

**PROCESSO:** 08858/2020-7  
**ENTIDADE:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARIPE  
**RESPONSÁVEL:** GIOVANE GUEDES SILVEIRA  
**REPRESENTANTE JURÍDICO:**  
CÍCERO FELIPPE PINHEIRO PAULINO – OAB-CE 25669  
**RELATOR:** CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ  
**EXERCÍCIO:** 2019

### RELATÓRIO

Versam os autos sobre a **Prestação de Contas de Governo do Município de ARARIPE**, relativa ao exercício financeiro de **2019**, de responsabilidade do Sr. **GIOVANE GUEDES SILVESTRE**, então prefeito municipal, encaminhada a esta Corte de Contas, para exame e parecer prévio, conforme art. 78, inciso I, da Constituição do Estado do Ceará.

O órgão instrutivo, por meio do Certificado n.º 630/2021, apontou indícios de irregularidades.

O responsável apresentou, tempestivamente, defesas.

Em reexame, a unidade técnica concluiu a instrução do feito, nos termos do Relatório de Instrução n.º 00307/2022, alvitando a “**DESAPROVAÇÃO**” da presente prestação de contas.

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio pela “**desaprovação das contas**” (Parecer n.º 2418/2022).

É o relatório.

### VOTO

**Preliminarmente**, é importante salientar que o exame das Contas de Governo, com a emissão de parecer prévio, constitui uma avaliação global das receitas e dos gastos públicos, das mutações patrimoniais dependentes ou não da execução orçamentária e uma apreciação macro do desempenho da máquina administrativa durante toda uma gestão.

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

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

## 1. ITENS REGULARES

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

### 1.1 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas foi enviada **tempestivamente** pelo Chefe do Executivo à Câmara Municipal, em 28/01/2020, e, posteriormente, **validada** pelo Chefe do Poder legislativo, em atendimento ao disposto no art. 42 da Constituição Estadual.

### 1.2 DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

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

### 1.3 DA DÍVIDA ATIVA

### 1.4 DOS LIMITES LEGAIS

#### 1.4.1 Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Foi constatado que o Município **CUMPRIU** a exigência constitucional contida no Art. 212 da Constituição Federal, já que, no exercício de 2019, aplicou na “**Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**” a quantia de **R\$ 6.903.099,98**, correspondente ao percentual de **25,59%** do total das receitas provenientes de Impostos e Transferências constitucionais e legais.

#### 1.4.2 Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Em relação às Ações e Serviços Públicos de Saúde, apurou-se que o Município despendeu, durante o exercício financeiro, o montante de **R\$ 8.800.531,24**, o que representa **34,65%** das receitas arrecadadas resultantes de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, pertinentes ao disposto nos arts. 157 e 159, I, alínea “b” e § 3º, da CF/1988, **CUMPRINDO**, desse modo, o percentual mínimo de 15%, em observância ao inciso III do art. 77 do ADCT.

#### 1.4.3 Do Duodécimo

Após a Defesa apresentada, foi constatado que o repasse feito pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, no montante de R\$ 1.816.879,94, **respeitou o limite** previsto no art. 29-A da Constituição Federal, bem como **os repasses mensais** ocorreram **dentro do prazo** estabelecido.

### 1.5 DO ENDIVIDAMENTO

#### 1.5.1 Da dívida consolidada e mobiliária

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

DÍVIDA PÚBLICA R\$	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA R\$	LIMITE LEGAL (RCL X 1,2)	* C/NC/P
-20.593.728,24	59.473.846,19	71.368.615,43	C

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

#### 1.5.2 Das consignações previdenciárias – INSS

Após as justificativas apresentadas e devidamente analisadas, ficou constatado que o Poder Executivo repassou integralmente ao Órgão de Previdência – INSS, os valores consignados a título de contribuições.

#### 1.5.3 Das consignações previdenciárias - Órgão de Previdência Municipal

Após a justificativa apresentada, ficou constatado que o Poder Executivo repassou integralmente ao Órgão de Previdência Municipal os valores consignados a título de Contribuição Previdenciária.

#### 1.5.4 Dos Restos a Pagar

Atinente aos Restos a Pagar, constatou-se que, apesar da Dívida flutuante relacionada aos Restos a Pagar representar 15,76% da Receita Corrente Líquida (59.473.846,19), a inscrição de Restos a Pagar Processados no exercício (R\$ 7.312.142,50) **representa 12,29% da RCL**, percentual dentro do limite de aceitabilidade desta Corte de Contas.

Destaque-se, ainda, que, ao final do exercício sob exame, o Município possuía disponibilidade financeira líquida (R\$ 8.352.575,725) **suficiente para quitar toda a Dívida Flutuante relacionada com os Restos a Pagar Processados**.

## 1.6 DA RECEITA

Verificou-se que o total da **Receita Tributária** própria arrecadada no exercício sob exame (R\$ **2.549.317,49**) representa 120,59% do valor previsto de arrecadação tributária (R\$ 2.114.000,00).

**A Receita Corrente Líquida** do Município, apurada pela Inspeção, para o exercício financeiro em análise, **guarda compatibilidade** com o demonstrado no Anexo X do Balanço Geral e SIM.

## 1.7 CONFRONTO DE VALORES NOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

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

## 2 FALHA QUE PODE SER OBJETO DE RESSALVA

Foi identificada, ainda, uma falha, a qual, em tese, poderia levar à consignação de ressalva, qual seja:

### 2.1 DA DÍVIDA ATIVA

#### 2.1.1 Ausência de confirmação da movimentação da Dívida Ativa em notas explicativas

Inicialmente, constatou-se que movimentação da Dívida Ativa não foi ratificada em Notas Explicativas, descumprindo a IN n.º 02/2013 do extinto TCM/CE.

A Defesa alegou: “encaminha-se, nesta oportunidade, Nota Explicativa contendo o montante da Dívida Ativa no final do exercício, juntamente com a inscrição, cancelamento, prescrição e recebimentos de tais créditos no exercício”.

A Unidade Técnica ratificou a omissão, tendo em vista que a Defesa não acostou aos autos as prometidas notas explicativas.

O Ministério Público de Contas não se manifestou especificamente sobre a questão.

Nesse contexto, **recomendo** ao ente municipal que atente para as

normas regulamentares de regência, evidenciando e comprovando a movimentação da dívida ativa em notas explicativas.

## 2.2 DOS LIMITES LEGAIS

### 2.2.1 Despesas com pessoal

Quando da análise exordial, constatou-se que o **Total das Despesas com Pessoal do Poder Executivo atingiu 60,01% da Receita Corrente Líquida**, superando o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

	Receita Corrente Líquida – RCL ajustada *	Despesa Total com Pessoal – DTP	%
Poder Executivo	R\$ 59.173.845,19	R\$ 35.512.859,57	60,01%

Em suas escusas, a Defesa alegou que “o percentual na apuração da despesa com pessoal não enseja, necessariamente, aumento de despesas decorrente de novas contratações”.

Nesse sentido, sustentou:

Cabe destacar, que no exercício de 2019 houve uma surpreendente queda de Receita Corrente Líquida, ao passo que no exercício anterior (2018) obteve uma Receita Corrente Líquida de R\$ 74.269.023,23 (setenta e quatro milhões, duzentos e sessenta e nove mil, vinte e três reais e vinte e três centavos), já no exercício de 2019 a Receita Corrente Líquida foi apenas R\$ 59.473.846,19 (cinquenta e nove milhões, quatrocentos e setenta e três mil, oitocentos e quarenta e seis reais e dezenove centavos), **uma queda no montante de R\$ 14.795.177.04** (cartoze milhões, setecentos e noventa e cinco mil, cento e setenta e sete reais e quatro centavos), que **corresponde 19,93%**, o que por si só arrebeta com qualquer esforço para reverter o excedente do gasto de pessoal ou mesmo manter o equilíbrio das contas públicas.

A Defesa também trouxe à lume que, no exercício de 2019, foi concedido um reajuste de 4,17% no piso salarial dos profissionais do magistério do ensino básico da rede pública do município bem como o reajuste anual aos servidores públicos efetivos no percentual de 3,75%, nos termos das leis nº 1.249 e 1.263, ambas de 2019.

Por fim, rematou:

Portanto, fica evidente que o percentual com a despesa de pessoal ultrapassou o limite institucional estabelecido através da Lei de

**PROCESSO N.º 08858/2020-7**

Responsabilidade Fiscal, uma vez que houve o declínio na arrecadação, provocado pela queda da receita municipal e em contrapartida, a Despesa com Pessoal crescia com os reajustes do piso salarial e reajuste anual dos servidores.

Em reexame, apesar de reconhecer que “o Peticionante enumerou alguns fatos geradores de tal ocorrência” a Unidade Técnica ratificou a pecha, argumentando:

No entanto, o não enfrentamento da irregularidade inicialmente apontada, torna-se incontroversa a infringência ao disposto no Art. 20, inciso III, da LRF, uma vez que as despesas com pessoal, ao final do exercício, atingiram o percentual de 60,01% da RCL.

E, em complemento, destacou não ser mais aplicável modulação de efeitos ao caso:

Ademais, é relevante destacar que, no âmbito desse Tribunal, tratando-se da análise do exercício de 2019, findou o lapso de que trata a modulação temporal de efeitos, pacificada nessa Corte de Contas, por meio do Parecer Prévio nº 0009/2019, segundo o qual, “a partir do exercício de 2019, **não mais será aceita a recondução do art. 23 da LRF para justificar desobediência ao art. 169 da Constituição Federal e o limite estabelecido no art. 20, III, letras “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal**”.

Sobre a questão, o Ministério Público de Contas manifestou-se:

Em seus esclarecimentos, o responsável alegou que o descumprimento do teto percentual legal decorreu, entre outros fatores, da diminuição de receita corrente líquida, da elevação dos gastos com substituição de pessoal, décimo terceiro, férias, abonos, piso do magistério, inativos, pensionistas e decisões judiciais.

Compulsando os autos, resta inconteste que o gestor, no exercício de 2019, obrigou-se com despesas com pessoal além do limite legal previsto no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LC nº 101/2000, que estabelece o percentual de 54% da receita corrente líquida como limite máximo de gastos, no âmbito municipal, com o pessoal do Poder Executivo.

Nessa esteira, os argumentos apresentados pela defesa não merecem ser acolhidos, uma vez que cabia ao gestor adotar as medidas de contenção de despesas com pessoal previstas no art. 23 da LRF c/c art. 169, §3º, da CF, o que não ocorreu.

A princípio, observo que a análise técnica não enfrentou as razões expendidas pela Defesa de que não efetivou novas contratações e que o aumento da despesa com pessoal se deveu ao acentuado declínio da receita e a concessão

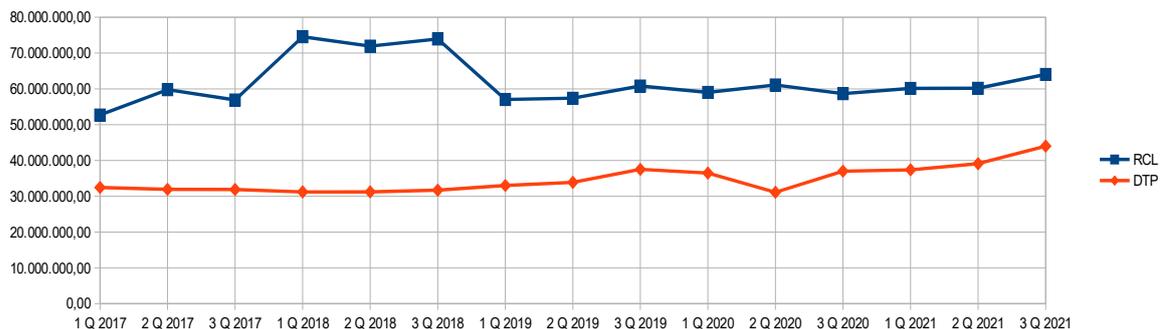
de reajustes obrigatórios do piso salarial dos profissionais de educação e a recomposição anual nos vencimentos dos servidores.

Considerando ser esta a única irregularidade que, em tese, pode conduzir à desaprovação das presentes contas, analiso as razões trazidas à baila, a fim de verificar sua procedência.

Nesse sentido, apesar de a Defesa alegar e não comprovar, envidei esforços no sentido de conhecer a verdade material envolvida. Para tanto, recorri aos dados registrados no SIM, os quais, em cotejo com as informações extraídas da PCG, revelaram:

a) que nos últimos cinco anos (2017/2021), a Receita Corrente Líquida e a Despesa Total com Pessoal apresentaram a seguinte variação:

Gráfico 1 – DTP x RCL no período, por quadrimestre, no período 2017/2021



Fonte: Dados informados aos SIM e RGF publicados pela Prefeitura

Depreende-se do gráfico 1 que, em todo o período analisado, a RCL se manteve em patamar assemelhado, ou seja, mais ou menos em torno de R\$ 60 milhões de reais, exceção feita ao exercício de 2018, imediatamente anterior ao exercício sob exame, cuja arrecadação da RCL girou em torno de R\$ 74 milhões de reais.

Por sua vez, a DTP manteve-se um pouco acima da marca de R\$ 30 milhões nos dois primeiros exercícios (2017/2018).

Entretanto, já a partir do primeiro quadrimestre de 2019, registrou um acentuado crescimento nominal, alcançando a cifra total de R\$ 35.512.859,57 no 3º quadrimestre de 2019.

**PROCESSO N.º 08858/2020-7**

A partir desse ponto, a DTP registrou um elevado crescimento médio nominal, culminando no montante aproximado de R\$ 44 milhões no 3º quadrimestre de 2021.

b) em termos proporcionais, a DTP registrou os seguintes percentuais em função da RCL:

**Quadro 1 DTP x RCL, segundo dados do SIM**

DADOS DO REAGE - SIM									
	2017			2018			2019		
	1º Q	2º Q	3º Q	1º Q	2º Q	3º Q	1º Q	2º Q	3º Q
<b>RCL</b>	52.711.160,60	59.7964.805,89	56.900.834,13	74.551.534,66	71.923.152,28	73.931.681,69	57.028.942,94	57.390.796,58	60.798.224,39
<b>DTP</b>	32.440.081,54	31.921.815,70	31.897.661,61	31.204.785,13	31.214.886,34	31.700.434,15	32.990.817,86	33.867.584,90	35.515.411,36
<b>%</b>	<b>61,54</b>	<b>53,41</b>	<b>56,06</b>	<b>41,86</b>	<b>43,40</b>	<b>42,88</b>	<b>57,85</b>	<b>59,01</b>	<b>58,42</b>

DADOS DO REAGE - SIM									
	2019			2020			2021		
	1º Q	2º Q	3º Q	1º Q	2º Q	3º Q	1º Q	2º Q	3º Q
<b>RCL</b>	57.028.942,94	57.390.796,58	60.798.224,39	59.026.201,15	61.076.193,60	58.665.068,98	60.127.444,61	60.168.842,84	64.030.238,81
<b>DTP</b>	32.990.817,86	33.867.584,90	35.515.411,36	36.466.939,68	37.108.408,10	37.007.565,46	37.379.165395	39.119.524,52	44.006.486,86
<b>%</b>	<b>57,85</b>	<b>59,01</b>	<b>58,42</b>	<b>61,78</b>	<b>60,76</b>	<b>67,08</b>	<b>62,17</b>	<b>65,02</b>	<b>68,73</b>

**Quadro 2 DTP x RCL, segundo dados do RGF**

DADOS DO RGF - PREFEITURA									
	2017			2018			2019		
	1º Q	2º Q	3º Q	1º Q	2º Q	3º Q	1º Q	2º Q	3º Q
<b>RCL</b>	52.059.713,63	59.121.279,88	56.186.586,86	75.363.022,10	72.693.383,67	74.269.023,23	56.976.800,80	56.185.081,68	59.373.846,19
<b>DTP</b>	32.445.923,07	31.927.657,23	31.897.661,61	31.211.599,58	31.221710,49	31.700.434,15	32.990.472,43	33867.584,90	35.512.859,57
<b>%</b>	<b>62,32</b>	<b>54,00</b>	<b>56,77</b>	<b>41,42</b>	<b>42,95</b>	<b>42,68</b>	<b>57,90</b>	<b>60,28</b>	<b>59,81</b>

DADOS DO RGF - PREFEITURA									
	2019			2020			2021		
	1º Q	2º Q	3º Q	1º Q	2º Q	3º Q	1º Q	2º Q	3º Q
<b>RCL</b>	56.976.800,80	56.185.081,68	59.373.846,19	59.476.201,15	61.676.193,60	59.065.068,98	60.297.444,61	60.988.842,84	64.930.238,81
<b>DTP</b>	32.990.472,43	33867.584,90	35.512.859,57	36.466.939,68	37.108.408,10	37.007.565,46	37.380.591,14	39.120.949,71	43.613.844,32
<b>%</b>	<b>57,90</b>	<b>60,28</b>	<b>59,81</b>	<b>61,31</b>	<b>60,17</b>	<b>62,66</b>	<b>61,99</b>	<b>64,14</b>	<b>67,17</b>

**PROCESSO N.º 08858/2020-7**

Infere-se dos quadros acima que, tanto as informações do REAGE/SIM como do RGF, embora com algumas divergências entre si, evidenciam que em todos os quadrimestre dos exercícios de 2019 a 2021, sem exceção, as Despesas com Pessoal excederam o limite legal com tendência de crescimento.

Pois bem. Feitas essas considerações, tem-se que a elucidação da questão perpassa, imprescindivelmente, por saber se, no exercício de 2019, realmente houve queda das receitas ordinárias, em decorrência de uma suposta crise econômica, e se o crescimento nominal das despesas com pessoal resultou exclusivamente de reajustes impositivos nos vencimentos dos servidores municipais.

Para conhecer a verdade real, comparei o comportamento das receitas ordinárias arrecadadas nos exercícios de 2018 e 2019:

Quadro 3 – Receitas ordinárias arrecadadas no biênio 2018/2019

<b>Fontes</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>	<b>Diferenças</b>
Receitas Tributárias	2.549.317,49	3.111.699,07	(562.381,58)
Receitas de Contribuições	4.344.331,90	2.677.240,74	1.667.091,16
Receitas Patrimoniais	3.799.633,81	2.674.055,62	1.125.578,19
Participação na receita da União	19.800.193,38	18.208.789,23	1.591.404,15
FPM	18.210.343,04	16.728.526,85	1.481.816,19
Transferências do SUS	7.826.190,34	6.967.538,28	858.652,06
Transferências do FNDE	1.773.147,08	2.056.903,22	(283.756,14)
Transferências do FNAS	1.054.941,10	366.764,00	688.177,10
Participação na receita do Estado	4.831.967,06	4.625.447,32	206.519,74
ICMS	4.388.982,90	4.183.596,05	205.386,85
Transferências do FUNDEB	14.478.252,68	13.872.530,39	605.722,29
Transferências de Compl da União/FUNDEB	4.979.790,20	4.105.743,33	884.046,87

Fonte: Dados do SIM e Anexo 2 do Balanço Geral Consolidado (Receitas Segundo as Categorias Econômicas)

Depreende-se do quadro 1 que, em regra, as receitas ordinárias arrecadadas no exercício de 2019 superaram aquelas arrecadadas no exercício de 2018.

Assim, fez-se imprescindível identificar as razões pelas quais o total da RCL de 2019 (R\$ 59.473.846,19) foi bastante aquém da RCL de 2018 (R\$ 74.269.023,23), conforme argumenta a defesa.

**PROCESSO N.º 08858/2020-7**

Quadro 4 - Receitas de Transferências voluntárias da União

Fontes	2019	2018	Diferenças
Transferência de Convênios da União	337.436,00	1.203.228,22	(865.792,22)
Outras transferências União	951.008,11	18.484.707,96	(17.533.699,85)

Fonte: Dados do SIM e Anexo 2 do Balanço Geral Consolidado (Receitas Segundo as Categorias Econômicas)

A análise conjunta dos quadros 3 e 4, conduz à conclusão pela improcedência do alegado pela Defesa quanto à suposta queda de receita, pois, em verdade, o que se verifica é que a RCL de 2018 constituiu-se num ponto fora da curva, impactada que foi pelas arrecadações pontuais e eventuais de transferências de recursos voluntários pela União, sem as quais as despesas com pessoal restariam por superar o limite de 54% estabelecido na LRF, como de fato ocorreu no exercício de 2019, sob exame, e nos subsequentes.

Ademais, consultando os dados informados ao SIM verifiquei a seguinte movimentação no quadro de servidores municipais em 2019:

Quadro 5 – Comparação quantitativa de servidores municipais

VÍNCULOS	2018	2019	ACRÉSCIMOS
Agente Político	24	27	3
Efetivo	917	1.055	138
Comissionados	170	240	70
Prestação de serviços	255	276	21
<b>TOTAIS</b>	<b>1.366</b>	<b>1.598</b>	<b>232</b>

Fonte: Dados informados ao SIM.

Portanto, quando comparado com o exercício de 2018, verifica-se que, em 2019, houve um acréscimo quantitativo de servidores municipais, afrontando o que determina o art. 23 da LRF, no sentido de que, nos dois quadrimestres subsequentes, sejam adotadas medidas visando à recondução das despesas com pessoal ao limite legal.

Medidas essas que deveriam ter sido intentadas já a partir do segundo quadrimestre do próprio exercício de 2019, quando o total das despesas com pessoal atingiu 57,9% da RCL, conforme o RGF publicado pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Araripe.

Com efeito, não pode prosperar a tese sustentada pela Defesa de que o aumento proporcional se deveu à queda de receita e à concessão de reajustes impositivos nos vencimentos dos servidores públicos.

Dessa forma, pelos fundamentos aqui discorridos, reputo que, no presente caso, restou constatada, sem escusas plausíveis, a superação do limite para as despesas com pessoal, estabelecido no art. 20, III, letras “b”, da LRF, **irregularidade que, por si só, é determinante para desaprovação das presentes contas.**

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

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que a defesa não logrou êxito, por meio de suas justificativas, para a exclusão da totalidade das falhas discorridas acima, entendo que alguns apontamentos devem ser mantidos, e que as contas em análise devem ser **reprovadas**, especialmente em razão do **descumprimento do limite estabelecido no art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

### PARECER PRÉVIO

Em conformidade com o exposto acima, considerando as falhas observadas ao longo da instrução, as quais prejudicaram o contexto geral das contas, este Relator emite **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo do Município de **ARARIPE, exercício financeiro de 2019**, de responsabilidade do Senhor **GIOVANE GUEDES SILVESTRE**, considerando-as **IRREGULARES**, submetendo-as ao julgamento da Câmara de Vereadores, com **recomendações**, à atual gestão da referida municipalidade, para que envide esforços no sentido de:

**1) atentar** para as normas regulamentares de regência, evidenciando e comprovando a movimentação da dívida ativa em notas explicativas;

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

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

Fortaleza, 23 de janeiro de 2023.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*  
**RELATOR**