



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

30ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA SEGUNDA CÂMARA
REALIZADA EM 19/09/2024

PROCESSO TCE-PE Nº 23100641-0

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2022

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 2022, 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 art. 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e do art. 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 art. 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e do art. 2º, inciso II, da Lei Estadual 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, doc. nº 75, 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] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

[ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

[ID.03] 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).



[ID.04] Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por fonte, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).

Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

[ID.05] Balanço Patrimonial sem apresentar, em Quadro do Superavit/Deficit Financeiro, as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Item 3.1).

[ID.06] Ajuste de Perdas de Créditos da Dívida Ativa subdimensionado, elevando artificialmente os números do Ativo (Item 3.2.1).

Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)

[ID.07] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

Educação (Capítulo 6)

[ID.08] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.2).

Previdência Própria (Capítulo 8)

[ID.09] Ausência de envio da Demonstração da despesa realizada do Regime Próprio de Previdência na prestação de contas (Item 8.1).

[ID.10] RPPS em desequilíbrio atuarial (Item 8.2).

[ID.11] Deficiente apuração do resultado atuarial do RPPS, deixando de considerar em demonstrativo de resultados específico (DRAA) os recolhimentos a valores presentes de contribuições suplementares do plano de amortização do deficit atuarial (Item 8.2)."

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



Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentua l / Valor Aplicado	Situação
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 – art. 212.	28,91%	Cumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	70% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26.	83,33%	Cumprimento
	Aplicação da Complementação VAAT em educação infantil.	50% da complementação VAAT.	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 28.	87,99%	Cumprimento
	Aplicação da Complementação VAAT nas despesas de capital.	15% da complementação VAAT.	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 27.	15,98%	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.	9,66%	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º.	16,73%	Cumprimento
Pessoal				1º Q. 55,76%	Descumprimento
	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.		



				2º Q. 57,29%	Descumprimento
				2º Q. 50,88%	Cumprimento
Duodécimo	Repasse do duodécimo a Câmara de Vereadores.	R\$ 1.365.472,20	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 1432160,28	Cumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida – DCL.	120% da RCL.	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.	0,00%	Cumprimento
Alíquotas Previdência	Limite de alíquotas de contribuição – servidor/aposentado/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 notificada, nos termos do estabelecido no art. 6º da Lei Estadual nº 15.092/2013, a interessada apresentou defesa, doc. nº 83, por meio de procurador devidamente habilitado nos autos, doc. nº 78.

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 2022, alcançou R\$ 23.074.307,08, e atingiu o percentual de 50,88% em relação à Receita Corrente Líquida do município, cumprindo, assim, o limite previsto no art. 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 2022, 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 2022, 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 28,91%, cumprindo, assim, o normativo constitucional.

Registre-se ainda, que a Prefeitura Municipal de Brejão aplicou, em 2022, 83,30% 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 Brejão:

1. 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 no exercício de 2021 ficou acima da meta estabelecida pelo MEC;
- Quanto ao IDEB Anos Finais – sem informações de dados da meta estabelecida pelo MEC para o exercício de 2021 no Relatório de Auditoria.

- Gestão da Saúde Municipal

O Município de Brejão aplicou em ações e serviços públicos de saúde, por meio do FMS, o percentual de 16,73%, atendendo, assim, ao previsto na Lei Complementar Federal nº 141/2012, art. 7º.

- Gestão Previdenciária



O Município de Brejão tem Regime Próprio de Previdência Social, e conforme anotado pela auditoria, as contribuições foram repassadas de forma integral para a 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 2022, tabela/gráfico extraído do Relatório de Auditoria, fl. 92:

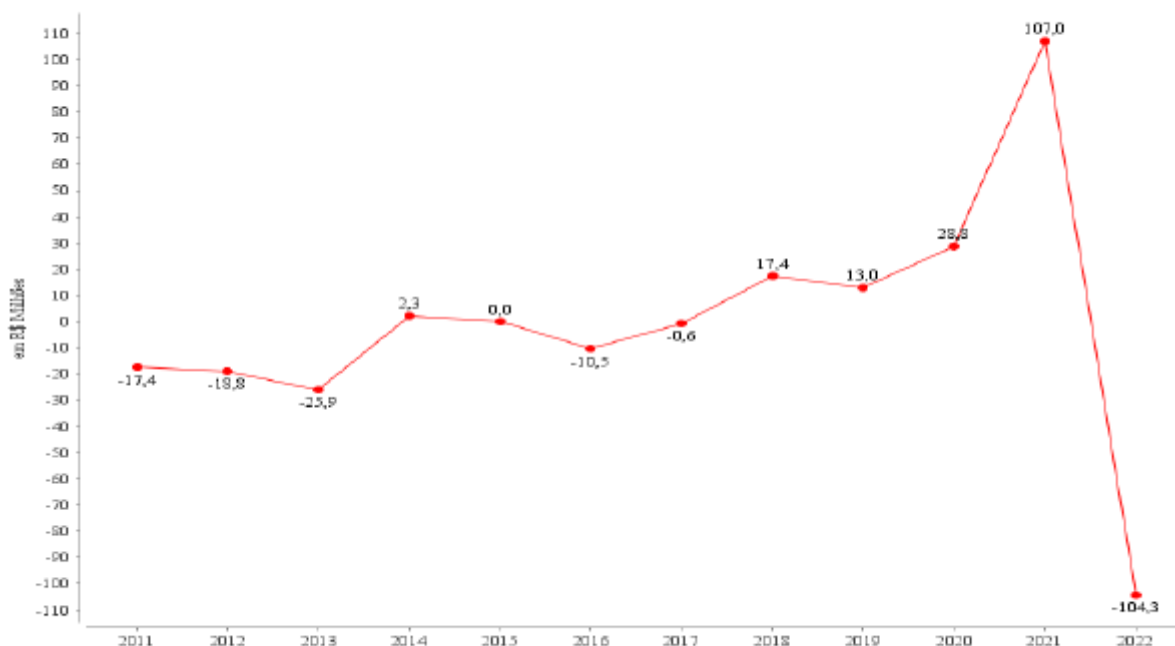
Tabela 8.2 – Resultado Atuarial do RPPS¹²⁴

	Descrição	Valor (R\$)
1	Ativo real líquido	3.587.798,71
1.1	Ativos Garantidores dos Compromissos do Plano de Benefícios	3.587.798,71
2	Passivo atuarial = Provisões matemáticas previdenciárias (2.1 + 2.2 – 2.3)	107.878.881,99
2.1	Provisão matemática dos benefícios concedidos (2.1.1 – 2.1.2)	61.947.715,64
2.1.1	Valor atual dos benefícios futuros – encargos de benefícios concedidos	61.947.715,64
2.1.2	Valor atual das contribuições futuras e compensações a receber – benefícios concedidos	0,00
2.2	Provisão matemática dos benefícios a conceder (2.2.1 – 2.2.2)	46.865.872,65
2.2.1	Valor atual dos benefícios futuros – encargos de benefícios a conceder	109.467.128,42
2.2.2	Valor atual das contribuições futuras e compensações a receber – benefícios a conceder	62.601.255,77
2.3	Provisão matemática para cobertura de insuficiências financeiras asseguradas por lei (2.3.1 + 2.3.2)	934.706,30
2.3.1	Valor atual do Plano de Amortização do Deficit Atuarial estabelecido em lei	0,00
2.3.2	Valor atual dos Parcelamentos de Débitos Previdenciários	934.706,30
3	Deficit/Superavit (1 – 2)	-104.291.083,28

Fonte: Cadprev, DRAA 2023, ano-base 2022, disponível em <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>.



Gráfico 8.2a Resultado atuarial do RPPS, 2011-2022



Fonte: Apêndice XV e Relatórios de Auditoria.

No exercício destas contas, a Prefeitura Municipal de Brejão adotou /implantou a alíquota previdenciária descontada dos servidores de acordo com o estabelecido na EC nº 103/19, detalhes abaixo:

Tabela 8.3 Alíquotas dos Segurados e Patronal

Alíquota dos Segurados					
Tipo	Limite legal (%)	Alíquota atuarial (%)		Alíquota fixada em lei (%)	
Ativos (S)	$S \geq 14\%$, podendo ser menor se o RPPS não possuir déficit atuarial a ser equacionado ¹²⁶	14% (1)		14% (2)	
Aposentados (S)	$S \geq 14\%$, podendo ser menor se o RPPS não possuir déficit atuarial a ser equacionado ¹²⁷	14% (1)		14% (2)	
Pensionistas (S)	$S \geq 14\%$, podendo ser menor se o RPPS não possuir déficit atuarial a ser equacionado ¹²⁸	14% (1)		14% (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% (1)	14% (2)	27,12% (1)	27,12% (2)

Obs.: CN = Contribuição Normal; CS = Contribuição Suplementar

Fontes: (1) Cadprev, DRAA 2022, ano-base 2021, disponível em <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>.
(2) Norma que definiu as alíquotas de contribuição para o RPPS (doc. 41).

Feitas estas considerações, passo a relatar os achados mais relevantes das contas de 2022, verificados pela Auditoria.

1. Orçamento (Capítulo 2)



[ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2);

[ID.03] 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);

[ID.04] Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por fonte, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).

Anotou a auditoria, que a LOA do Município de Brejão autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 50% das despesas fixadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, alínea "c" do inciso I do art. 7º da LOA – Lei Municipal nº 959/2021, a significar uma alteração orçamentária de R\$ 18.750.000,00. Já alínea "c" do inciso I do art. 7º da LOA, excepcionou uma série de despesas, deixando-as de fora do limite autorizado na LOA, detalhes abaixo:

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

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

c) decorrentes de anulação parcial ou total de dotações na forma definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022, 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.

A abertura dos créditos adicionais, conforme análise da auditoria, aconteceu nos seguintes termos:

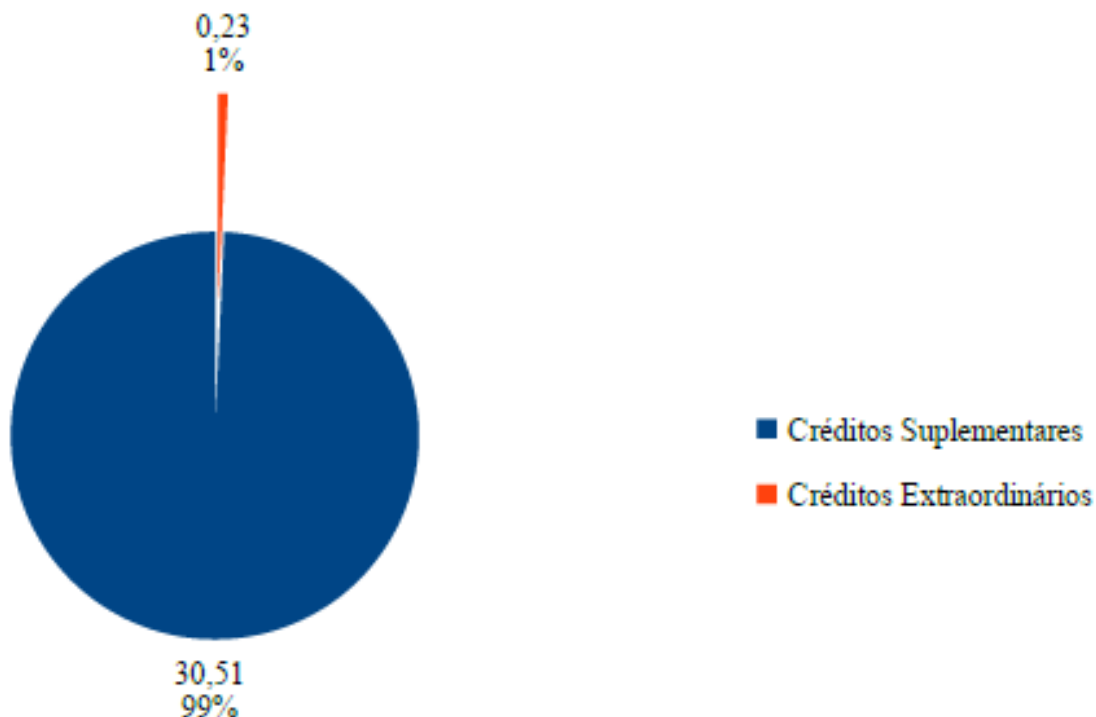
“Verifica-se, a seguir, como se deu a abertura de créditos adicionais em 2022 e se o limite dado pela LOA 2022 para a abertura de créditos suplementares foi respeitado.

Observou-se a abertura de R\$ 30.738.437,04 em créditos adicionais totais, conforme Mapa Demonstrativo de Créditos Adicionais (doc. 47), valor que representa 82%



26 da despesa fixada. Os créditos adicionais abertos foram distribuídos da seguinte forma:

Gráfico 2.2g Créditos orçamentários abertos (em R\$ e %)



Fonte: Mapa Demonstrativo de Créditos Adicionais (doc. 47)

A LOA 2022 (doc. 46) havia autorizado a abertura de créditos suplementares até o limite de 50% da despesa fixada (que foi de R\$ 37.500.000,00), o que corresponde a R\$ 18.750.000,00. Caso houvesse considerado apenas o elevado limite de 50%, o município teria ultrapassado o limite legal.

No entanto, como já comentado, a LOA 2022 contém dispositivo inapropriado que exclui do limite legal os créditos adicionais abertos para suplementar despesas de elevado volume (Pessoal e Encargos Sociais etc.).

O documento 48 da prestação de contas informa que, dos créditos suplementares abertos, no montante de R\$ 30.508.437,04, devem ser desconsideradas as suplementações que a LOA exclui do limite legal, no valor de R\$ 4.456.407,26, e, ainda, aquelas decorrentes de remanejamento de dotações orçamentárias, que somaram R\$ 18.750.000,00, restando R\$ 7.302.029,78 a serem considerados no limite da LOA. Esse valor corresponde a 19,5% da despesa fixada.



Em sendo assim, a abertura de créditos suplementares não ultrapassou o limite autorizado pelo Poder Legislativo, pois, como já dito, trata-se de um limite excessivamente alto dado pela LOA 2022 de Brejão.

Ademais, os créditos adicionais abertos com fontes de recursos provenientes do excesso de arrecadação totalizaram R\$ 18.773.230,84."

...

"Ocorre que, para esta abertura de crédito estar em conformidade com o que prescreve o art. 43, § 1º, inc. II, e § 3º da Lei Federal nº 4.320/64, seria necessário que a fonte específica utilizada apresentasse excesso de arrecadação, caracterizado pelo saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

A utilização de excesso de arrecadação²⁸ para a abertura de créditos adicionais deve respeitar a classificação da receita e da despesa por fontes ou destinações de recursos. Isso porque "recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação" (art. 8º da LRF). Já os recursos não vinculados são de livre aplicação."

...

"Os dispositivos acima citados obrigam que o excesso de arrecadação utilizado para abrir créditos adicionais tenha sido apurado em recursos não vinculados ou, se tiver sido apurado em dotações vinculadas, deverá ser aplicado exclusivamente no objeto de sua vinculação.

No caso em análise, nem o Demonstrativo que evidencie excesso de arrecadação ou superavit financeiro para créditos adicionais (doc. 49) nem a documentação que deveria apresentar os decretos referentes a créditos adicionais abertos (doc. 50) demonstram a existência de superavit ou excesso nas respectivas fontes /destinação de recursos.



Conclui-se, portanto, que a abertura de R\$ 18.773.230,84 em créditos adicionais com fundamento em excesso de arrecadação não foi comprovada.”

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

“A auditora, em seguida, aponta que a LOA contém uma previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento.

Razão não lhe assiste.

Ao discorrer sobre autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, a auditoria expõe que “foi autorizada previamente a abertura de créditos suplementares, diretamente por decreto, até o limite de 50% do valor da despesa fixada, conforme art. 7º, I, c, da LOA”.

Ademais disso, a auditoria criticou a iniciativa em autorizar crédito nesse percentual.

Nesse caso, o importante é que a abertura de créditos suplementares não se deu em valor superior ao permitido, dando-se, portanto, de acordo com a legislação municipal e federal e, no mais, buscou realizar despesas voltadas ao enfrentamento dos efeitos da pandemia pelo coronavírus.

Na espécie, nenhuma ilegalidade foi materializada.

Isso porque a autorização para abertura de créditos suplementares, inclusa na Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual, como informado no relatório de auditoria, tem amparo na Lei Federal 4.320/64, recepcionada como Lei Complementar pela Constituição Federal de 1988.”

...

“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 da administração definir o montante a ser autorizado, de acordo com sua realidade.

A autorização, fixada em 50%, (cinquenta por cento), não está fora dos padrões utilizados pela maioria dos municípios brasileiros.

Se isso não bastasse, também não descaracteriza a Lei Orçamentária Anual como peça de planejamento da gestão, uma vez que não tem força modificativa das ações, programas, projetos e atividades planejadas e incluídas na Lei Orçamentária.

Serve apenas para suprir a falta de recursos de dotações em razão das variações do mercado ou do aumento da demanda.



Na verdade, servem, em muitos casos, para fazer remanejamentos parciais ou totais de valores, de uma dotação para outra, quando estas são insuficientes para suportar as despesas surgidas, vez que, na sua maioria, são abertos por anulação de dotações.

Nesse caso, os créditos foram abertos com fonte de recursos proveniente da anulação de dotações orçamentárias, o que, quantitativamente, não repercute como alteração do valor total orçado das despesas, ou seja, não foi elevado o valor global do orçamento inicial.

E isso ocorre porque os planejamentos não são perfeitos e não se realizam exatamente conforme o esperado no momento de sua concepção.

Os créditos autorizados são exatamente para realização de ajustes na execução orçamentária em razão do momento vivenciado.

Assim, 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, quanto pelas necessidades surgidas no decorrer do ano e que, em algum momento, os valores lançados tornaram-se insuficientes para realização de todas as despesas da ação programada.”

...

“A abertura dos créditos suplementares, durante o exercício de 2022, tem por finalidade ajustar as despesas em razão das demandas que surgiram com os efeitos originados da pandemia pelo coronavírus, bastando, para tanto, observar que a maioria dos créditos abertos tiveram como fonte de recursos a anulação de outras dotações orçamentárias para área de saúde.

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.

Assim sendo, observa-se que 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.

Não espécie, foi feito pelo Poder Legislativo local, mantendo o percentual da proposta orçamentária apresentada.

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

E nesse ponto, importante observar que o total suplementado no exercício de 2022, com fundamento no art. 7º, I, c, da LOA, foi de R\$. 7.302.029,78, quando a autorização, por decreto, era no valor de R\$. 18.750.000,00.



Assim sendo, nesse ponto, nenhuma irregularidade existe e, por ser assim, este item não deve interferir na aprovação das contas anuais de governo.”

Srs. Conselheiros, insigne Procuradora aqui presente, constato grave infração à norma constitucional de regência quando comprovada 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 inciso V do art. 1º c/c os §§ 1º e 2º, do art. 1º, do Decreto-Lei nº 201/1967.

A LOA do exercício – Lei Municipal nº 959/2021, nos termos da alínea "c" do inciso I do art. 7º autorizou a abertura de créditos adicionais até o limite de 50%, percentual esse em um patamar bastante elevado, demonstrando a existência de uma programação financeira deficiente no município. Não satisfeita, a prefeitura encaminhou o projeto de lei da LOA deixando de fora desse percentual algumas despesas, alínea "c" do inciso I do art. 7º, nos termos já relatado neste voto.

Discordo dos argumentos defensivos, 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 959/2021, foi autorizado a alteração orçamentária no percentual de 50%, sendo esse o limite único possível para alteração orçamentária no exercício de 2022;

A três, a alteração orçamentária foi no valor de R\$ 30.738.437,04, por meio de créditos adicionais suplementares. Esse valor significou uma alteração na LOA de 82,00%, portanto, acima do limite aprovado pelo Poder Legislativo, que foi de 50% (R\$ 18.750.000,00);

A quatro, a alínea "c" do inciso I 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-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.

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 82,00%, ultrapassando em 32,00% o limite autorizado, em valor – R\$ 11.988.437,04.

Entrementes, restou apenas essa irregularidade capaz de provocar a rejeição das contas, ficando no limite entre a aprovação com ressalvas e a rejeição, e, amparando-me nos princípios da razoabilidade e da



proporcionalidade, e ainda, considerando que o município cumpriu todos os limites constitucionais e legais, repassou todas as contribuições previdenciárias para o RGPS e RPPS de forma integral e tempestiva, não a considero, no presente caso, capaz de macular o conjunto das contas do exercício.

Posto isso, mantereí a irregularidade no campo das ressalvas e recomendações para evitar sua repetição em exercícios futuros.

2. Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)

[ID.07] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

A Auditoria, anotou que a Prefeitura Municipal de Brejão repassou ao Poder Legislativo o duodécimo nos seguintes termos, cumprindo assim, o *caput* do art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal.

Tabela 4 Valor permitido de duodécimos x Total de duodécimos repassados à Câmara de Vereadores

Especificação	Valor
Percentual estabelecido na Constituição Federal	7% (1)
Limite Constitucional (em R\$)	R\$ 1.425.316,04 (2)
Valor autorizado pela Lei Orçamentária Anual (LOA)	R\$ 1.365.472,20 (3)
Valor permitido	R\$ 1.365.472,20
Valor efetivamente repassado à Câmara Municipal (sem considerar os inativos)	R\$ 1.432.160,28 (2)
Percentual em relação à receita efetivamente arrecadada em 2021	7,03% (2)

Fontes: (1)Constituição Federal, art. 29-A, e IBGE (população estimada para o exercício corrente); (2)Apêndice II; (3)Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada do município (doc. 16).

Noticiou, ainda, que o Município de Brejão repassou parte do duodécimo após o dia 20 de cada mês, contrariando assim o art. 29-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, detalhes abaixo:

“Ademais, verificou-se que o repasse do duodécimo do mês de fevereiro de 2022 ao Legislativo Municipal não foi realizado tempestivamente até o dia 20 de cada mês (doc. 52), descumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000.

O descumprimento do disposto no referido artigo constitucional é passível de enquadramento como crime de responsabilidade do Prefeito.”

A defesa não se pronunciou especificamente sobre o apontamento, e apresentou o seguinte pedido:

“Do pedido



À luz de todo o exposto e, no mais, certo do cumprimento dos limites legais e constitucionais e, ainda, que não existe ressarcimento a ser feito, por não ter ocorrido prejuízo ao erário municipal e, por fim, que as falhas apontadas não existiram e as que ocorreram não são graves, requer que sejam as referidas contas aprovadas, por ser de direito e de justiça, dando-se, conseqüentemente, baixa na responsabilidade do defendente, tudo de acordo com o art. 59 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.”

Discordo da argumentação defensiva.

Ainda que esta Corte de Contas tenha remetido a falha ao campo das recomendações em alguns processos julgados por esta Corte, entendo que a irregularidade deve ser analisada caso a caso, principalmente por ter sido esta irregularidade, na Constituição Federal de 1988, caracterizada como crime de responsabilidade.

Quando constatado repasse fora do prazo estabelecido na Constituição Federal, art. 29-A, § 2º, inciso II, que constitui crime de responsabilidade (o envio do repasse após o dia 20 de cada mês), considero como irregularidade grave, por acutilar o princípio da independência harmônica dos poderes.

Esta prática impõe à Câmara uma situação vulnerável, pois, conforme demonstrado acima, quando acontece o repasse de forma intempestiva, jáça que não ocorreu no presente caso, visto que a Prefeitura repassou para a Câmara Municipal de Brejão os duodécimos de forma tempestiva, cumprindo assim, o art. 29-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal.

O repasse de duodécimos para o Poder Legislativo feito após o dia 20, nos termos apontado pela auditoria, aconteceu apenas no mês de fevereiro, e a data de repasse foi 21/02/2022 – segunda-feira, no valor de R\$ 119.346,69. Repasse que foi feito com atraso de apenas um dia, e em apenas um mês, visto que na maioria dos meses de 2022, o duodécimo foi repassado antes do dia 20, detalhes na tabela abaixo, documento nº 52 dos autos:

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BREJÃO**

R MELQUIADES BERNARDES, S/N

10131076/0001-00

Exercício: 2022

REPASSE ENTRE ENTIDADES EFETUADOS ATÉ 30/12/1899

Nº Transf.	Data:	Nº Doc :	Ent. Origem	Conta Débito	Ent.Destino	Conta Crédito	Valor
1020	19/01/2022	01	2	564	1	71004	119.346,28
1040	21/02/2022	CAMARA	2	3007	1	71004	119.346,28
1063	17/03/2022	CAMARA	2	3007	1	71004	119.346,28
1084	19/04/2022	04	2	3007	1	71004	119.346,28
1114	20/05/2022	05	2	564	1	71004	119.346,28
1135	20/06/2022	06	2	3007	1	71004	119.346,28
1164	19/07/2022	07 CAM	2	3007	1	71004	119.346,28
1210	19/08/2022	08	2	564	1	71004	119.346,28
1227	19/09/2022	CAMA09	2	3007	1	71004	119.346,28
1253	19/10/2022	10	2	3007	1	71004	119.346,28
1272	18/11/2022	CAM11	2	564	1	71004	119.346,28
1308	13/12/2022	12CAMA	2	3007	1	71004	119.346,28
Total							1.432.160,28

Ademais, verifico que o *quantum* não repassado ao Poder Legislativo foi de pequena monta, visto que equivale a apenas 8,33% do montante devido, da ordem de R\$ 1.432.160,28, inexistindo notícia de prejuízo às atividades do Parlamento. Essa inexpressividade, em sintonia com o postulado da razoabilidade, me leva a relevar a falta.

Entrementes, para evitar sua repetição nos exercícios financeiros futuros, remeto-a ao campo das ressalvas e recomendações, uma vez que se trata de uma irregularidade que fustiga o princípio sensível da separação harmônica das funções do Poder Público.

Destarte,

VOTO pelo que segue:

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

1. Créditos adicionais abertos acima do limite autorizado na LOA, falha com gravidade mitigada, com arrimo nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

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;



Page



ELISABETH BARROS DE SANTANA:

CONSIDERANDO que o presente processo trata de auditoria realizada nas Contas de Governo, compreendendo a verificação do cumprimento de limites constitucionais e legais;

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

CONSIDERANDO que os limites legais e constitucionais foram cumpridos;

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 remanesceu apenas a abertura de créditos adicionais em patamar superior ao limite permitido na LOA do exercício dessas contas, precisamente o limite estabelecido na alínea "c" do inciso I do art. 7º da LOA (50,00%);

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 Brejão a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). ELISABETH BARROS DE SANTANA, relativas ao exercício financeiro de 2022 e a(s) medida(s) a seguir relacionadas .

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no artigo 8º combinado com o artigo 14 da Res. TC nº 236/2024, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Brejão, ou quem vier a sucedê-los, que atendam a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Elaborar a LOA, nos termos dos incisos VI e VII do art. 167 da Constituição Federal, notadamente na fixação do limite para abertura de créditos adicionais;
2. Realizar um eficiente controle contábil de fontes/aplicação de recursos, nos termos da legislação pertinente ao assunto;



3. Elaborar a programação financeira 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 evitar a execução orçamentária deficitária;
4. Efetuar o repasse a título de duodécimo para o Poder Legislativo nos termos do art. 29-A da Constituição Federal;
5. Elaborar o Balanço Patrimonial com Quadro de Superávit /Déficit apresentando as justificativas e notas explicativas conforme estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP;
6. Efetuar o registro em conta redutora de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, arredando-se, no Balanço Patrimonial nos termos, situação não compatível com a realidade, em obediência à Resolução nº 730/2003, exarada pelo Conselho Federal de Contabilidade - Princípios Contábeis da Oportunidade e da Prudência; e
7. Adotar medidas de controle com a finalidade de evitar a realização de despesas com recursos orçamentários do FUNDEB sem lastro financeiro, em obediência ao art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.113/2020.

Encaminhar, por fim, para adoção das seguintes providências internas:

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 recomendações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

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 %	28,91 %	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 %	83,33 %	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 %	16,73 %	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\$ 1.432.160,28	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)	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 DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , relator do processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.