



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

30ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 21/09/2023

**PROCESSO TCE-PE Nº 22100327-7**

**RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Governo

**EXERCÍCIO:** 2021

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Prefeitura Municipal de Jucati

### INTERESSADOS:

JOSE EDNALDO PEIXOTO DE LIMA

LUCICLAUDIO GOIS DE OLIVEIRA SILVA (OAB 21523-PE)

## RELATÓRIO

Cuida o feito de apreciação das contas de governo do Prefeito do Município de Jucati, Sr. José Ednaldo Peixoto de Lima, referente ao exercício financeiro de 2021, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas – e-TCEPE, em atendimento à Resolução TC nº 11/2014 – que disciplina a implantação da modalidade processual prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo, com vistas à emissão de Parecer Prévio por parte deste Tribunal, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004, não abrangendo todos os atos do gestor.

As referências às peças integrantes do presente Processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, e nos casos em que não existam a respectiva numeração, será utilizado o nome e/ou a referência adotada.

À guisa de propedêutica, cumpre destacar que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo, de qualquer dos entes da Federação, expressa os resultados da atuação governamental, no exercício financeiro respectivo.

Cabe também destaque, que neste processo foram auditados os tópicos discriminados a seguir, mínimos necessários à emissão do Parecer Prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, na forma prevista pelo artigo 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e do



artigo 2º, inciso II da Lei nº 12.600/2004. Os demais atos de gestão e/ou ordenamento de despesas deverão ser considerados quando da auditoria das Prestações de Contas vinculadas aos órgãos e entidades do município.

1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL
2. GESTÃO FISCAL
3. GESTÃO DA EDUCAÇÃO
4. GESTÃO DA SAÚDE
5. GESTÃO AMBIENTAL
6. REPASSE DO DUODÉCIMO À CÂMARA DE VEREADORES
7. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA
8. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

O Processo foi analisado pelos técnicos da Gerência de Contas de Governos Municipais – GEGM, deste Tribunal, que emitiram Relatório de Auditoria, documento nº 81, em cujo bojo elencaram as seguintes ressalvas e /ou irregularidades:

#### **“1. RESUMO DO RELATÓRIO**

*Seguem relacionadas as irregularidades e deficiências [ID] identificadas na presente auditoria, agrupadas de acordo com os temas dos capítulos abordados neste relatório.*

##### *Orçamento (Capítulo 2)*

*[ID.01] Inconsistência no valor de receitas arrecadadas informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.1).*

*[ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.1).*

*[ID.03] Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2).*

*[ID.04] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).*

*[ID.05] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo*



*que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).*

### *Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)*

*[ID.06] Saldo negativo em contas do Quadro de Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).*

*[ID.07] Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).*

*[ID.08] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias não foram apuradas corretamente (Item 3.3.1).*

### *Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)*

*[ID.09] Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a maior nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF (Item 5.3).*

*[ID.10] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).*

*[ID.11] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).*

*[ID.12] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).*

### *Educação (Capítulo 6)*

*[ID.13] Insuficiência de gastos em educação, por não atingimento do limite mínimo. Nos termos da EC nº 119/2022, a diferença deve ser acrescida ao montante mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino até o exercício financeiro de 2023 (Item 6.1).*

### *Previdência Própria (Capítulo 8)*



*[ID.14] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 133.625,76, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).*

*[ID.15] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 144.657.420,87 (Item 8.2)"*

Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, segue quadro com a síntese do apurado ao longo Relatório de Auditoria.

| Área     | Especificação                                                                | Valor / Limite Legal                                                 | Fundamentação Legal                        | Percentual / | Situação       |
|----------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------|----------------|
| Educação | Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.                         | 25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino. | CF/88 - art. 212.                          | 19,42%       | Descumprimento |
|          | Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. | 70% dos recursos do FUNDEB.                                          | Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26.       | 70,25%       | Cumprimento    |
|          | Aplicação da Complementação - VAAT em educação infantil.                     | 50% da complementação - VAAT.                                        | Lei Federal nº 14.113/2020, art. 28.       | 55,49%       | Cumprimento    |
|          | Aplicação da Complementação - VAAT nas despesas de capital.                  | 15% da complementação - VAAT.                                        | Lei Federal nº 14.113/2020, art. 27.       | 16,49%       | Cumprimento    |
|          | Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.                              | Até 10% das receitas recebidas pelo FUNDEB.                          | Lei Federal nº 14.113/2020, art. 25, § 3º. | 2,12%        | Cumprimento    |
| Saúde    | Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.                            | 15% da receita vinculável em saúde.                                  | Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º.     | 23,97%       | Cumprimento    |



|           |                                              |                  |                                                        |                 |                |
|-----------|----------------------------------------------|------------------|--------------------------------------------------------|-----------------|----------------|
| Pessoal   | Despesa total com pessoal.                   | 54% da RCL.      | Lei Complementar n° 101/2000, art. 20.                 | 1° Q.<br>57,41% | Descumprimento |
|           |                                              |                  |                                                        | 2° Q.<br>51,89% | Cumprimento    |
|           |                                              |                  |                                                        | 3° Q.<br>50,88% | Cumprimento    |
| Duodécimo | Repasse do duodécimo a Câmara de Vereadores. | R\$ 1.242.162,25 | CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC n° 25) | R\$1242162,25   | Cumprimento    |
| Dívida    | Dívida consolidada líquida - DCL.            | 120% da RCL.     | Resolução n° 40/2001 do Senado Federal.                | 0,00%           | Cumprimento    |

| Área                  | Especificação                                                             | Valor / Limite Legal | Fundamentação Legal                            | Percentual / | Situação    |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------------------------------------|--------------|-------------|
| Aliquotas Previdência | Limite de alíquotas de contribuição - servidor/aposentado/pensionista (S) | $S \geq 14\%$        | Emenda Constitucional n° 103/19, art. 9°, § 4° | 14,00%       | Cumprimento |
|                       | Limite de alíquotas de contribuição - patronal - Não segregado (E)        | $S \leq E \leq 2S$   | Lei Federal n° 9.717/98, art. 2°.              | 16,00%       | Cumprimento |

Regularmente notificado, nos termos do estabelecido no art. 6° da Lei Estadual n° 15.092/13, o Interessado apresentou defesa, documento n° 87, por meio de procurador devidamente habilitado nos autos, documento n° 84 dos autos.

Concluída a fase de instrução processual, os autos foram-me encaminhados para apreciação e julgamento.

Eis, de modo sucinto, o Relatório.

#### VOTO DO RELATOR

Antes de entrar na análise do mérito das possíveis irregularidades e deficiências identificadas pela Auditoria, entendo importante fazer algumas considerações sobre aspectos relativos à gestão Fiscal, à gestão da Educação, à gestão da Saúde e à Gestão Previdenciária do Município de Jucati.



- **Gestão Fiscal**

A Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no 3º quadrimestre de 2021, alcançou R\$ 19.863.513,48, e atingiu o percentual de 50,88% em relação à Receita Corrente Líquida do Município, cumprindo, assim, o limite previsto no artigo 20 da LRF.

No que se refere à Dívida Consolidada Líquida (DCL) do Município de Jucati, de acordo com o RGF do 3º quadrimestre de 2021, a relação entre a DCL e a Receita Corrente Líquida está enquadrada no limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

- **Gestão da Educação Municipal**

Conforme determina o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, o município de Jucati deveria aplicar, em 2021, pelo menos 25% da Receita proveniente de impostos, incluindo as transferências Estaduais e Federais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Pelos cálculos da auditoria, o percentual aplicado foi de **19,42%, descumprindo**, assim, o normativo constitucional.

Registre-se ainda, que a Prefeitura Municipal de Jucati aplicou, em 2021, **70,25%** dos recursos anuais totais do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, cumprindo a exigência contida no art. 26 da Lei Federal nº 14.113 /2020.

Já no tocante aos indicadores da Educação, eis a situação de forma geral do Município de Jucati:

- O IDEB – Índice Nacional do Desenvolvimento da Educação Básica anos iniciais e finais, dados até o exercício de 2021, nos termos do Relatório de Auditoria:
  - O Município no IDEB Anos Iniciais piorou entre os exercícios de 2020 e 2021, mas ainda está acima da meta estabelecida pelo MEC para o exercício de 2021;
  - Quanto ao IDEB Anos Finais no exercício dessas contas, o Município também está na meta estabelecida pelo MEC, e piorou um pouco em relação ao exercício anterior.

- **Gestão da Saúde Municipal**

O Município de Jucati aplicou em ações e serviços públicos de saúde, por meio do FMS, o percentual de **23,97%**, atendendo, assim, ao previsto na Lei Complementar Federal nº 141/2012, artigo 7º.

Já no tocante ao indicador da Saúde, eis a situação de forma geral do Município:

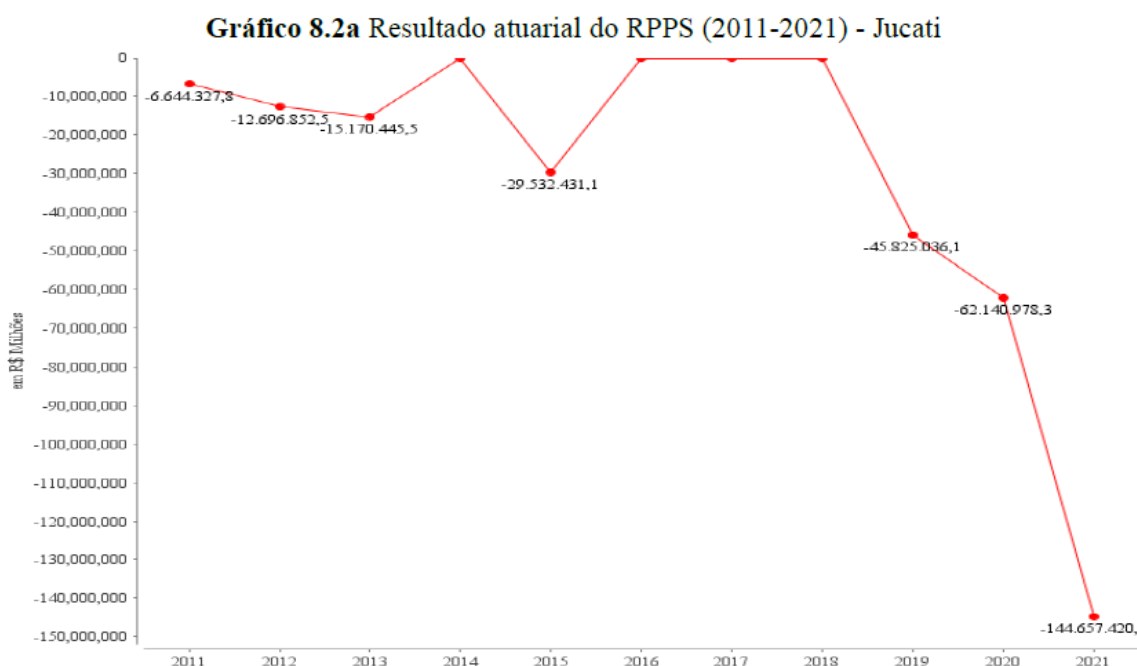


- A mortalidade infantil melhorou entre os exercícios de 2019 e 2020, passou de 10,00 para 5,80, e está abaixo do limite mínimo estabelecido pela OMS.

- **Gestão Previdenciária**

O Município de Jucati tem Regime Próprio de Previdência Social, e conforme anotado pela auditoria, as contribuições previdenciárias foram repassadas integralmente para unidade gestora do regime próprio no exercício destas contas.

O Município de Jucati não realizou a segregação de massas dos segurados, e apresentou a seguinte situação atuarial do plano previdenciário de acordo com os dados de 2021, gráfico extraído do Relatório de Auditoria, fls. 100:



Conforme observei acima, o *Deficit* Atuarial é crescente, posto isso, expedirei determinação para o Prefeito do Município de Jucati enviar esforços em elaborar/encaminhar projeto de lei para realizar a segregação de massas de segurados no Município, com o fito de amenizar o desequilíbrio atuarial, que já é deveras preocupante.

No exercício destas contas, a Prefeitura Municipal de Jucati adotou /implantou a alíquota da contribuição patronal normal, nos termos da DRAA /21, e as alíquotas previdenciárias (servidor e patronal) estão de acordo com o estabelecido na EC nº 103/19, detalhes abaixo:



**Tabela 8.3** Alíquotas dos Segurados e Patronal, 2021 – Jucati

| Alíquota dos Segurados |                    |                       |                      |                            |                      |
|------------------------|--------------------|-----------------------|----------------------|----------------------------|----------------------|
| Tipo                   | Limite legal (%)   | Alíquota atuarial (%) |                      | Alíquota fixada em lei (%) |                      |
| Ativos (S)             | $S \geq 14$        | 14,00(1)              |                      | 14,00(2)                   |                      |
| Aposentados (S)        | $S \geq 14$        | 14,00(1)              |                      | 14,00(2)                   |                      |
| Pensionistas (S)       | $S \geq 14$        | 14,00(1)              |                      | 14,00(2)                   |                      |
| Alíquota Patronal      |                    |                       |                      |                            |                      |
| Tipo                   | Limite legal (%)   | CN atuarial (%)       | CN fixada em lei (%) | CS atuarial (%)            | CS fixada em lei (%) |
| Ente (E)               | $S \leq E \leq 2S$ | 16,00(1)              | 16,00(2)             | 4,00(1)                    | 4,00(2)              |

Obs: CN = Contribuição Normal  
CS = Contribuição Suplementar

Fontes: (1)DRAA 2021 (doc. 71)

(2)Normas que definiram as alíquotas de contribuição para o RPPS (docs. 39 e 80)

Observação: A partir de agosto, a alíquota patronal suplementar passou para 14%, conforme documento 39, pág. 2.

Feitas estas considerações, passo a relatar os achados mais relevantes das contas de 2021, verificados pela Auditoria.

## 1. Orçamento (Capítulo 2)

**[ID.05] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).**

Anotou a auditoria, que a LOA do Município de Jucati autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 20,00% das despesas fixadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, a significar uma alteração orçamentária de R\$ 8.683.200,00, art. 8º da LOA – Lei Municipal nº 307 /2020. Já o art. 9º da LOA deixou de fora do limite uma série de despesas, e não estabeleceu um limite para esses créditos, segue transcrição do art. 9º da LOA:

*“Art. 9º. O limite autorizado no art. 8º não será onerado quando o crédito se destinar a:*

*I – atender insuficiências de dotações do Poder Legislativo, por meio de anulação de saldos de dotações de despesas da Unidade Orçamentária da Câmara Municipal;*

*II – atender insuficiência de dotações do grupo Pessoal e Encargos Sociais, mediante a utilização de recursos oriundos da anulação de saldos de dotações orçamentárias;*

*III – atender ao pagamento de despesas decorrentes de precatórios judiciais, amortizações e juros da dívida, mediante utilização de recursos provenientes de anulação de dotações;*



*IV – atender obrigações do sistema previdenciário, com recursos de anulação de dotações orçamentárias;*

*V – atender despesas vinculadas a convênios, observada a destinação prevista no instrumento respectivo e parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000;*

*VI – atender insuficiências de outras despesas de custeio e de capital consignadas em Programas de Trabalho dos Sistemas Municipais de Saúde e de Ensino, mediante o cancelamento de dotações orçamentárias;*

*VII – reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o que dispõe o art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000;*

*VIII – excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Municipal; e*

*IX – abrir créditos suplementares relativos a despesas financiadas por meio de convênios novos ou reativados, não incluídos nas previsões orçamentárias, na forma do que dispõe o art. 7º da Lei 4.320/64, através de Decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de grupos de despesa em categorias econômicas de atividades, projetos e operações especiais, sendo a fonte de suplementação o próprio convênio.”*

A alteração orçamentária através de créditos adicionais foi nos termos seguintes, dados extraídos do Relatório de Auditoria:

*“A LOA 2021 (doc. 68) autorizou a abertura de créditos suplementares por decreto até o limite de 20,00% da despesa fixada (que foi de R\$ 43.416.000,00), o que corresponde a R\$ 8.683.200,00.*

*Observou-se a abertura de R\$ 17.264.093,19 em créditos adicionais totais, conforme Mapa Demonstrativo de Créditos Adicionais (doc. 45), valor que representa 39,76% da despesa fixada. Os créditos adicionais abertos foram distribuídos da seguinte forma:*



**Gráfico 2.2g Créditos orçamentários abertos, 2021 - Jucati (em R\$ e %)**



Fonte: Mapa Demonstrativo de Créditos Adicionais (doc. 45)

*Todos os créditos adicionais suplementares foram abertos tendo a LOA 2021 (doc. 68) como lei de autorização. Observa-se que foram abertos créditos adicionais suplementares, mediante autorização contida na LOA, no valor total de R\$ 17.264.093,19, o que representa 39,76% da despesa fixada.*

*Considerando apenas o limite de 20% das despesas fixadas dado pela LOA 2021 (doc. 44) para a abertura de créditos adicionais, o município de Jucati teria ultrapassado o limite legal em R\$ 8.580.893,19, o que corresponde a 19,76% da despesa fixada.*

*No entanto, como já comentado, a LOA 2021 de Jucati contém dispositivo inapropriado que exclui do limite legal créditos adicionais abertos para suplementar despesas de elevado volume, como as despesas com Pessoal, Saúde e Educação. O documento 46 da prestação de contas informa que, considerando as suplementações que a LOA exclui do limite legal, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 8.623.878,69 a serem considerados no limite da LOA. Esse valor corresponde a 19,86% da despesa fixada.*

*Verifica-se, portanto, que não foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo.”*

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

*“Quanto da análise da autorização para abertura de Créditos Suplementares feita diretamente na Lei Orçamentária, alega a auditoria que a abertura de créditos adicionais diretamente pelo*



*Poder Executivo através de decreto foi exagerada. Que “No caso de Jucati, os percentuais dados pelo art. 5º da LOA 2021, descaracteriza a LOA como instrumento de planejamento, e afasta o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária”.*

*Por fim reconhece que não houve abertura de Créditos Suplementares sem autorização legislativa (fls. 25 do relatório).*

*Das afirmativas da auditoria impõe-se discordar. Senão vejamos:*

*Não cabe ao Chefe do Poder Executivo autorizar a abertura de Créditos Suplementares na própria Lei Orçamentária por tratar-se de autorização Legislativa. Ato de Competência exclusiva do Poder Legislativo. Segundo o disposto no art. 42 da Lei Federal 4.320 de 17 de março de 1964, a autorização para abertura de créditos suplementares e especiais será dada por lei e a aprovação das leis é competência exclusiva do Poder Legislativo. Portanto, não deve recair sobre o defendente qualquer sanção, inclusive rejeição de contas, por não ter, o mesmo, dado causa ao apontado pela auditoria.*

*Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.*

*Se assim não for entendido, A autorização para abertura de créditos suplementares no percentual de 20%, inclusa na Lei Orçamentária Anual, como informado no relatório de auditoria (fls. 25 do relatório) tem amparo na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 165, § 8º, define:.*

*§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.*

*O dispositivo acima permite a inclusão, no texto da Lei Orçamentária Anual, de autorização para abertura de Créditos Adicionais Suplementares, não impondo limites, ficando a critério do Poder Legislativo definir o montante a ser autorizado.*

*A autorização fixada em 20%, (vinte por cento) não está fora dos padrões utilizados pela maioria dos municípios interioranos. Também não descaracteriza a Lei Orçamentária Anual como peça de planejamento da gestão, uma vez que não tem força modificativa das ações, programas e dos projetos e atividades planejadas, incluídas na Lei Orçamentária Anual, limitando-se tão*



*somente a autorizar um percentual máximo a ser observado pelo Poder Executivo, quando algumas dotações orçamentárias tornam-se insuficientes.*

*Os créditos adicionais suplementares servem apenas para suprir a insuficiência de recursos orçamentários de algumas dotações em razão das variações do mercado ou do aumento da demanda. Na verdade, servem, em muitos casos, para aumentar o valor de uma dotação quando essa não suportar as despesas. Procedimento coberto por recurso existentes, comumente utilizando anulação de outras dotações.*

*A inexistência de parâmetros na Carta Federal, Constituição Estadual de Pernambuco, Lei 4.320/64 e LRF para a fixação de um limite não apontando o que seria um limite prudencial ou irrazoável, permite ao jurisdicionado estabelecer esse limite na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na peça orçamentária.*

*A autorização para abertura de Créditos Adicionais, em qualquer limite, não descaracteriza a LOA como instrumento de planejamento, na prática, não afasta o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária. e não indica um limite abusivo, desenfreado e irrazoável, a depender do limite proposto.*

*Porém, o que poderia descaracterizar o planejamento orçamentário seria a abertura de créditos especiais ou extraordinários a serem supridos por anulação de dotações. Neste caso, haveriam despesas novas, não previstas, custeadas com recursos de dotações já previstas no orçamento. Fato que não caracteriza nenhuma irregularidade. Pois, segundo a Lei 4.320, a anulações de dotações orçamentárias constituem recursos para abertura de créditos adicionais em qualquer modalidade.*

*Na verdade, o percentual de Créditos Adicionais abertos durante o exercício indica que a autorização para abertura de créditos suplementares foi equilibrada, razoável, não sendo irrazoável ou exagerado, mas, prevista para atender as necessidades do município.*

*As despesas em um município como Jucati variam em função de vários fatores. Se o período é de seca, várias despesas são aumentadas para atender a população. Se afeta o plantio. são necessárias realizações de despesas para abastecimento, fornecimento de alimentos, aumento do consumo de medicamentos, etc., deixando de acontecer as despesas previstas para o período em que as chuvas ocorrem. Se o ano é de chuvas, aumentam as despesas com distribuição de sementes para o plantio, aração de terras, distribuição de agasalhos, recuperação de estradas municipais, recuperação de moradias,*



*etc., diminuindo as despesas previstas para o período de estiagem.*

*O orçamento de um município é elaborado entre os meses de junho e setembro para aplicação no ano seguinte, impossibilitando prever como será as despesas daquele ano, em função das necessidades surgidas, ou da situação climática.*

*Ressalte-se ainda que a atipicidade do ano de 2021, auge da pandemia provocada pelo Coronavírus, impôs ao município poder de articulação, além, obviamente, de grande organização financeira e econômica para suportar os impactos provocados pela pandemia.*

*Por outro lado, como as receitas não têm aumentado é necessário transferir dotações orçamentárias de uma para outra situação, sendo imprevisível o valor a ser utilizado, razão do percentual para abertura de créditos suplementares serem previstos nesse patamar.*

*No mais a abertura dos créditos suplementares durante o exercício de 2021 tiveram por finalidade ajustar as dotações para suportar as despesas em razão da demanda de cada setor da administração. Bastando, para tanto, observar que a maioria dos os créditos abertos tiveram como fonte de recursos a anulação de outras dotações orçamentárias.*

*A autorização para abertura de Créditos Suplementares na própria Lei Orçamentária foi uma forma encontrada pelo legislador para reduzir a burocracia quando da necessidade de realização de determinada despesa, não alterando o que foi planejado por não criar crédito orçamentário novo. As suplementações, ainda que autorizadas na Lei Orçamentária, somente ocorrem por ocasião da expedição dos decretos de abertura, observando-se os motivos que levaram a administração a agir dessa forma.*

*A autorização para abertura de créditos suplementares na própria Lei Orçamentária é um procedimento legal, aprovado pelo Poder Legislativo a quem competia reduzir o percentual, caso entendesse necessário e entendesse que poderia comprometer o planejamento. O que não foi feito pelo Poder Legislativo local, mantendo o percentual da proposta orçamentária apresentada.*

*As suplementações ocorridas no município de Jucati foram realizadas com consultas feitas ao Poder Legislativo e devidamente por ele autorizadas nos termos da legislação vigente.*



*Ao ser incluída no Projeto de Lei Orçamentária Anual, a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, está sendo respeitada a competência de cada poder e, consequentemente, está sendo consultado o Poder Legislativo sobre o assunto. Sendo, como foi, o projeto de lei aprovado a autorização tem o respaldo do Poder Legislativo.*

*No mais, observando os decretos de abertura dos Créditos Suplementares abertos no município de Jucati no exercício de 2021, constata-se que, grande parte dos créditos abertos tem por finalidade realizar transferência de recursos na mesma dotação. O procedimento visa suprir com um determinado recurso financeiro uma dotação cuja previsão foi insuficiente em razão do ingresso dos recursos previstos para aquela despesa, sendo necessário a transferência de outros recursos para possibilitar a realização das mesmas, sem, no entanto, aumentar o valor do saldo da dotação.*

*O procedimento na verdade, não significa um crédito suplementar. Mas, em razão da divisão das dotações por fonte de financiamento, conforme orientação do MCASP, 8º, edição, fls. 137, entendeu-se necessário aumentar consideravelmente a autorização na própria Lei Orçamentária para possibilitar a transferências dos recursos financeiros para suprir cada despesa realizada por cada fonte de financiamento em cada dotação.*

*O controle das disponibilidades financeiras por fonte ou destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários.*

*O procedimento de estabelecer fontes de recursos para cada dotação, mesmo que não seja de recursos legalmente vinculados é procedimento irregular por gerar vinculação de receitas, vedada pelo art. 167. Inciso IV, da Constituição Federal, além de criar sérios problemas para a execução orçamentária.*

*Como reconhece a própria auditoria, as fls. 24 do relatório, Planejamentos não são perfeitos, e não se realizam exatamente conforme o esperado no momento de sua concepção. Os créditos suplementares autorizados são exatamente para realização de ajustes na execução orçamentária e financeira, em razão do momento vivenciado. É natural que as despesas sofram alterações para mais ou para menos durante a execução do orçamento no exercício financeiro a que pertence. Tanto pela variação dos preços praticados pelo mercado no período, quanto pelas necessidades surgidas no decorrer do ano, e que, às vezes, os valores Relatório de Auditoria fls. 24.*



*É sabido que planejamentos não são perfeitos e não se realizam exatamente conforme o esperado no momento de sua concepção. A execução de programas e projetos pode revelar a necessidade de ajustes de prazo, recursos ou até resultados."*

*O defendente não vislumbra, no fato exposto, motivo para influenciar de forma negativa no julgamento das suas contas sem ressalva, requerendo que sejam as mesmas aprovadas."*

Senhores Conselheiros, *insigne* Procurador(a) aqui presente, constato grave infração à norma constitucional de regência, quando comprovado a abertura de créditos adicionais de forma ilimitada e sem autorização legislativa, em desacordo com os *incisos* VI e VII do art. 167 da Constituição Federal, irregularidade tipificada como crime de responsabilidade nos termos do art. 42 da Lei Federal 4.320/64.

A LOA do exercício, nos termos do art. 8º, autorizou a abertura de créditos adicionais até o limite de 20,00%, percentual esse, em um patamar elevado, demonstrando a existência de uma programação financeira deficiente no Município. Não satisfeita a Prefeitura encaminhou o projeto de lei deixando de fora desse percentual algumas despesas, nos termos do art. 9º, da LOA.

Entrementes, concordo com os argumentos defensivos, mas pelos fatos que passo a relatar, senão, veja-se:

A uma, nos termos do *inciso* VII do art. 167 da Constituição Federal, é proibido a concessão de créditos ilimitados.

A duas, nos termos da LOA – Lei Municipal nº 307/2020, foi autorizado a alteração orçamentária no percentual de 20,00%, sendo esse o limite único possível para alteração orçamentária no exercício de 2021.

A três, a alteração orçamentária foi no valor de R\$ R\$ 17.264.093,19, por meio de créditos adicionais suplementares, este valor significou uma alteração na LOA de 39,76%, portanto acima do limite aprovado pelo Poder Legislativo, que foi de 20,00%.

A quatro, o art. 9º da LOA, transmuda a norma orçamentária, e não deveria ter sido aprovada nos termos que foi, visto que excepcionou algumas despesas, deixando-as de fora do limite autorizado, desnaturando a LOA como instrumento de transparência e planejamento, haja vista ser a mencionada exceção uma possibilidade de alteração orçamentária qualitativa estranha à aprovação pontual do legislativo, portanto fora da órbita da legalidade exigida pela CR/88 e normas complementares aplicáveis à espécie.

Concordo com a auditoria, visto que a LOA contém dispositivo inapropriado. Esse dispositivo autoriza ao Município abrir créditos adicionais de forma ilimitada, visto que a LOA excepcionou certas despesas do limite fixado no art. 8º (20,00%). O art. 9º da LOA, transmuda a norma



orçamentária, e não deveria ter sido aprovada nos termos que foi, visto que excepcionou algumas despesas, deixando-as de fora do limite autorizado, entremostrando-se um planejamento fora das órbitas normais.

Conforme analisado acima, houve uma extrapolação do limite autorizado para abertura de créditos adicionais suplementares, visto que foi autorizado 20,00% na LOA, e a abertura foi no percentual de 39,76%, ultrapassando em 19,76% o limite autorizado, em valor – R\$ 8.580.893,19.

Os anos de 2020 e 2021 foram atípicos em todos os sentidos, e é força reconhecer que o legislador nacional foi deveras sensível à tremenda repercussão da pandemia sobre as contas públicas, na ordem de editar todo um cipoal de normas de caráter especial, excepcional e temporária, medrando em importância, a ponto de flexibilizar norma contábeis e financeiras.

Ademais, nos termos da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – Lei Federal nº 12.376/2010, precisamente o art. 22, *caput*, e o § 2º, da LINDB, na interpretação das normas sobre gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, e quando for necessário aplicar sanções, devem ser consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes, que o caso apresenta, visto que o Município de Jucati estava em Estado de Calamidade pública em virtude da Pandemia do Coronavírus (COVID19-nCoV), por força do Decreto Legislativo Federal nº 6 /20 e do Decreto Legislativo Estadual nº 9/20, em âmbito nacional e estadual.

Destarte, restou apenas essa irregularidade capaz de provocar a rejeição das contas, ficando no limite entre a aprovação com ressalvas e a rejeição, mas por se tratar das contas do exercício de 2021, e amparando-me no art. 22 da LINDB, manterei a irregularidade no campo das ressalvas e determinações, e ainda, nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

## **2. Educação (Capítulo 6)**

**[ID.13] Insuficiência de gastos em educação, por não atingimento do limite mínimo. Nos termos da EC nº 119/2022, a diferença deve ser acrescida ao montante mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino até o exercício financeiro de 2023 (Item 6.1).**

Auditoria opinou sobre a irregularidade nos seguintes termos:

*“Para o Município de Jucati, em 2021, essa receita mínima aplicável corresponde a R\$ 5.784.367,37 (Apêndice VII).*

*Até o exercício de 2019, em razão do parecer prévio exarado nas contas do governador do exercício de 2005 (Processo TCE-PE nº 0601493-8), a aferição, por este Tribunal de Contas, das despesas típicas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) considerava somente as despesas liquidadas, deduzindo os restos a pagar não processados.*



*Já a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em seu Manual de Demonstrativos Fiscais, considera como despesas típicas com a MDE, além dos restos a pagar processados, os restos a pagar não processados inscritos até o limite da disponibilidade de caixa.*

*Essa divergência entre metodologias foi alvo de consulta feita a esta Corte de Contas (Processo nº 1923365-6). Em resposta, decidiu-se que, a partir do exercício 2021, a metodologia a ser seguida por este Tribunal seria aquela estabelecida pela STN.*

*Ocorre que, em 2022, o Tribunal editou a Resolução TC nº 179 /2022 que registra no art. 1º que a apuração do limite "(...) deve adotar, resguardadas as particularidades apresentadas nesta Resolução, os procedimentos apresentados no Manual de Demonstrativos Fiscais e nas notas técnicas publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)."*

*Assim sendo, no Apêndice IX, procedeu-se ao cálculo do limite, obtendo o percentual de 19,42%.*

*Desta feita, o município descumpriu o mínimo constitucional.*

*Apesar do descumprimento do limite constitucional, a situação não pode ser considerada irregular, em função do disposto na Emenda Constitucional nº 119/2022, de 27 de abril de 2022, que acrescentou o artigo 119 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:"*

...

*"Desta forma, o valor de R\$ 1.291.562,55, aplicado a menor neste exercício de (2021), deverá ser acrescido ao limite mínimo nos exercícios de 2022 e/ou 2023."*

*"Convém mencionar fatores que levam ao descontrole dos gastos públicos, podendo ter reflexos no deficiente acompanhamento do nível de gasto em Educação e, conseqüentemente, no descumprimento do limite mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino:*

- Deficiências na elaboração da Programação Financeira (Item 2.1);*
- Deficiências na elaboração do Cronograma Mensal de Desembolso (Item 2.2); e,*
- Deficiência de controle de fontes/destinação de recursos (Item 3.1).*



*Por fim, ressalte-se que o descumprimento do limite mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino pode ocasionar a intervenção do Estado no município (Constituição Federal, art. 35, inciso III), além de impossibilitar o município de receber transferências voluntárias, exceto aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social (LRF, art. 25, § 1º, IV, b)."*

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos, em relação à ressalva anotada pela auditoria:

*"Ao avaliar a educação do município de Jucati, a auditoria concluiu que os resultados apresentados demonstram que, ao final do exercício de 2021, o município cumpriu com as metas estabelecidas e apontou, em relação aos investimentos e desempenho escolar a eficiência econômica das despesas executadas.*

*Entretanto, aponta insuficiência de gastos com educação por ter, o município aplicado apenas 19,42 (dezenove vírgula quarente e dois por cento) na manutenção e desenvolvimento do ensino naquele ano.*

*Diante do que foi demonstrado, o relatório deve ser reformado para apresentar a realidade da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, objetivando um julgamento justo das contas do defendente referente ao exercício de 2021.*

*Analisando os termos do Art. 59 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, verifica-se que as contas, segundo o inciso III do mencionado dispositivo, só devem ser consideradas irregulares quando restarem provados fatos de extrema gravidade, incluindo-se neste conceito aqueles tipificados como de improbidade administrativa e aqueles compreendidos como desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos (art. 59, III, a e d, LOTCE).*

*Ademais disso, o art. 59 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco trás em seu bojo que as contas devem também ser consideradas irregulares quando restarem provados fatos considerados como grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e culposa aplicação antieconômica de recursos públicos (art. 59, III, b e c, LOTCE).*

*De modo oposto ao estabelecido nas alíneas a, b, c e d do inciso III do art. 59 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, este mesmo dispositivo, no inciso II, dispõe que as contas serão consideradas regulares com ressalvas, quando*



*evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, ou ainda a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao Erário;*

*Conjugando os mencionados dispositivos, percebe-se que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, utilizando as mesmas balizas que serviram de alicerce para a edição da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) e Lei de Crimes de Responsabilidade (Decreto Lei nº 201/67), veio para sancionar com a irregularidade das contas anuais o administrador desonesto, já que as alíneas a, b, c e d, do inciso III do art. 59 diploma legal retro, expõem condutas que dão a noção clara de atos imorais com forte conteúdo de corrupção econômica, tanto que legislador ordinário estadual utilizou, na redação das alíneas, as expressões “improbidade administrativa”, “desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos” e, por último, “grave infração”.*

*Na hipótese dos autos, não se verifica um só fato que indique desonestidade ou má-fé do administrador, para justificar a rejeição das contas anuais.*

*Na espécie, no pior das hipóteses, pode até ter existido meros equívocos formais ou inabilidade do agente público, insuficientes, segundo os incisos II e III do art. 59 da Lei Orgânica do TCE, para justificar a irregularidade das contas anuais do exercício financeiro, que tem repercussões pessoais e sociais irreparáveis e irreversíveis para o administrador público.*

*O egrégio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco deve despertar para esta exegese, em atenção aos termos do que disposto nos incisos II e III do art. 59 da LOTCE, porque se assim não for, estará cometendo a injustiça de colocar na mesma “vala da imundice” os administradores desonestos e os inábeis.*

*Não se pune com sanção (irregularidade das contas) tão grave tudo ou qualquer coisa, mas apenas e, essencialmente, a desonestidade, inadequação ao padrão ético e moral, o descumprimento deliberado da lei, a fraude, indecência, etc.*

*Coroando essas linhas, o Superior Tribunal de Justiça<sup>12</sup> assim assentou:*

*“Não havendo enriquecimento ilícito e nem dano ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, não cabem punições previstas na Lei nº 8.429/92. A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil.”*



*“(....) O ato de improbidade, a ensejar a aplicação da Lei n. 8.429 /92, não pode ser identificado tão somente com o ato ilegal. A incidência das sanções previstas em lei carece de um plus, traduzido no evidente propósito de auferir vantagem, causando dano ao erário, pela prática de ato desonesto, dissociado da moralidade e dos deveres de boa administração, lealdade e boa-fé.”*

*O Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 160.432-8/SP, que tinha como referência a não aplicação do percentual mínimo imposto pela Carta de 1969 em favor do ensino fundamental, explicitou, com sabedoria ímpar, a finalidade que se buscou alcançar com a edição das normas em exame (Lei de Improbidade, Lei de Crimes de Prefeitos e Vereadores, etc.), ao expor:*

*“Sendo assim, e para efeito de caracterização dessa hipótese de inelegibilidade, tenho para mim que vícios de natureza meramente formal não se equiparam, ao menos em princípio, aos comportamentos desonestos ou maliciosos capazes de qualificar a figura do improbus administrador.”*

*Na análise das contas, para se atribuir uma irregularidade, em razão dos efeitos nocivos à vida do homem público que, além de permitir interpretações diversas, o deixa inelegível e ainda com o rótulo de ficha suja, faz-se necessário um estudo adequado das normas legais pertinentes à matéria, acompanhado da análise minuciosa do fato tido como delituoso para não impor ao analisado o constrangimento de comentários injustos sobre a sua condição de homem público. No que pese as circunstâncias vivenciadas em nosso País, deixando parecer que todo político é improbo.*

*1 STJ, 1ª T., Resp nº 213.994-0/MG, Rel. Min. Garcia Vieira, DO de 27.9.1999.*

*2 STJ, Rel. Min. Laurita Vaz, Resp 269.683/SC, 2ª T., DJ de 3.11.2004, p. 168.*

*Pelo exposto, ficou amplamente demonstrado que o defendente, na condição de Prefeito do município de Jucati, realizou uma gestão financeira, orçamentária e patrimonial equilibrada e responsável, buscando cumprir o papel constitucional conferido ao município e ao gestor.*

*As ressalvas, segundo o disposto no art. 59, inciso II, da Lei 12.600 de 14 de junho de 2004, serão aplicadas nos casos de impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, ou ainda a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico*



*que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao Erário. No caso das contas do defendente, depois de reformado o relatório técnico de auditoria, fica evidente que nenhuma das hipóteses elencadas no dispositivo acima resta praticado.*

*Isto resulta na aprovação das contas do defendente, Prefeito do município de Jucati, referente ao exercício de 2021, sem nenhuma ressalva. No máximo recomendações.*

*Diante do exposto, levando em consideração que não há ressarcimento a ser feito, por não ter ocorrido prejuízo ao erário municipal, não há improbidade e que as falhas apontadas não existiram e as que ocorreram não são graves e estão sendo esclarecidas e sanadas, requer que suas contas recebam recomendação pela sua aprovação sem ressalva, por ser de direito e de justiça, dando-se, conseqüentemente, baixa na responsabilidade do Ordenador de despesas.*

*Analisando os termos do Art. 59 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, verifica-se que as contas, segundo o inciso III do mencionado dispositivo, só devem ser consideradas irregulares quando restarem provados fatos de extrema gravidade, incluindo-se neste conceito aqueles tipificados como de improbidade administrativa e aqueles compreendidos como desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos (art. 59, III, a e d, LOTCE).*

*Ademais disso, o art. 59 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco trás em seu bojo que as contas devem também ser consideradas irregulares quando restarem provados fatos considerados como grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e culposa aplicação antieconômica de recursos públicos (art. 59, III, b e c, LOTCE)*

*De modo oposto ao estabelecido nas alíneas a, b, c e d do inciso III do art. 59 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, este mesmo dispositivo, no inciso II, dispõe que as contas serão consideradas regulares com ressalvas, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, ou ainda a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao Erário;*

*Conjugando os mencionados dispositivos, percebe-se que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, utilizando as mesmas balizas que serviram de alicerce para a edição da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) e Lei de Crimes de Responsabilidade (Decreto Lei nº 201/67), veio*



*para sancionar com a irregularidade das contas anuais o administrador desonesto, já que as alíneas a, b, c e d, do inciso III do art. 59 diploma legal retro, expõem condutas que dão a noção clara de atos imorais com forte conteúdo de corrupção econômica, tanto que legislador ordinário estadual utilizou, na redação das alíneas, as expressões “improbidade administrativa”, “desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos” e, por último, “grave infração”.*

*Na hipótese dos autos, não se verifica um só fato que indique desonestidade ou má-fé do administrador, para justificar a rejeição das contas anuais.*

*Na espécie, no pior das hipóteses, pode até ter existido meros equívocos formais ou inabilidade do agente público, insuficientes, segundo os incisos II e III do art. 59 da Lei Orgânica do TCE, para justificar a irregularidade das contas anuais do exercício financeiro, que tem repercussões pessoais e sociais irreparáveis e irreversíveis para o administrador público.*

*O egrégio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco deve despertar para esta exegese, em atenção aos termos do que disposto nos incisos II e III do art. 59 da LOTCE, porque se assim não for, estará cometendo a injustiça de colocar na mesma “vala da imundice” os administradores desonestos e os inábeis.*

*Não se pune com sanção (irregularidade das contas) tão grave tudo ou qualquer coisa, mas apenas e, essencialmente, a desonestidade, inadequação ao padrão ético e moral, o descumprimento deliberado da lei, a fraude, indecência, etc.”*

...

*“Na análise das contas, para se atribuir uma irregularidade, em razão dos efeitos nocivos à vida do homem público que, além de permitir interpretações diversas, o deixa inelegível e ainda com o rótulo de ficha suja, faz-se necessário um estudo adequado das normas legais pertinentes à matéria, acompanhado da análise minuciosa do fato tido como delituoso para não impor ao analisado o constrangimento de comentários injustos sobre a sua condição de homem público. No que pese as circunstâncias vivenciadas em nosso País, deixando parecer que todo político é improbo.*

*Pelo exposto, ficou amplamente demonstrado que o defendente, na condição de Prefeito do município de Saloá, realizou uma gestão financeira, orçamentária e patrimonial equilibrada e responsável, buscando cumprir o papel constitucional conferido ao município e ao gestor.*



*As ressalvas, segundo o disposto no art. 59, inciso II, da Lei 12.600 de 14 de junho de 2004, serão aplicadas nos casos de impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, ou ainda a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao Erário. No caso das contas do defendente, depois de reformado o relatório técnico de auditoria, fica evidente que nenhuma das hipóteses elencadas no dispositivo acima resta praticado.*

*Isto resulta na aprovação das contas do defendente, Prefeito do município de Saloá, referente ao exercício de 2021, sem nenhuma ressalva. No máximo recomendações.”*

...

*“O que ocorre, é que o entendimento, da nobre auditoria, é desproporcional e irrazoável, na medida em que a mesma tende a fazer juízo de valor sobre algo inexistente, o próprio TCE, entender como princípio da razoabilidade a ser seguidos nos seus julgamentos.”*

...

*“Não é sem razão, porquanto DI PIETRO, a quem se cita sem a intenção de ensinar, mas à guisa de ilustração, assevera que “Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque o próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições.*

*Deve ser considerado também que o Decreto-Lei nº. 4.657/1942 (Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro – LINDB), com redação dada pela Lei Federal nº. 13.655/2018, estabelece que na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, a adequação da medida imposta, gravidade da infração, danos provenientes, dosimetria das sanções envolvendo os mesmos fatos, entre outros fatores.*

*No sentido do exposto acima dispõe a Lei de introdução as normas do direito brasileiro (LINDB), em seus artigos 20 a 23:”*

...

*“O disposto acima apenas evidencia ser completamente desnecessária, e portanto desproporcional, a recomendação de ilegalidade destas contratações.”*



...

*“Desta forma, verifica-se que toda decisão, seja administrativa, seja judicial, deve pautar-se sempre pela razoabilidade e proporcionalidade, sob pena de ser passível de anulação por afronta a própria legalidade, que é a base do sistema jurídico pátrio, não podendo a lei ser entendida como tal, se não atender aos fins para o qual foi editada.*

*O exposto acima revela a aplicação de tais princípios como sendo de observância obrigatória, por serem garantidores da harmonia jurídica e da aplicação da lei de forma justa, sem distorções, e, principalmente, sem desconsideração da realidade social, que encontra-se em processo de constante mutação.”*

...

*“Diante de todo o exposto Requer ao Eminente Conselheiro Relator, que:*

*A) O provimento do presente recurso, para em atenção aos princípios administrativos, mormente o da razoabilidade e proporcionalidade, dar provimento ao mesmo, para afastar a declaração de inidoneidade da recorrente, mormente a ausência de atos danosos a gestão municipal, eis que efetivamente restará demonstrada a efetiva prestação dos serviços;”*

Concordo como os argumentos defensivos, mas pelos fatos que passo a relatar.

A auditoria registrou o descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, anotou que a aplicação na educação foi no percentual de 19,42%, abaixo do mínimo exigido.

O Ministério Público de Contas vem há tempos afirmando que não importa o quanto foi aplicado a menor, foi abaixo dos 25,00%, deve ser glosado por esta Casa, porque se trata de um mínimo de aplicação constitucional. Não se está aqui falando de qualidade, está falando da quantidade dos recursos envolvidos. Realmente, tem que ser o mínimo.

O TSE e os tribunais superiores vêm endurecendo e, desde 2012 vem adotando esse entendimento. Destaco voto lapidar da Ministra Carmem Lúcia, afirmando que não se deve tolerar nenhum tipo de percentual abaixo dos 25%, como disse, é o mínimo que se deve aplicar, e quem não aplica 25% já gera contra si uma presunção de má gestão da coisa pública no que diz respeito à aplicação do percentual mínimo na educação, como também na saúde.



Considero graves irregularidades deste jaez, constituindo-se razão suficiente para rejeição das contas e não para aposição de meras ressalvas e /ou recomendações.

Entrementes, devido à priorização dos dispêndios com o enfrentamento da pandemia de COVID-19 nos exercícios de 2020 e 2021 – LC 173/20, o Congresso Nacional entendeu pela não responsabilização dos gestores públicos pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no art. 212 da CF, por meio da EC nº 119/22, e determinou, ainda, que o *quantum* aplicado a menor, deverá ser compensado até o exercício de 2023, *in verbis*:

*“EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 119, DE 27 DE ABRIL DE 2022*

*Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências.*

*As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:*

*Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:*

*“Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.*

*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.”*

*Art. 2º O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes*



*onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.*

*Parágrafo único. O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.*

*Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”*

Destarte, excluo a ressalva anotada, e registro que o valor aplicado a menor no exercício dessas contas, que foi no valor de R\$ 1.295.562,55, deverá ser compensado até o exercício financeiro de 2023, expedirei determinação nesse sentido.

Isso posto,

**VOTO pelo que segue:**

CONTAS DE GOVERNO. LOA. CRÉDITOS ADICIONAIS. LIMITE EDUCAÇÃO. PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. LOA em desacordo com os incisos VI e VII do art. 167 da Constituição, no tocante à abertura de créditos adicionais;
2. Créditos adicionais abertos acima do limite autorizado, mas que foi mitigada, contexto pandemia e com arrimo no art. 22 da LINDB, e ainda, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade;
3. Despesas com Educação abaixo do limite mínimo estabelecido no art. 212 da CF, mas que foi afastada por determinação da EC nº 119/22.

**CONSIDERANDO** que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;



**Jose Ednaldo Peixoto de Lima:**

**CONSIDERANDO** o Relatório de Auditoria e a peça de defesa apresentada;

**CONSIDERANDO** que os limites legais e constitucionais foram cumpridos, com exceção do limite da educação, visto que o Município aplicou apenas **19,42%**, descumprindo, assim, o artigo 212 da CF/88;

**CONSIDERANDO** que o Congresso Nacional promulgou Emenda Constitucional – EC nº 119/22, determinando a impossibilidade de responsabilização dos agentes públicos pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no artigo 212 da CF;

**CONSIDERANDO** que as contribuições previdenciárias foram repassadas integralmente para o RGPS e RPPS no exercício destas contas, itens 3.4 e 8.4 do Relatório de Auditoria;

**CONSIDERANDO** que o Município estava em estado de calamidade pública em virtude da Pandemia do Coronavírus (COVID19-nCoV), por força do Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e do Decreto Legislativo Estadual nº 9 /20, em âmbito nacional e estadual, respectivamente, até 31 de dezembro de 2021;

**CONSIDERANDO** que remanesceu apenas a abertura de créditos adicionais em patamar superior ao limite permitido na LOA do exercício dessas contas, precisamente o limite estabelecido no art. 8º da LOA (20,00%);

**CONSIDERANDO** o disposto no artigo 22, *caput* e §2º, da LINDB, visto que, no presente caso, a irregularidade remanescente não a consideramos, *de per si*, capaz de macular o conjunto das contas do exercício;

**CONSIDERANDO** os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade;

**CONSIDERANDO** que as demais irregularidades não são capazes de provocar a rejeição das contas, ficando adstritas ao campo das ressalvas e recomendações e

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;

**EMITIR Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal de Jucati a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Jose Ednaldo Peixoto de Lima, relativas ao exercício financeiro de 2021.

**DETERMINAR**, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Jucati, ou quem vier a sucedê-lo,



que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Elaborar/encaminhar projeto de lei para o Poder Legislativo para implantar/adotar a segregação de massas dos segurados do regime próprio, com fito de atenuar o déficit atuarial crescente do RPPS do Município;

**Prazo para cumprimento:** 120 dias

2. Aplicar na educação até o exercício de 2023 a diferença não aplicada em 2021, que foi de R\$ 1.291.562,55 - EC nº 119/22;

**Prazo para cumprimento:** até 31/12/2023

3. Elaborar a LOA, nos termos da legislação pertinente ao assunto, notadamente na fixação do limite para abertura de créditos adicionais e
4. Realizar o cálculo do limite das despesas com pessoal, nos termos da legislação pertinente ao assunto, previsto no art. 20, inciso III, alínea b, da LRF.

**RECOMENDAR**, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Jucati, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Evitar a inscrição em restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira, nos termos da legislação pertinente ao assunto;
2. Elaborar a programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos de forma eficiente de modo a disciplinar o fluxo de caixa, visando o controle do gasto público, frente a eventuais frustrações na arrecadação, de modo a manter a execução orçamentária de forma superavitária;
3. Que a Prefeitura Municipal de Jucati elabore os demonstrativos contábeis nos termos da legislação pertinente ao assunto, notadamente MCASP, com vistas a atender os padrões contábeis exigidos pela Contabilidade Pública e
4. Elaborar o Balanço Patrimonial com Quadro de Superávit /Déficit apresentando as justificativas e notas explicativas,



e também os demais demonstrativos contábeis, nos termos estabelecidos pelas normas de contabilidade aplicada.

**DETERMINAR, por fim,** o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

1. Que a DEX, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

À Diretoria de Plenário:

1. Que a Diretoria de Plenário encaminhe cópia do Parecer Prévio, emitido por essa Corte de Contas, para o Prefeito de Jucati, para ciência da seguinte determinação: a) compensar em 2023 o *quantum* não aplicado em 2021 na Educação, item . 6.1 do Relatório de Auditoria.

É o voto.



## ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

### QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

| Área     | Descrição                                                                          | Fundamentação Legal                      | Base de Cálculo                                                                           | Limite Legal                                                                                                                                                                                                                                                                 | Percentual / Valor Aplicado | Cumprimento |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-------------|
| Educação | Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino                                | Constituição Federal/88, Artigo 212.     | Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação             | Mínimo 25,00 %                                                                                                                                                                                                                                                               | 19,42 %                     | Não         |
| Educação | Aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício | Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26      | Recursos do FUNDEB                                                                        | Mínimo 70,00 %                                                                                                                                                                                                                                                               | 70,25 %                     | Sim         |
| Saúde    | Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)                       | Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012. | Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências. | Mínimo 15,00 %                                                                                                                                                                                                                                                               | 23,97 %                     | Sim         |
| Pessoal  | Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre                           | Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.   | RCL - Receita Corrente Líquida                                                            | Máximo 54,00 %                                                                                                                                                                                                                                                               | 50,88 %                     | Sim         |
|          | Repasse do                                                                         | CF/88, caput do art. 29-A                | Somatório da receita                                                                      | Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; |                             |             |



|             |                                                                                                   |                                                  |                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                  |     |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----|
| Duodécimo   | duodécimo à Câmara de Vereadores                                                                  | (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA | tributária e das transferências previstas | IV - 4,5% para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA. | R\$ 1.242.262,25 | Sim |
| Dívida      | Dívida consolidada líquida - DCL                                                                  | Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal          | RCL - Receita Corrente Líquida            | Máximo 120,00 %                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 0,00 %           | Sim |
| Previdência | Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa) | Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º             | Contribuição do servidor.                 | No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)                                                                                                                                                   | 16,00 %          | Sim |
| Previdência | Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados                                                | Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98       | Salário de contribuição                   | Mínimo 14,00 %                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 14,00 %          | Sim |
| Previdência | Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas                                               | Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98       | Salário de contribuição                   | Mínimo 14,00 %                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 14,00 %          | Sim |
| Previdência | Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo                                             | Constituição Federal, art. 149, §1º              | Salário de contribuição                   | Mínimo 14,00 %                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 14,00 %          | Sim |



## **OCORRÊNCIAS DO PROCESSO**

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

## **RESULTADO DO JULGAMENTO**

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , relator do processo

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES SUBSTITUINDO  
CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUIDO ROSTAND CORDEIRO  
MONTEIRO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.