a emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas com ressalva, seq. 140.
6. Chamado a se manifestar, o Ministério Público Especial emitiu o Parecer nº 1993/2021, da lavra do **Dr. Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre**, sugerindo audiência do Responsável, tendo em vista, “fato novo”, seq. 143.
7. Acolhida a sugestão do MP, o Responsável foi notificado (seq. 146/147), apresentando defesa (seq. 147/151) dentro do prazo, conforme atestado na Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 25055/2021, seq. 152.
8. A Diretoria de Contas de Governo elaborou o Relatório de Instrução Complementar nº 48/2022, ratificando as sugestões propostas no Certificado nº 312/2021.
9. Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial, veio o Parecer nº 191/2022, da lavra do **Dr. Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre**, sugerindo audiência do Responsável para apresentar justificativas e documentos sobre a apuração efetuada pelo próprio MP referente à contratação de profissionais junto a Associação para o Desenvolvimento do Vale do Jaguaribe (ADVJ) e outras, sem a devida contabilização como despesa com pessoal.

10. Acolhida a sugestão ministerial, conforme Despacho Singular nº 52938/2022, o Responsável foi novamente notificado (seq. 159/160), apresentando Defesa dentro do prazo, como atestado na Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 9925/2022.

11. A Diretoria de Contas de Governo emitiu o Relatório Complementar nº 124/2023, concluindo que o Poder Executivo de Limociro do Norte descumpriu o limite legal da despesa com pessoal ao final do exercício de 2017 (54,65%), e, não efetuou a recondução, na forma e no prazo estabelecidos no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

12. Chamado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 4638/2023, da lavra do **Dr. Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre**, opinando pela emissão de Parecer Prévio pela desaprovação das contas, tendo em vista a extrapolação do percentual máximo de gastos com pessoal, em desrespeito ao art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, e a prescrição de créditos da dívida ativa.

13. O Despacho Singular nº 11454/2023, determinou a notificação do Responsável, tendo em vista, que somente em sede de Relatório Complementar nº 124/2023, foi apontado o descumprimento do art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, bem como, a falta de recondução das despesas, no prazo previsto no art. 23 da LRF.

14. Novamente notificado (seq. 146/147), o Responsável apresentou defesa tempestiva, conforme Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 507/2024, seq. 149.

15. Após análise da Defesa, veio Relatório de Instrução Complementar nº 102/2024, ratificando o descumprimento do art. 20, inciso III, alínea b da LRF, e falta de recondução ao limite no prazo previsto no art. 23 da LRF, seq. 151.

16. Remetido os autos ao Ministério Público de Contas, veio o Despacho nº 12694/2024, da lavra do **Dr. Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre**, devolvendo os autos à Relatora, a teor de que já houve manifestação do MPC de mérito (PARECER nº 4638/2023 - 1ª Procuradoria de Contas).

17. Registre-se, a título de informação, que as Contas de Gestão de Limociro do Norte, exercício 2017, serão julgadas no momento oportuno por esta Corte.

18. 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. 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.

19. 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

20. 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.

21. As Contas Anuais referem-se ao desempenho da Administração do Sr. José Maria de Oliveira Lucena, então Prefeito e como tal, Chefe de Governo do exercício de 2017 do município de Limoeiro do Norte. 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.

MÉRITO

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

23. A **Prestação de Contas** de Limoeiro do Norte foi enviada em meio eletrônico ao Poder Legislativo em 29 de janeiro de 2018. Portanto, dentro do 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.

24. O Certificado nº 244/2018 informou que em consulta ao endereço eletrônico: www.limoeironorte.ce.gov.br, observou a divulgação da prestação de contas de governo, cumprindo o disposto no caput do art. 48 da LRF.

CRÉDITOS ADICIONAIS

25. O Certificado nº 244/2018 informou que para o exercício financeiro de 2017, o valor total das dotações orçamentárias (fixadas no orçamento) foi de R\$ 120.295.932,00, seq. 115.

26. De acordo com os dados do SIM, a Prefeitura de Limoeiro do Norte durante o exercício de 2017 abriu créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 44.794.963,00 e, especiais no valor

de R\$ 720.000,00 tendo como fonte de recursos, anulação de dotações no valor total de R\$ 45.514.963,00.

27. Sobre os créditos adicionais, o Certificado Inicial nº 244/2018 e Certificado nº 312/2021, informaram o seguinte:

- a) A Lei Orçamentária autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 30% da despesa fixada, que equivale a R\$ 36.088.779,60 (trinta e seis milhões, oitenta e oito mil setecentos e setenta e nove reais e sessenta centavos). Posteriormente a Lei nº 2.015/2017 acrescentou mais 20% do total da despesa fixada, que representa mais R\$ 24.059.186,40 para abertura de crédito suplementar;
- b) Abertos créditos suplementares no valor de R\$ 44.794.963,00. 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 especiais foram autorizados pelas Leis n.º 2006 e n.º 2009 acostadas ao processo.
- d) As diferenças identificadas entre o SIM e os Decretos, decorreu dos Decretos 00032/17 e 00038/17, nos quais houve suplementação em dotações da Câmara Municipal nas cifras de R\$ 240.000,00 e R\$ 165.000,00, respectivamente, tendo ocorrido o registro desses valores no SIM pelos Poderes Executivo e Legislativo, resultando em duplicidade.

28. Diante do exposto, recomenda-se à Administração Municipal que adote maior atenção e fidedignidade no registro de dados e informações prestadas nos documentos, demonstrativos contábeis e dados do SIM, evitando inconsistências de dados fornecidos pelo próprio município.

DÍVIDA ATIVA

29. Sobre a Dívida Ativa do Município, o Certificado nº 244/2018, apresentou o seguinte demonstrativo:

ESPECIFICAÇÃO	VALOR – R\$
Saldo do exercício anterior – 2016	4.730.764,54
(+) Inscrições no exercício	1.184.371,75
(-) arrecadação no exercício – Dívida Ativa Tributária	305.790,46
(-) 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	563.221,65
(=) Saldo final do exercício – 2017	5.046.124,18
% do valor cobrado sobre o saldo do exercício anterior	5,46%

30. Sobre a matéria, os Técnicos concluíram:

- 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) Inatividade da Administração Municipal em promover ações administrativas ou judiciais para recuperar os créditos de dívida ativa.

31. 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 munícipes, antes que prescrevam.

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

32. No tocante a **Receita Corrente Líquida – RCL**, o Certificado nº 244/2018 com base nos dados do SIM e Balanço Geral, seguindo a metodologia definida na IN nº 03/2000 do então TCM/CE e do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, apresentou o seguinte resultado:

Especificação	Valor
RECEITA CORRENTE	114.491.946,38
(-) 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	9.485.820,32
(-) contabilização em duplicidade	0,00
(-) Outras deduções de Remuneração dos Recursos do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS	0,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – SIM	105.006.126,06
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – ANEXO X	105.006.126,06

RECEITAS

33. A Receita Orçamentária alcançou o valor de R\$ 106.159.426,06, segundo dados do SIM, confirmada no RREO (R\$ 106.159.426,06).

34. Confrontando o valor arrecadado em 2017 com o valor recolhido no exercício anterior (R\$ 108.170.043,15), conclui-se que houve redução de arrecadação na ordem de R\$ -2.010.617,09 equivalente a -1,86%.

35. As receitas tributárias importaram em R\$ 7.380.270,75, o que representou 153,12% do valor previsto de arrecadação tributária (R\$ 4.819.648,00), visto nos dados do SIM, como informado no Certificado nº 244/2018, seq. 115.

DESPESAS

36. As **despesas orçamentárias** executadas corresponderam a R\$ 106.746.352,66, segundo dados do SIM, confirmado no RREO (43.438.917,52).

EDUCAÇÃO

37. Concernente aos Gastos com Educação, o Certificado nº 244/2018 apontou que Limoeiro do Norte aplicou o montante de R\$ 13.810.105,62 (treze milhões, oitocentos e dez mil cento e cinco reais e sessenta e dois centavos), representando **25,84%** do total das receitas provenientes de impostos e transferências. Desse modo, **cumpriu** o art. 212 da Constituição Federal, seq. 115.

SAÚDE

38. Com relação aos gastos efetuados na Saúde, o Certificado nº 244/2018 informou 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\$ 9.849.179,12 (nove milhões, oitocentos e quarenta e nove mil cento e setenta e nove reais e doze centavos), que corresponderam a **19,37%** 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.

PESSOAL

39. De acordo com o Certificado Inicial nº 244/2018, a despesa com o pagamento de pessoal do Poder Executivo foi de R\$ 54.615.292,40, que representa 52,76% da RCL, cumprindo o art. 169 da Constituição Federal e o limite de 54%, estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, seq. 115.

40. Chamado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 191/2022, sugeriu a audiência do Responsável para esclarecer sobre o Processo nº 0280026 - 70.2021.8.06.0115, cujo objeto é uma Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa em face de Contrato de Gestão, firmado em 1º de junho de 2017 (2º quadrimestre), entre o Município de Limoeiro do Norte, por meio da Secretaria de Educação Básica, e a Associação para o Desenvolvimento do Vale do Jaguaribe (ADVJ), com valor total de R\$ 1.568.793,531.

41. Dentre as irregularidades relatadas na ACP pelo Ministério Público Estadual, destaca-se a contratação de vários profissionais no âmbito de parceria, sem a devida contabilização como despesa com pessoal. Confira-se os termos do aludido Parecer:

[...]

Ocorre que tramita na Justiça Estadual o Processo nº 0280026- 70.2021.8.06.0115, cujo objeto é uma Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa em face do firmamento de Contrato de Gestão, **na data de 01º de junho de 2017 (2º quadrimestre)**, entre o Município de Limoeiro do Norte, por meio da Secretaria de Educação Básica, e a Associação para o Desenvolvimento do Vale do Jaguaribe (ADVJ), com valor total de R\$ 1.568.793,531 .

Dentre as irregularidades relatadas na ACP pelo Ministério Público Estadual, destaque-se o seguinte trecho que indica a **contratação de vários profissionais no âmbito da Parceria, sem a devida contabilização como despesa com pessoal:**

Quando solicitamos o plano de trabalho e a prestação de contas mensal do referido contrato de gestão o que o percebemos é que **a ADVJ era utilizada como forma do Município realizar a contratação de mais pessoas sem qualquer vínculo empregatício, sem nenhuma formalização ou anotação contábil que atribuisse o**

gasto a uma despesa com pessoal. A ADVJ apresentou uma lista (fls. 87/91) com aproximadamente 138 (cento e trinta e oito) prestadores de serviços. Eram 33 (trinta e três) cuidadores, 31 (trinta e um) auxiliares de serviço gerais, 22 (vinte e dois) vigias, 10 (dez) merendeiras, 10 (professores com carga horária de 20H), 15 (quinze) professores com carga horária de 40H, 02 (dois) monitores, 05 (cinco) auxiliares administrativos, 02 (dois) monitores de ônibus, 07 (sete) motoristas, e 01 (um) trabalhador na manutenção. Além destes cargos, a ADVJ ainda tinha aproximadamente 20 (vinte) cargos de Diretores e Suplentes em sua Administração. (...)

Então até aqui temos constatações muito claras de que o Município de Limoeiro do Norte queria aumentar seu quadro de pessoal, burlando os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Escolheu uma Associação com menos de um mês de funcionamento, contratando com ela no dia seguinte a sua abertura formal no Cadastro de Pessoas Jurídicas, antes mesmo que ela tivesse sido qualificada como Organização Social. (gn)

Ressalte-se que, em consulta ao Sistema de Informações Municipais (SIM), identificou-se a existência, no quadro de pessoal da SEMEB, de cargos efetivos similares aos contratados no âmbito do Contratado, conforme tabela a seguir:

CARGO EFETIVO	FUNÇÃO CONTRATADA
Professor de Ensino Fundamental - séries iniciais	Professor (20h e 40h)
Professor da educação de jovens e adultos do Ensino Fundamental (primeira à quarta série)	
Auxiliar administrativo de pessoal Agente administrativo supervisor	Função Administrativa
Guarda patrimonial	Vigia

Desse modo percebe-se que, por estarem substituindo servidores públicos e desempenhando atividades finalísticas do Ente, **tais gastos deveriam compor a despesa com pessoal do Município, para fins de apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal**, nos termos do entendimento do Tribunal de Contas da União:

[...]

Contudo, em pesquisa ao Portal da Transparência dos Municípios, verificou-se que os **pagamentos à Organização Social (O.S.)** em tela foram realizados mediante o elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, o que indica que não foram contabilizados como despesa com pessoal. Tal fato é confirmado pelo próprio Relatório de Gestão Fiscal da municipalidade que não traz nenhum valor na rubrica “Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização”

Saliente-se, ainda, que, em consulta ao Portal da Transparência dos Municípios, verificaram-se **vários empenhos de outras Secretarias Municipais (Assistência Social; Saúde; e Desenvolvimento Rural)** tendo como credor a ADVJ, o que denota a existência de outras avenças com a referida Organização Social. O valor total dos empenhos no exercício de 2017 somam a quantia de **R\$ 2.768.132,504**.

Logo, pode-se inferir que a Prefeitura Municipal **reduziu artificialmente o limite de despesas com pessoal do 2º e 3º quadrimestres de 2017, por meio da contratação de pessoal mediante contratos de gestão, burlando os arts. 18 e 19 da LRF.**

Assim, este Órgão Ministerial opina pela **AUDIÊNCIA** do Responsável para apresentar suas justificativas e documentos para o apontamento acima. [...]

42. Considerando os graves fatos destacados pelo *Parquet* de Contas, esta relatora acolheu a sugestão ministerial e determinou a notificação do responsável. O Sr. José Maria de Oliveira Lucena apresentou a seguinte defesa: