



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

25ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 10/08 /2023

PROCESSO TCE-PE Nº 22100391-5

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Brejão

INTERESSADOS:

ELISABETH BARROS DE SANTANA

BRUNO SIQUEIRA FRANCA (OAB 15418-PE)

RELATÓRIO

Cuida o feito de apreciação das contas de governo da Prefeita do Município de Brejão, Sra. Elisabeth Barros de Santana, 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 77, 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 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.02] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.03] LDO 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.04] 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.05] 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.06] Receita Corrente Líquida apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa dos limites, legais e prudenciais, estabelecidos pela LRF (Item 5.2).

[ID.07] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.3).

[ID.08] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

Educação (Capítulo 6)

[ID.09] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.2.2)."

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 / Valor Aplicado	Situação
	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 – art. 212.	25,21%	Cumprimento



Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	70% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 14.113/2020.	70,00%	Cumprimento
	Aplicação da Complementação – VAAT em educação infantil.	50% da complementação - VAAT.	Lei Federal nº 14.113/2020.	50,39%	Cumprimento
	Aplicação da Complementação – VAAT em despesas de capital.	15% da complementação - VAAT.	Lei Federal nº 14.113/2020.	33,17%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 10% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 14.113/2020.	-0,26%	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º.	19,52%	Cumprimento
				1º Q. 55,76%	Descumprimento



Pessoal	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	2º Q. 55,91%	Descumprimento
				3º Q. 58,89%	Descumprimento
Duodécimo	Repasse do duodécimo a Câmara de Vereadores.	R\$ 1.004.821,16	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 1005832,88	Cumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida – DCL.	120% da RCL.	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.	29,97%	Cumprimento
Alíquotas Previdência	Limite de alíquotas de contribuição – servidor /aposentados /pensionista (S)	$S \geq 14\%$	Emenda Constitucional nº 103/19, art. 9º, § 4º	14,00%	Cumprimento
	Limite de alíquotas de contribuição – patronal – Não segregado (E)	$S \leq E \leq 2S$	Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º.	14,00%	Cumprimento



Regularmente notificado, nos termos do estabelecido no art. 6º da Lei Estadual nº 15.092/13, o Interessado apresentou defesa, documento nº 86, por meio de procurador devidamente habilitado nos autos, documento nº 70 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 Brejão.

- **Gestão Fiscal**

A Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no 3º quadrimestre de 2021, alcançou R\$ 20.253.754,44, e atingiu o percentual de 58,89% 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 Brejão, de acordo com o RGF do 3º quadrimestre de 2020, 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 Brejão deveria aplicar, em 2020, 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 **25,21%**, **cumprindo**, assim, o normativo constitucional.

Registre-se ainda, que a Prefeitura Municipal de Brejão aplicou, em 2020, **78,78%** 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. 22 da Lei Federal nº 12.494/07.



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

- O IDEB – Índice Nacional do Desenvolvimento da Educação Básica anos iniciais e finais, dados até o exercício de 2019, nos termos do Relatório de Auditoria:
 - O IDEB Anos Iniciais no exercício de 2021 reduziu um pouco em relação ao exercício anterior, mas ainda está acima da meta estabelecida pelo MEC;
 - Quanto ao IDEB Anos Finais no exercício de 2021 está acima da acima estabelecida pelo MEC, e aumentou em relação ao exercício anterior.
- **Gestão da Saúde Municipal**

O Município de Brejão aplicou em ações e serviços públicos de saúde, por meio do FMS, o percentual de **19,52%**, 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 reduziu um pouco entre os exercícios de 2019 e 2020, passou de 11,70 para 11,50, e está abaixo do limite mínimo estabelecido pela OMS.
- **Gestão Previdenciária**

O Município de Brejão 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 Brejão não realizou a segregação de massas dos segurados, e apresentou a seguinte situação atuarial do plano previdenciário de acordo com os dados de 2021, gráficos/tabelas extraídas do Relatório de Auditoria, fls. 98:

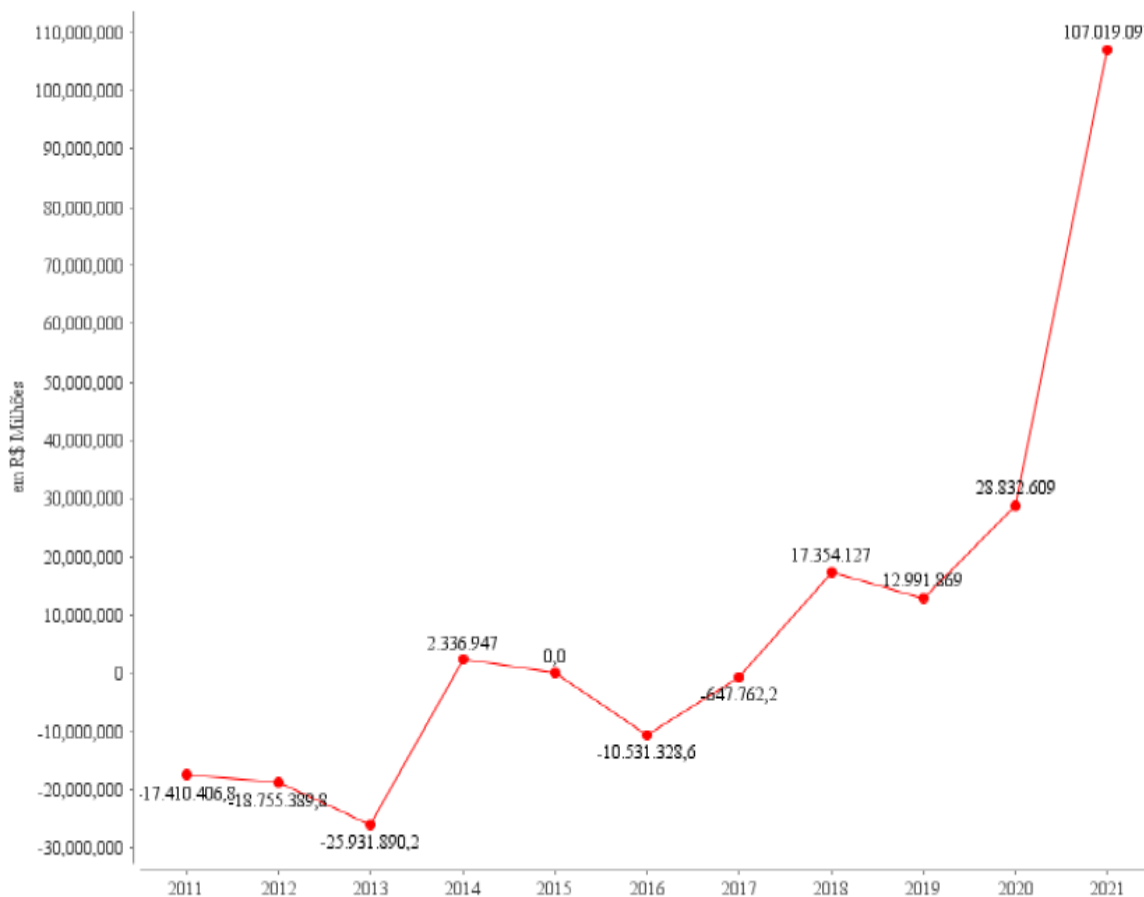


Tabela 8.2 Resultado Atuarial do RPPS¹²⁹, 2021 - Brejão

Descrição	Valor (R\$)	Descrição	Valor (R\$)
Ativos Garantidores dos Compromissos do Plano de Benefícios (A)	2.059.916,63	Passivo atuarial (B=C+D+E)	-104.959.180,33
		(C) Provisão matemática dos benefícios concedidos:	38.896.167,78
		(D) Provisão matemática dos benefícios a conceder:	51.317.849,52
		(E) Provisão matemática para cobertura de insuficiências financeiras asseguradas por lei:	195.173.197,63
Resultado atuarial (A – B) Superavit (+)			107.019.096,96

Fonte: Apêndice XV deste relatório

Gráfico 8.2a Resultado atuarial do RPPS (2011-2021) - Brejão



Fontes: Apêndice XV e Relatórios de auditoria de exercícios anteriores

No exercício destas contas, a Prefeitura Municipal de Brejão adotou /implantou as alíquotas previdenciárias de acordo com a DRAA/21, com exceção da alíquota suplementar, e obedeceu à EC 103/19.



Tabela 8.3 Alíquotas dos Segurados e Patronal, 2021 – Brejão

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)	$S \leq E \leq 2S$	14,00(1)	14,00(4)	24,26(1)	24,26(4)

Obs: CN = Contribuição Normal
CS = Contribuição Suplementar

Fontes: (1) Cadprev, DRAA 2021, ano-base 2020, disponível em <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>
(2) Lei Municipal 936/2020 (doc. 71)
(3) Norma que definiu as alíquotas de contribuição para o RPPS (doc. 39)
(4) Lei Municipal 953/2021 (doc. 71)

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

1. Orçamento (Capítulo 2)

[ID.03] LDO 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 Brejão autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 50,00% da despesa fixada no orçamento, utilizando os recursos que dispõe o § 1º do art. 43 da Lei 4320/64, nos termos do art. 7º, inciso I, alínea A, da LOA do exercício – Lei Municipal nº 940/20. Afirmou ainda a auditoria, que as alíneas B, C, D e E, do inciso I, do art. 7º, da LOA vão de encontro ao art. 167 da CF, que veda a concessão de créditos ilimitados, transcrito abaixo:

“Art. 7º. Fica o chefe do Poder Executivo autorizado a:

I – Abrir créditos suplementares nos limites e com os recursos abaixo indicados:

A) decorrentes de superávit financeiro até o limite de 50% (cinquenta por cento) do mesmo, de acordo com o estabelecido no art. 43, § 1º, inciso I e § 2º da Lei 4.320/64;

B) decorrentes do excesso de arrecadação até o limite de 90% (noventa por cento) do mesmo, conforme estabelecido no art. 43, § 1º, inciso II e § 2º da Lei 4.320/64;



C) decorrentes de anulação parcial ou total de dotações na forma definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2018, até o limite de 50% (Cinquenta por cento) das mesmas, conforme o estabelecido no art. 43, § 1º, inciso III da Lei 4.320/64, e com base no Art. 167, Inciso VI da Constituição Federal;

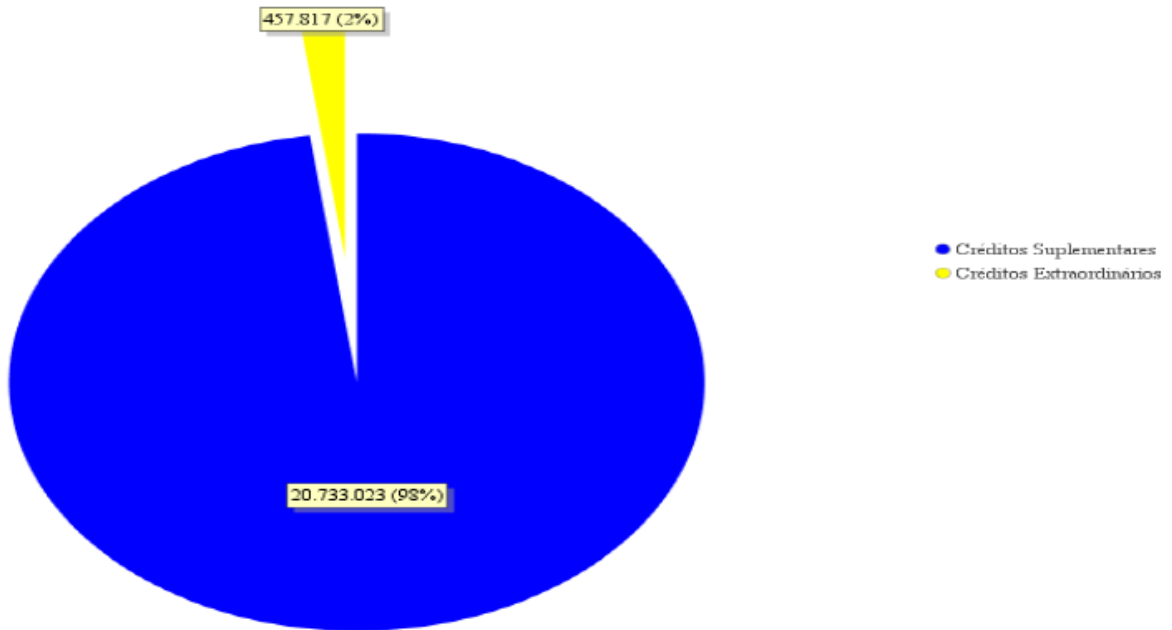
D) atender insuficiência de dotações do grupo de pessoal e encargos sociais, ao pagamento das despesas decorrentes de precatórios judiciais e amortizações e juros da dívida, na mesma unidade orçamentária, mediante abertura de créditos suplementares não onera o percentual do limite de suplementação, utilizando como recursos anulação de dotações orçamentárias;

E) atender insuficiência de dotações mediante abertura de créditos suplementares para cumprimento de convênios firmados como o Estado e a União, utilizando como recursos o disposto no art. 43, § 1º, inciso I da Lei Federal 4.320/64.”

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

“A LOA 2021 (doc. 44) autorizou a abertura de créditos suplementares por decreto até o limite de 50,00% (inciso III do art. 7º) das dotações orçamentárias (que foi de R\$ 34.750.000,00), o que corresponde a R\$ 17.375.000,00. Além do limite global, a LOA trouxe outras autorizações específicas, previstas nos incisos a, b, c, d e e do inciso I do art. 7º da LOA. Já a LDO (doc. 43) determinou que na LOA constasse autorização para abertura de créditos adicionais até o limite de 20% do orçamento, autorizando 100% para alguns casos específicos (inciso I do art. 18 da LDO).

Observou-se a abertura de R\$ 21.190.840,27 em créditos adicionais totais, conforme Mapa Demonstrativo de Créditos Adicionais (doc. 74), valor que representa 60,98%29 da despesa fixada. Os créditos adicionais abertos foram distribuídos da seguinte forma:



Fonte: Mapa Demonstrativo de Créditos Adicionais (doc. 74)

Todos os créditos adicionais suplementares foram abertos tendo a LOA 2021 (doc. 44) como lei de autorização. Observa-se que foram abertos créditos adicionais suplementares, mediante autorização contida na LOA, no valor total de R\$ 20.733.023,14, o que representa 59,66% da despesa fixada.

Observando o total dos créditos suplementares abertos no exercício e comprando com os limites da LOA e LDO temos o que segue.

A LOA fixou um limite de abertura de créditos adicionais suplementares de 50% da despesa orçamentária. Considerando os créditos suplementares abertos no montante de R\$ 20.733.023,14 (59,66%) haveria um descumprimento do limite. No entanto, a alínea b do inciso I do art. 7º da LOA determina que o limite seria de 90% se fosse decorrente de excesso de arrecadação. Dos créditos suplementares abertos, R\$ 7.278.126,04 (20,94% da despesa orçamentária) foram decorrentes de excesso. Assim, apenas R\$ 13.454.897,10 (38,72% da despesa orçamentária) se submeteriam ao limite da alínea c do inciso I do art. 7º da LOA (limite de 50%), de forma que foi cumprido o referido limite da LOA.”

...

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

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



“A auditora, após citar os dispositivos da LDO e da LOA que tratam de abertura de créditos adicionais suplementares, aponta a existência de divergências de percentuais previstos na LDO (20%) e na LOA (50%) e, diante disto, alega que essa incompatibilidade viola dispositivos infraconstitucionais e constitucionais.

Razão não lhe assiste.

Ao se fazer leitura do § 2º do art. 165 da Carta Magna, verifica-se, de modo inequívoco, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de compreender as metas e prioridades, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Orientação não significa obrigatoriedade de convergência de valores e percentuais entre o que consta na LDO e constará na LOA, visto que diversas circunstâncias surgem entre a elaboração da LDO e execução da LOA, a exigir os devidos ajustes.

Nesse ponto, basta observar que a meta para o salário mínimo de 2023, para o Governo Federal, era de R\$. 1.294,00, todavia, diante de outros fatores, só no exercício de 2023, atingiu os valores de R\$. 1.302,00 e R\$. 1.320,00, impondo ajustes na LOA.

O que a Constituição Federal veda, segundo o que dispõe o art. 166, § 3º, I, é a aprovação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual que sejam incompatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias.

Todavia, no caso vertente, a inconstitucionalidade seria parcial, ou seja, naquilo que excedesse os 20% previstos na Lei de Diretrizes Orçamentária.

Ocorre que, na situação dos autos, os créditos adicionais abertos submetidos ao limite de 20% da LDO e LOA atingiu apenas o valor de R\$. 3.269.531,75, representando um percentual de apenas 9,41%, conforme reconhecido pela própria auditoria:”

...

“Em sendo assim, este item não deve interferir na aprovação das contas anuais.”

Concordo com os argumentos defensivos, mas nos termos que passo a relatar.

A LOA do exercício, nos termos alínea A do inciso I do art. 7º da LOA, autorizou a abertura de créditos adicionais até o limite de 50,00%, percentual esse já, em um patamar bastante elevado, demonstrando a existência de



uma programação financeira deficiente no Município. Não satisfeita, a Prefeitura encaminhou a LOA – Lei Municipal nº 940/20 deixando de fora do limite algumas despesas e quando o crédito adicional for por excesso de arrecadação o limite de 90,00%, excepcionando despesas ordinárias, nos termos já relatado nesse voto.

A LOA – Lei Municipal nº 940/19 autorizou a alteração orçamentária por meio de créditos adicionais no percentual de 50,00% (R\$ 17.375.000,00), sendo esse o limite único possível para alteração orçamentária, mas não foi isso que aconteceu, visto que a alteração orçamentária foi no percentual de 59,66%, em valor R\$ 20.733.023,14, ultrapassando o limite autorizado na LOA em R\$ 3.358.023,14.

As alíneas A, B, C, D e E, do *inciso*, do art. 7º, da LOA, transmuda a norma orçamentária, e não deveria ter sido aprovada nos termos que foi, visto que excepcionou algumas despesas deixando de fora do limite despesas ordinárias, entremostra-se um planejamento fora das órbitas normais, dispositivo que nesse caso foi utilizado.

Conforme analisado acima, houve uma extrapolação do limite autorizado para abertura de créditos adicionais suplementares, visto que foi autorizado 50,00% na LOA, e a abertura foi no percentual de 59,66%, ultrapassando em 9,66% do limite autorizado, em valor – R\$ 3.358.023,14.

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 Brejão 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.

Senhores Conselheiro(a), *insigne* Procurador aqui presente, constato grave infração à norma constitucional de regência, quando comprovado a abertura de créditos adicionais acima do percentual autorizado, em princípio, mas mantereí a mácula no campo das ressalvas e determinações, no presente caso.

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, ainda os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

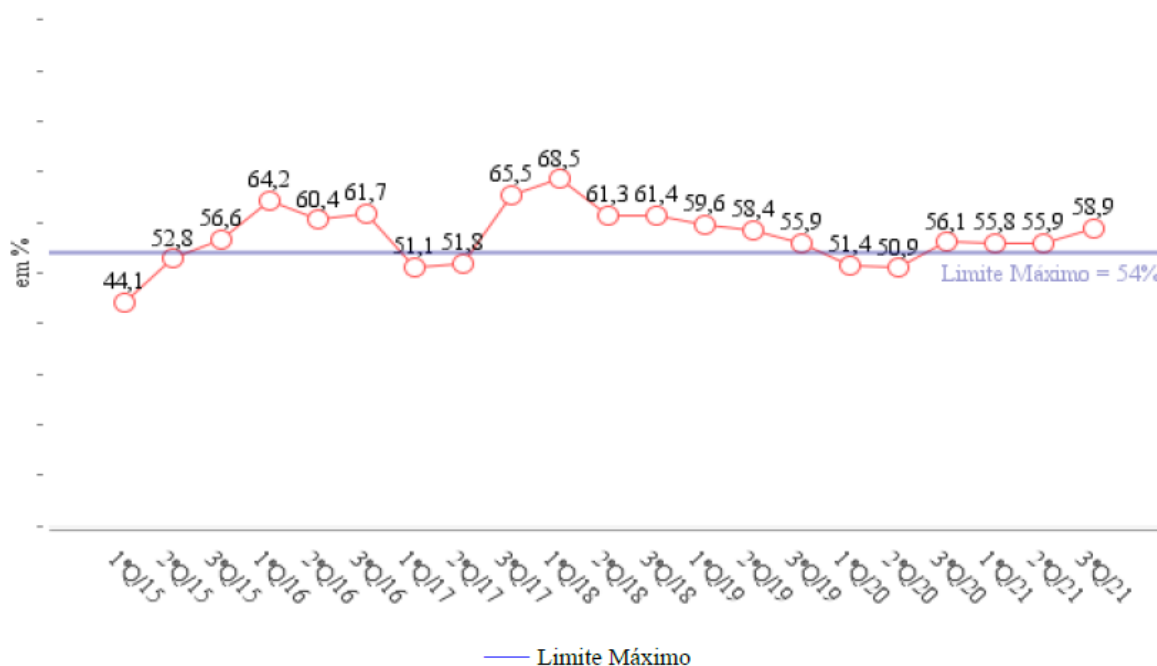
2. Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)

[ID.07] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.3).

O levantamento da auditoria revelou que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no 3º quadrimestre do exercício de 2021, alcançou R\$ 2 0.253.754,44, representando um percentual de 58,89% da Receita Corrente Líquida do Município – RCL, extrapolando o limite estabelecido no artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A equipe técnica apontou ainda, uma divergência em relação às informações constantes no RGF do 3º quadrimestre de 2021, o qual indicou que a DTP foi de 59,23%.

Gráfico 5.3a DTP do Poder Executivo em relação à RCL, 2015-2021 – Brejão (em %)



Fontes: Siconfi, Relatório de Gestão Fiscal (RGF)⁶⁸ e Apêndice V.

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

“A auditora, logo depois, apontou que durante o exercício de 2021, a DTP do Poder Executivo Municipal ultrapassou o limite de 54% da Receita Corrente Líquida, afrontando o art. 20, inciso III, da LRF.

Não obstante seja assim, esse fato não deve interferir na aprovação das contas, visto que, à época, havia decretação de calamidade pública em decorrência da pandemia do Covid19 e,



diante disto, os prazos estavam suspensos, por força do art. 65 da LRF.”

...

“Ademais disso, o § 3º do art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178/21 suspendeu, para o exercício de 2021, a contagem dos prazos e as demais disposições do art. 23 da LRF e, por outro lado, o art. 23 da LRF versou sobre prazos para recondução da DTP aos limites legais e sobre as sanções impostas ao Poder ou Órgão em caso de não reenquadramento da DTP aos limites, de modo que os municípios, para o exercício de 2021, estão dispensados da obrigatoriedade de retorno da DTP aos limites (art. 19 e 20 da LRF).

Assim sendo, este item não deve interferir na aprovação das contas.”

Concordo com os argumentos defensivos.

Importa destacar que o Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e o Decreto Legislativo Estadual nº 9/20 reconheceram o estado de calamidade pública em virtude da pandemia de COVID, em âmbito nacional e estadual, respectivamente, até 31 de dezembro de 2021, o que enquadra o caso no subsistema de normas especiais que autorizam o abrandamento de dispositivos legais, tais como, o art. 23 da LRF, que versa sobre os prazos para recondução da Despesa Total com Pessoal e sanções ao ente nacional em caso de não reverência a esses prazos. Os municípios pernambucanos, para o exercício de 2021, ficaram dispensados da necessidade de retorno da DTP aos limites previstos. Entrementes será analisada sua evolução para fins de acompanhamento pelos órgãos de controle.

Destarte, devido ao enfrentamento da pandemia de Covid19, os municípios pernambucanos foram dispensados do reenquadramento da DTP durante o exercício de 2021, nos termos que preconiza o art. 65, *inciso I* da LRF, c/c o Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e o art. 1º do Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020 (*inciso III*, do art. 8º, da Lei Complementar Federal 173 /20).

Posteriormente o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar 178/21 estabelecendo o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano do Equilíbrio Fiscal, estabelecendo regras para reenquadramento da DTP em um período de 10 anos, a contar do exercício de 2023, *ipsis litteris*:

“CAPÍTULO IV

DAS MEDIDAS DE REFORÇO À RESPONSABILIDADE FISCAL

Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei



Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.

Registro que existe um descumprimento legal, isso é fato, mas que deve ser analisada a causa desse descumprimento de forma *amiúde*, observando-se toda trajetória a partir dos modais *deônticos*, previstos nas normas de regências: P – Permissivo; O – Obrigatório; e V – Proibitivo, senão, veja-se:

A uma, o descumprimento do limite da DTP no exercício de 2020 (3º quadrimestre de 2020 – 56,10%) estava incluso no modal *deôntico* proibitivo, e existia uma obrigação de retornar ao limite legal nos dois quadrimestres seguintes – modal *deôntico* obrigatório.

A duas, o art. 65, *inciso* I, da LRF, desobrigou os municípios de retornar ao limite estabelecido no art. 20 da LRF, nos termos previsto no art. 23 da LRF, no exercício dessas contas, passando assim a ser permitido permanecer acima do limite legal no exercício de 2021 – modal *deôntico* permissivo, isso em função da pandemia da covid-19.

Após análise da evolução da DTP no exercício dessas contas comparativamente com os gastos do exercício anterior, verifiquei o seguinte, detalhes a seguir:



- No 3º quadrimestre de 2020 o percentual de comprometimento em relação à RCL foi de 56,10%, fonte Relatório de Auditoria do Processo TC nº 21100387-6;
- No 3º quadrimestre do exercício dessas contas o percentual de comprometimento em relação à RCL foi 58,89%, um acréscimo de 2,79 %;
- O gasto líquido com a despesa de pessoal em 2020 foi R\$ 16.038.843,07 e em 2021 de R\$ 20.253.754,44, um crescimento na DTP de R\$ 4.214.911,37, em percentual 26,28%;
- A Receita Corrente Líquida em 2021 cresceu R\$ 5.919.388,16, em percentual 20,79%, passou de R\$ 28.472.642,43 (2020) para R\$ 34.392.030,59 (2021);
- O excedente em relação ao limite no exercício de 2020 era de R\$ 5 97.206,26 (Relatório de Auditoria do Processo TC nº 21100387-6), já no exercício dessas contas, o excedente foi de R\$ 1.682.057,92.

Conforme dados acima, constato um crescimento na DTP em R\$ 4.214.911,37, que foi provocado, entre outras coisas, pelo seguinte:

- A contratação por tempo determinado cresceu R\$ 1.863.099,73 em relação ao exercício anterior, em percentual 181,00%, passou de R\$ 662.897,78 (2020) para R\$ 2.525.997,51 (2021);
- O vencimento e vantagens fixas – pessoal civil cresceu R\$ 1.898.285,22 em relação ao exercício anterior, em percentual 16,58%, passou de R\$ 11.449.951,56 (2020) para R\$ 13.348.236,78 (2021).

A Lei complementar 173/20, em seu art. 8º, *inciso* III, determinou que enquanto perdurasse a situação de pandemia, por conta do Covid-19, estava proibido (modal *deôntico* proibitivo) até dezembro de 2021 a majoração da despesa com pessoal, excepcionando os profissionais das áreas de saúde e de assistência social, desde que relacionados ao combate da pandemia, *in verbis*:

“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão,



servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.



§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.”

Conforme analisado acima, houve um crescimento da DTP, restando verificar, ainda, se este crescimento foi provocado pelo aumento dos gastos com os profissionais na área de saúde e de assistência social, desde que relacionado com o combate à calamidade pública, nos termos permitido pelo § 5º, do art. 8º, da Lei Complementar 173/20. Mais uma vez me debrucei sobre os autos para analisar a evolução dos gastos na Função Saúde e na Função Assistência Social, detalhes abaixo:

- Após análise do Anexo 02 – Natureza da Despesa por Unidade, documento nº 16 dos autos do Processo TCE-PE nº 21100458-3 e o Anexo 02 – Natureza da Despesa por Unidade do exercício dessas contas, documento nº 16 dos autos, constatei o seguinte:

1. Fundo Municipal de Assistência Social:



- a. A contratação por prazo determinado aumentou R\$ 73.594,78 em relação ao exercício anterior, passou de R\$ 63.151,24 (2020) para R\$ 136.746,02 (2021);
- b. Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal Civil reduziram R\$ 149.114,45, passou de R\$ 701.076,26 (2020) para R\$ 551.961,81 (2021);
- c. Obrigações patronais reduziram R\$ 20.764,39 em relação ao exercício anterior, passou de R\$ 108.025,76 (2020) para R\$ 87.261,37 (2021).

2. Fundo Municipal de Saúde:

- a. A contratação por prazo determinado cresceu R\$ 306.730,65 em relação ao exercício anterior, passou de R\$ 277.199,92 (2020) para R\$ 583.930,57 (2021);
- b. Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal Civil cresceu R\$ 553.177,82 em relação ao exercício anterior, passou de R\$ 2.068.266,17 (2020) para R\$ 2.621.443,99 (2021);
- c. Obrigações patronais cresceram R\$ 76.557,58 em relação ao exercício anterior, passou de R\$ 513.536,00 (2020) para R\$ 590.193,58 (2021).

Constato assim um crescimento nas despesas com os profissionais da área de saúde e assistência social, da ordem de R\$ 840.281,99, sendo R\$ 380.325,43 de acréscimo nas contratações temporárias, R\$ 404.063,37 com vencimento e vantagens fixas – Pessoal Civil e R\$ 55.893,19 de acréscimo nas obrigações patronais nas áreas prioritárias.

O excesso em relação à DTP foi no valor de R\$ 1.682.057,92, nos termos relatado nesse voto.

Em hipótese, e após a refeitura no cálculo do comprometimento da DTP, expurgando o aumento nos gastos com os profissionais de saúde e de assistência social, repito, **em hipótese**, visto que a Lei Complementar permitiu (modal *deôntico* permissivo) o aumento de gastos nessas áreas – contexto pandemia, o comprometimento da DTP em relação à RCL seria no percentual de 56,45%, em valor de R\$ 19.413.472,45 (DTP total no valor de R\$ 20.253.754,44 menos R\$ 840.281,99 (crescimento de pessoal nas funções de saúde e de assistência social), um acréscimo em percentual de apenas 0,35% (56,10% (2020) menos 56,45% (cálculo de 2021)).

Constato assim, após a retirada do acréscimo provocado pelas despesas como os profissionais nas áreas citadas, um acréscimo na DTP em relação



ao exercício anterior de apenas 0,35%, isso em hipótese, e após ajustes, visto que a Lei Complementar 173/20 permitiu o crescimento na DTP desde que fosse com os gastos supracitados.

Ad argumentandum tantum, 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, neste caso, o preceptivo insculpido no art. 8º, parágrafos e *alíneas* da Lei Complementar nº 173/20, com fito teleológico de dar refolego aos gestores públicos em relação ao aumento nas despesas com pessoal nas áreas de saúde e assistência social, desde que fossem vinculadas ao combate da pandemia.

Posto isso, amparando-me no normativo citado e os princípios da insignificância, e lançando um olhar conglomerado sobre as presentes contas de governo, mantenho a irregularidade no campo das ressalvas e recomendações, no presente caso.

Posto isso, e,

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO.
CRÉDITOS ADICIONAIS. DESPESA
COM PESSOAL. 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, falha com gravidade mitigada, contexto da pandemia, c/ arrimo no art. 22 da LINDB e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade;
3. Despesa com pessoal em desacordo com o estabelecido na LRF, mas que foi relevada ao campo das recomendações por força das Leis Complementares nºs 173/20 e 178/21 c/c o art. 65 da LRF.



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;

Elisabeth Barros de Santana:

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

CONSIDERANDO que os limites legais e constitucionais foram cumpridos no exercício dessas contas, com exceção do limite da Despesa com Pessoal, que ficou acima do limite estabelecido no art. 20 da LRF, por força do art. 65 da LRF, e § 5º, do art. 8º, das Leis Complementares 173/20 e 178/21, contexto de pandemia, nos termos relatados;

CONSIDERANDO que as contribuições previdenciárias foram integralmente repassadas para o RGPS e RPPS, nos termos 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/LDO do exercício dessas contas;

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

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

CONSIDERANDO os princípios constitucionais implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade;

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 Brejão a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Elisabeth Barros de Santana, 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 Brejão, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Elaborar a LOA, nos termos da legislação pertinente ao assunto, notadamente na fixação do limite para abertura de créditos adicionais;
2. Adotar medidas de controle com a finalidade de evitar a realização de despesas com recursos orçamentários do FUNDEB sem lastro financeiro;
3. Reduzir o excedente da DTP de 2021 em no mínimo 10% até o fim do exercício de 2023, o excedente foi 4,89%, o Município deve reduzir no mínimo 0,49% em 2023, nos termos do art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178/21.

Prazo para cumprimento: até 31/12/2023

4. Que a Prefeitura Municipal da Tupanatinga elabore os demonstrativos contábeis nos termos da legislação pertinente ao assunto, notadamente MCASP, com vistas a atender os padrões contábeis exigidos pela Contabilidade Pública;

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 Brejão, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Evitar a inscrição em restos a pagar processados sem disponibilidade financeira, nos termos da legislação pertinente ao assunto;
2. Elaborar o Balanço Patrimonial com Quadro de Superavit /Deficit apresentando as justificativas e notas explicativas, e também os demais demonstrativos contábeis, nos termos estabelecido 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.



Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: cc0c854b-b9b4-40ab-8f3b-196a31419e00

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 %	25,21 %	Sim
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 %	70,00 %	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 %	19,52 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	58,89 %	Não
	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\$ 1.005.832,88	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	29,97 %	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)	14,00 %	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

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.