

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

28º SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 15/08 /2023

PROCESSO TCE-PE N° 22100718-0

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

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

INTERESSADOS:

JOSE JOSILECIO VIEIRA DA SILVA

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

THATIANNE PINTO MACEDO LIMA

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

SEVERINO EUDSON CATAO FERREIRA

LUIS ALBERTO GALLINDO MARTINS (OAB 20189-PE)

JULIANE MARIA DE MENEZES (OAB 52888-PE)

RELATÓRIO

Trata-se das Contas Anuais de Governo, relativas ao exercício financeiro de 2021, de Severino Eudson Catão Ferreira, José Josilécio Vieira da Silva e Thatianne Pinto Macedo Lima, Chefes do Poder Executivo do Município de Palmeirina, respectivamente, nos períodos de 01/01/2021 a 04/02/2021, 05 /02/2021 a 31/10/2021 e 01/11/2021 a 31/12/2021.

A equipe técnica emitiu o Relatório de Auditoria, doc. 70. Regularmente citados e inclusive concedida a ampliação do prazo de defesa, docs. 73 a 91 e 101. José Josilécio Vieira da Silva e Thatianne Pinto Macedo apresentaram Defesas, docs. 92 e 96. Por sua vez, Severino Eudson Catão Ferreira apresentou defesa extemporânea (doc. 104), que foi aceita em face do formalismo moderado e verdade material, além da ampla defesa e contraditório

A seguir, citam-se, em resumo, os achados de maior relevância e as alegações dos Responsáveis.

1. Achados positivos de auditoria:

- 1.1 aplicação suficiente de recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica;
- 1.2 recolhimento integral das contribuições previdenciárias, dos servidores e patronal ordinária, devidas ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS);
- 1.3 recolhimento praticamente integral das contribuições previdenciárias, parte patronal, ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- 1.4 respeito ao limite da dívida consolidada líquida (DCL) e
- 1.5 repasse integral e tempestivo de duodécimos ao Poder Legislativo local.

2. Achados negativos:

2.1 aplicação insuficiente na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Aduzem os Interessados que assumiram o Poder Executivo em parte apenas do exercício de 2021, não havendo tempo hábil para providenciar medidas saneadoras. Nesse sentido o entendimento do TCE-PE, citando Processo TCE-PE nº 18100866-0, contas de governo de 2017 da Prefeitura de São Lourenço da Mata, em que se julgou regulares com ressalvas as contas que assumiu por breve período a titularidade do Poder Executivo.

Argumentam que houve previsão, na Emenda Constitucional 119/2020, de se poder compensar até 2023 valores não aplicados em ensino no exercício de 2021.

2.2 gastos insuficientes em ações e serviços públicos de saúde, 13,72% das receitas, quando 15% o limite mínimo.

Alegam que se gastou R\$ 2.855.885,18, conforme lançamento das informações do Siops em 07.04.2022, docs. 93 e 94 (Relatório Resumido da Execução Orçamentária Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - exercício de 2021 - dados homologados em 07/04/22 00 e Informações sobre Orçamentos Públicos - Período de 01/01/2021 até 31/12/2021). Desse modo, aplicou-se 16,26% em ações e serviços de saúde.



2.3 realização de despesas com recursos do Fundeb sem lastro financeiro, afrontando a Lei Federal nº 11.494/2007, artigo 21;

Argumentam que se trata de irregularidade de natureza formal e não prejudicam as contas de 2021.

2.4 excesso de gastos com pessoal ao final do exercício financeiro Despesa total com pessoal em 2021 em 60,80% da Receita Corrente Líquida (RCL), quando o limite legal máximo é 54% da RCL)

Alegam que estava legalmente suspenso o prazo para reconduzir o excesso de gastos com pessoal ao limite legal e há jurisprudência neste Tribunal de Contas afastando a irregularidade.

2.5 precária situação orçamentária e financeira e insignificante arrecadação de receitas tributárias, créditos inscritos na dívida ativa, bem como falta de arrecadação de receita de contribuição para custeio de iluminação pública-Cosip.

Aduzem que não se trata de falha grave a falta de arrecadação da Cosip, houve o pagamento da maioria dos compromissos no próprio exercício financeiro, houve aumento arrecadação da dívida ativa.

É o relatório do Voto.

VOTO DO RELATOR

- 1. Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais, restou configurado o respeito à maioria dos aspectos essenciais em sede de contas aniais de governo, notadamente:
- aplicação de 72,65% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007 e
- aplicação de 16,26% da receita em ações e serviços de saúde, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 6º, e Lei Complementar nº 141/2012, artigo 7°, que preceitua aplicar no mínimo 15% da receita vinculada à saúde.

Consoante juntou comprovantes os Responsáveis, gastou-se R\$ 2.855.885,18, conforme Docs. 93 e 94 (Relatório Resumido da Execução Orçamentária Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - exercício de 2021 - dados homologados em 07/04/22 00 e Informações sobre Orçamentos Públicos - Período de 01/01/2021 até 31/12/2021)

- recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social RGPS, em respeito à Constituição da República, artigos 37, 195 e 201, e Lei Federal 8.212/91, artigos 20, 22 e 30:
- recolhimento praticamente integral das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), em consonância com a Carta Magna, artigos 37 e 40;
- respeito ao limite de 120% da Receita Corrente Líquida no que se refere à dívida consolidada líquida DCL, observando o disposto na Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal:
- Repasses regulares dos duodécimos de 2021 à Câmara Municipal, em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
- 2. Por outro ângulo, verifico assistir razão a alguns dos achados negativos indicados pela auditoria:
- O mais significativo refere-se ao descumprimento do limite para gastos com pessoal, porquanto ao final de 2020 tais despesas perfizeram 60,40% da Receita Corrente Líquida (RCL), quando o limite consiste em 54% da RCL, o que afronta à Carta Magna, artigos 37 e 169, e LRF, artigos 1°, 19 e 20. Ademais, trata-se de uma reincidência, haja vista que também houve excessos de despesas em 2017 e 2018, conforme evidenciou o Relatório de Auditoria.

De pontuar que se julga, em sede de Processo de Contas Anuais de Governo, CF, artigo 71, I, a observância do limite de dispêndios preconizado pela ordem legal, e não medidas para abater o excesso de gastos porventura configurado, objeto de Processo de Gestão Fiscal. Além disso, de salientar que - a despeito de suspenso em 2020 e 2021 o dever de reconduzir o excesso de dispêndios ao limite legal e ampliado o prazo de recondução por força, respectivamente, das Lei Complementares 173/2020 e 178/2020 -, em pleno vigor o limite de gastos com pessoal, visto que não houve qualquer alteração na Carta Magna, artigos 37 e 169, bem como na própria Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000, que regulamentou o limite de gastos, artigos 1º, 19 e 20, há mais de 20 anos;



 Na questão do ensino, verifica-se a aplicação de 18,36% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que, em tese, viola a Constituição Federal, artigos 3º, 6º, 205, 208 e 212, que preconizam aplicar no mínimo 25% das receitas municipais, o que configura irregularidade grave. Deixou-se de aplicar o valor de R\$ 1.306.437,13, aplicado a menor neste exercício de 2021.

Entretanto, impende considerar, no caso concreto, que o Congresso Nacional editou a Emenda Constitucional 119/2022, alterando o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Carta Magna, para, a despeito de não descaracterizar como conduta irregular, afastar a responsabilidade e a punibilidade dos Chefes do Executivo dos Entes da Federação, no caso de descumprimento do limite mínimo em educação (25%), no exercícios financeiros de 2021 e 2022, por força dos efeitos da pandemia da Covid-19.

De todo modo, o Constituinte Derivado - consoante o Parágrafo Único, do artigo 119, do ADCT antes exposto -, em face da fundamental importância da área educacional para, entre outros aspectos estruturantes, buscar promover efetivamente a dignidade humana, diminuição das desigualdades e fomento ao desenvolvimento socioeconômico do País, determinou a recomposição da diferença não aplicada até 2023 ao Ente que, porventura, tenha aplicado nos mencionados exercícios financeiros valores aquém do mínimo constitucionalmente exigido.

Por consequinte, além de permanecer o dever constitucional de em 2021 e exercícios posteriores aplicar acima de 25% das receitas em educação, o Chefe do Poder Executivo local deve aplicar até 2023 a diferença não aplicada para alcançar o percentual mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino do cômputo desse exercício de 2021, R\$ 1.306.437,13.

- realização de despesas com recursos do Fundeb sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, destoando da Lei Federal nº 11.494/2007, artigo 21;
- precária situação financeira, em razão déficit financeiro; incapacidade arcar com as obrigações de curto prazo perante as insuficientes disponibilidades da Prefeitura, baixa arrecadação tributária e de créditos da dívida ativa, destoando da Constituição Federal, artigos 29, 30, 37 e 156, e Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, artigos 1º, 11 e 13.

Importante frisar ao final que, numa análise geral das presentes contas anuais, constata-se que houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor global pela aprovação com ressalvas das contas de governo e emitir determinações.



Isso porque restou configurada a aplicação suficiente em ações e serviços de saúde, bem como a aplicação adequada dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeito ao limite legal de gastos com pessoal ao final do exercício financeiro e da dívida consolidada líquida, recolhimento integral das contribuições previdenciárias ordinárias devidas RPPS e das contribuições patronais ao RGPS, assim como repasses tempestivos de duodécimos à Câmara Municipal.

Decerto que remanescem algumas irregularidades, notadamente a insuficiência na aplicação de receitas em educação, porém não possível responsabilizar ante o disposto na EC 119/2022, conforme se evidenciou neste Voto. Também houve excesso de gastos com pessoal, realização de despesas com recursos do Fundeb sem lastro financeiro e crise orçamentária e financeira.

Porém, esses achados subsistentes de auditoria, salvo o excesso de gastos com pessoal ao final do exercício financeiro, que se constitui na única irregularidade grave que pode ser considerada, não configuram um conjunto de irregularidades relevantes em termos de contas anuais de governo.

Devem ser, por consequência, objeto de ressalvas e determinações para aprimorar a governança do Poder Executivo e não se repetirem.

Ademais, cabe frisar que este caso concreto houve alternância importante no Poder Executivo local. Contou com três titulares, o que dificultou a cada um dos Prefeitos adotarem medidas saneadoras capazes de repercutir de modo perene em todo o exercício financeiro de 2021.

Assim, em vista da jurisprudência deste TCE-PE, bem assim ponderando que o conjunto de achados positivos procedentes prepondera em relação aos negativos remanescentes, enseja-se buscar guarida, neste caso concreto, nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

É, pois, nestes juízos de ponderação e no artigo 22, § 2º, da LINDB: "na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente", que consagra o dever de proporcionalidade, que se conclui pela aprovação com ressalvas das contas de governo sob exame e emissão de determinações.

Ante o exposto,

VOTO pelo que segue:



CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. LIMITES CONSTITUCIONAIS Ε LEGAIS. **ORÇAMENTO** Ε FINANCAS. **GASTOS** ΕM EDUCAÇÃO. PANDEMIA COVID19. EMENDA CONSTITUCIONAL 119 /2022. RESPONSABILIDADE FISCAL. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. SITUAÇÃO FINANCEIRA DO PODER EXECUTIVO. CRISE ATUARIAL DO RPPS. RAZOABILIDADE. APROVAÇÃO COM RESSALVAS E DETERMINAÇÕES.

- 1. A observância dos principais aspectos das contas de governo limites constitucionais e legais de aplicação em ações e serviços de saúde e remuneração do magistério, respeito ao limite do nível de endividamento, assim como o recolhimento das contribuições devidas ao RGPS e ao RPPS, repasse tempestivo do duodécimo ao Poder Legislativo.
- 2. A aplicação de receitas educação inferior ao mínimo constitucional nos exercícios de 2021 não deve ser obieto responsabilização, mas as diferenças aplicadas devem não ser compensadas até o exercício de conforme 2023. determinação expressa do artigo 119, caput e Parágrafo Único, do ADCT, redação da EC nº 119/2022, combinado com o artigo 6°, 37 e 212 da Constituição da República.
- 3. As demais falhas remanescentes excesso de gastos com pessoal, despesas com recursos do Fundeb sem lastro financeiro, crise financeira e baixa arrecadação tributária e créditos da dívida ativa -, não se revelam graves o suficiente em sede de contas anuais de governo.



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;

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria, documento 70, e das Defesas apresentadas, Docs. 92 e 96;

CONSIDERANDO a aplicação de 72,65% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;

CONSIDERANDO a aplicação de 16,25% da receita em ações e serviços de saúde, superando o mínimo de 15% exigido pela ordem legal, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 6º, e Lei Complementar nº 141/2012, artigo 7°;

CONSIDERANDO o recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), consonância devidas ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), em consonância com a Lei Federal nº 9.717/98 e Constituição da República, artigos 37 e 40;

CONSIDERANDO o recolhimento praticamente integral das contribuições previdenciárias, parte patronal, devidas ao Regime Próprio de Previdência Social - RGPS, em respeito à Constituição da República, artigos 37, 195 e 201, e Lei Federal 8.212/91, artigos 20, 22 e 30;

CONSIDERANDO o respeito ao limite de 120% da Receita Corrente Líquida no que se refere à dívida consolidada líquida – DCL, observando o disposto na Resolução nº 40/2001 do Senado Federal;

CONSIDERANDO os repasses regulares dos duodécimos de 2021 à Câmara Municipal, em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal:

CONSIDERANDO que, a despeito de gastos insuficientes na manutenção e desenvolvimento do ensino - aplicação em 18,36% das receitas, quando a Constituição Federal preconiza o mínimo de 25% -, a EC 119/2022 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, para afastar, excepcional e temporariamente, em 2021 e 2022, a responsabilização e punibilidade dos Chefes do Executivo dos Entes da Federação no caso de descumprimento de tal limite por força da pandemia da covid19, contudo determina a recomposição da diferença não aplicada até 2023, segundo expressas disposições do artigo 119, caput e Parágrafo Único, do ADCT, redação da Emenda Constitucional nº 119/2022, combinado com os artigos 6°, 37 e 212 da Constituição da República;



CONSIDERANDO as demais infrações remanescentes - excesso de despesas com pessoal, despesas com recursos do Fundeb sem lastro financeiro, crise financeira e baixa arrecadação de receitas tributárias e dos créditos da dívida ativa, não configuram infrações graves o suficiente, em sede de contas anuais de governo, para um Opinativo pela rejeição, e sim objeto de ressalvas e determinações para aprimorar a governança do Poder Executivo e não se repetirem;

CONSIDERANDO, à luz dos elementos concretos desses autos, a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, inclusive preconizados pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro -LINDB, para, numa visão global das contas anuais de governo, emitir um Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas e exarar recomendações e

Jose Josilecio Vieira da Silva:

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 Palmeirina a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). Jose Josilecio Vieira da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2021, período de 05/02/2021 a 31 /10/2021

Thatianne Pinto Macedo Lima:

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 Palmeirina a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). Thatianne Pinto Macedo Lima, relativas ao exercício financeiro de 2021. período de 01/11/2021 a 31 /12/2021.

<u>SEVERINO EUDSON CATAO FERREIRA:</u>

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 Palmeirina a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). SEVERINO EUDSON CATAO FERREIRA, relativas ao exercício financeiro de 2021. No período de 01/01/2021 a 04/02/2021.

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

- 1. atentar para o dever de, no prazo até o final do exercício financeiro de 2023, compensar a diferença do valor não aplicado em 2021, devidamente corrigido, para alcançar o percentual mínimo de 25% na manutenção desenvolvimento do ensino no cômputo desse exercício de 2021, além de permanecer o dever constitucional de em 2021 e exercícios posteriores aplicar acima de 25% das receitas em educação, conforme preceitos cogentes do artigo 119, caput e Parágrafo Único, do ADCT pela redação da EC nº 119/2022 c/c o artigos 6°, 37 e 212 da Constituição da República;
- 2. atentar para o dever de aplicação do percentual mínimo de 25% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino:
- 3. atentar para o dever de adotar alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que poderá conduz o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial a médio e longo prazo;
- 4. atentar para o dever de enviar projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA) com um adequado limite e instrumento legal para a abertura de créditos suplementares e com instrumento prévio de aprovação do Legislativo de forma que a LOA se constitua efetivamente em instrumento de planejamento e controle das políticas públicas e da execução orçamentária;
- 5. atentar para o dever de emitir demonstrativos contábeis e fiscais com a devida consistência das informações sobre a receita municipal;
- 6. atentar para o dever de observar o limite de gastos com pessoal promovendo uma gestão fiscal responsável, consoante preconiza a Constituição da República, artigos

37 e 169, e Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 1°, 19 e 20:

- 7. atentar para o dever do Chefe do Poder Executivo atuar para sanar o déficit financeiro e atuarial do RPPS e
- 8. atentar para o dever realizar uma gestão financeira e orçamentária equilibrada e responsável, a fim de que o Poder Executivo tenha condições de arcar com as obrigações, assim como de cumprir com o papel constitucional conferido aos Municípios.
- atentar para o dever de adotar todas as medidas administrativas e judiciais cabíveis visando à arrecadação dos tributos municipais e dos créditos inscritos em dívida ativa
- atentar para o dever de empenhar e vincular despesas aos recursos do Fundeb apenas quando houver lastro financeiro e
- 11. evitar a inscrição de Restos a pagar processados a serem pagos com recursos não vinculados sem que haja disponibilidade de caixa, o que compromete o desempenho orçamentário e financeiro do exercício seguinte

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

À Diretoria de Plenário:

1. Enviar cópia impressa, ao Chefe do Poder Executivo local, deste Parecer Prévio e respectivo Inteiro Teor

À Diretoria de Controle Externo:

1. Monitorar o cumprimento das determinações emitidas

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 %	18,36 %	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 %	72,65 %	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 %	16,25 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	60,40 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL, relator do processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO: Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.