



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

5ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 02/03 /2023

**PROCESSO TCE-PE N° 22100475-0**

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

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

**EXERCÍCIO:** 2021

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

### INTERESSADOS:

RIDETE CELLIBE PELLEGRINO DE MACEDO OLIVEIRA

GUILHERME DE CARVALHO REIS TEIXEIRA (OAB 53530-PE)

## RELATÓRIO

Cuida o feito de apreciação das contas de governo da Prefeita do Município de Jaqueira, Sra. Ridete Cellibe Pellegrino de Macedo Oliveira, referente ao exercício financeiro de 2021, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas – e-TCEPE, em atendimento à Resolução TC n.º 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 n.º 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. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

O processo foi analisado pelos técnicos da Gerência de Contas de Governos Municipais – GEGM, deste Tribunal, que emitiram Relatório de Auditoria, documento n.º 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] Ausência de arrecadação de receita de contribuição para custeio de iluminação pública - COSIP (Item 2.1).*

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

*[ID.03] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).*

*[ID.04] 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.05] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).*

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



*[ID.06] Saldo negativo em contas do Quadro de Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, apesar de justificativas em notas explicativas, as quais não atenuam o ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).*

*[ID.07] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 4.950,65 (Item 3.4).*

*[ID.08] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 45.716,25 pertencentes ao exercício (Item 3.4).*

#### Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)

*[ID.09] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).*

#### Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)

*[ID.10] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2).*

*[ID.11] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).*

*[ID.12] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).*

*[ID.13] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).”*

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	Fundamenta ção Legal	Percentual / Valor Aplicado	Situação
		25% da receita vi nculável na manu tenção e desenv			



<b>Edu caçã o</b>	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	70% dos recursos do FUNDEB.	CF/88 – art. 212.	25,00%	Cumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	50% da complementação - VAAT.	Lei Federal nº 14.113/2020.	70,82%	Cumprimento
	Aplicação da Complementação – VAAT em educação infantil.	15% da complementação - VAAT.	Lei Federal nº 14.113/2020.	68,92%	Cumprimento
	Aplicação da Complementação – VAAT em educação infantil.	Até 10% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 14.113/2020.	31,08%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	15% da receita vinculável em saúde.	Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º.	-0,42%	Cumprimento
	<b>Saúde</b>	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.			15,33%



<b>Pes soal</b>	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 54,12 %	Descumprim ento
				2º Q. 54,02 %	Descumprim ento
				3º Q. 57,05 %	Descumprim ento
<b>Duo déci mo</b>	Repasse do duodécimo a Câmara de Vereadores.	R\$ 2.295.213,02	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 1295213,02	Cumprimento
<b>Dív ida</b>	Dívida consolidada líquida – DCL.	120% da RCL.	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.	36,49%	Cumprimen to

Regularmente notificada, nos termos do estabelecido no art. 6º da Lei Estadual n.º 15.092/13, a Interessada apresentou defesa, documento n.º 92, por meio de procurador devidamente habilitado nos autos, documento n.º 78 dos autos, e anexou novos documentos n.ºs 79 ao 91 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 e à gestão da Saúde do Município de Jaqueira.

- **Gestão Fiscal**

A Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no 3º quadrimestre de 2021, alcançou R\$ 25.085.926,79, e atingiu o percentual de 57,05% em relação à Receita Corrente Líquida do Município, descumprindo, assim, o limite previsto no artigo 20 da LRF.

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

- **Gestão da Educação Municipal**

Conforme determina o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, o município de Jaqueira deveria aplicar, em 2021, pelo menos 25% da Receita proveniente de impostos, incluindo as transferências Estaduais e Federais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Pelos cálculos da auditoria, o percentual aplicado foi de **25,00%**, **cumprindo**, assim, o normativo constitucional.

Registre-se ainda, que a Prefeitura Municipal de Jaqueira aplicou, em 2021, **70,82%** 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 n.º 14.113 /2020.

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

- O IDEB – Índice Nacional do Desenvolvimento da Educação Básica anos iniciais e finais, dados até o exercício de 2021, nos termos do Relatório de Auditoria:
  - O Município no IDEB Anos Iniciais piorou um pouco em relação ao exercício anterior, passou de 4,70 para 4,60, e ficou abaixo da meta estabelecida pelo MEC para o exercício de 2021 (4,80);



- Quanto ao IDEB Anos Finais no exercício de 2021 piorou em relação ao exercício anterior, passou de 4,00 para 3,70, e ficou abaixo da meta estabelecida pelo MEC no exercício de 2021 (4,80).

- **Gestão da Saúde Municipal**

O Município de Jaqueira aplicou em ações e serviços públicos de saúde, por meio do FMS, o percentual de **15,33%**, atendendo, assim, ao previsto na Lei Complementar Federal n.º 141/2012, artigo 7º.

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

- A mortalidade infantil melhorou entre os exercícios de 2019 e 2020, passou de 18,60 para 11,60, e está abaixo do limite mínimo estabelecido pela OMS.

Feitas estas considerações, passo a relatar os achados mais relevantes das contas de 2020, verificados pela Auditoria.

### **1. Orçamento (Capítulo 2)**

**[ID.04] 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.05] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).**

Anotou a auditoria, que a LOA (Lei Municipal n.º 310/20) do Município de Jaqueira autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 40,00% das despesas fixadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, a significar uma alteração orçamentária de R\$ 18.456.000,00. Já o art. 8º da LOA trouxe a possibilidade de abertura de créditos adicionais de forma ilimitada, visto que excepcionou a abertura de créditos adicionais para algumas despesas, que foram as seguintes: *“I. de pessoal e encargos; II. do sistema previdenciário; III. decorrentes de precatórios judiciais, amortizações e juros da dívida pública; IV. vinculadas a convênios, observada a destinação prevista no respectivo instrumento; V. de custeio e de capital dos sistemas municipais de educação, saúde e assistência social; VI. do Poder Legislativo; VII. de operações de créditos.”*

Anotou também, que a abertura em créditos adicionais suplementares (documento n.º 46) foi de R\$ 28.543.963,14, a significar uma alteração orçamentária da ordem de 61,86%. Os créditos abertos foram por anulação.



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

*“No caso de Jaqueira, o percentual dado pelo art. 7º da LOA 2021 (doc. 44) foi de 40% da despesa total fixada, porém, como já exposto, esse elevado percentual é fictício, pois o art. 8º, na prática, permite alterar mais da metade do orçamento anual sem consulta ao Legislativo. Tal dispositivo sugere que o planejamento municipal apresenta sérias deficiências e é realizado apenas para cumprir uma formalidade legal.*

*É sabido que planejamentos não são perfeitos e não se realizam exatamente conforme o esperado no momento de sua concepção. A execução de programas e projetos pode revelar a necessidade de ajustes de prazo, recursos ou até resultados. Fatores econômicos e sociais, que nem sempre são previsíveis e podem fugir ao controle do gestor, muitas vezes exigem alterações no que havia sido planejado. Contudo, a possibilidade de modificar bem mais de [An.Exec.Orc\_1\_5% do orçamento anual indica que a Lei Orçamentária não reflete de forma realista o que se pretende fazer com os recursos públicos. Nas palavras de Mauricio Conti, Exmo. Sr. Juiz e professor de Direito Financeiro da USP:*

*O orçamento é uma lei, sendo, portanto, evidente que deve e se espera seja cumprido. Tendo em vista as peculiaridades da lei orçamentária, já referidas, uma eventual impossibilidade de sua execução nos exatos termos em que foi aprovada não justifica alterações de tal forma significativas que a desfigure por completo, sob pena de inutilizá-la como instrumento de planejamento, de condução da atividade financeira da administração pública e inviabilizando o controle. É tornar a lei orçamentária “letra morta” e verdadeira “peça de ficção”, como chega a ser conhecida, alcunha que não se pode mais permitir que seja merecedora.<sup>29</sup>*

*Adicionalmente, alterações da Lei Orçamentária no volume autorizado na LOA 2021 de Jaqueira afastam o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução, configurando-se, na prática, em um atentado sutil à vedação contida no art. 167, inciso VII, da CF/1988.*

*Diante do exposto, entende-se que o limite dado pela LOA 2021 para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, com todas as exceções dadas a esse limite, foi exagerado, o que descaracteriza a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, afasta o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.*





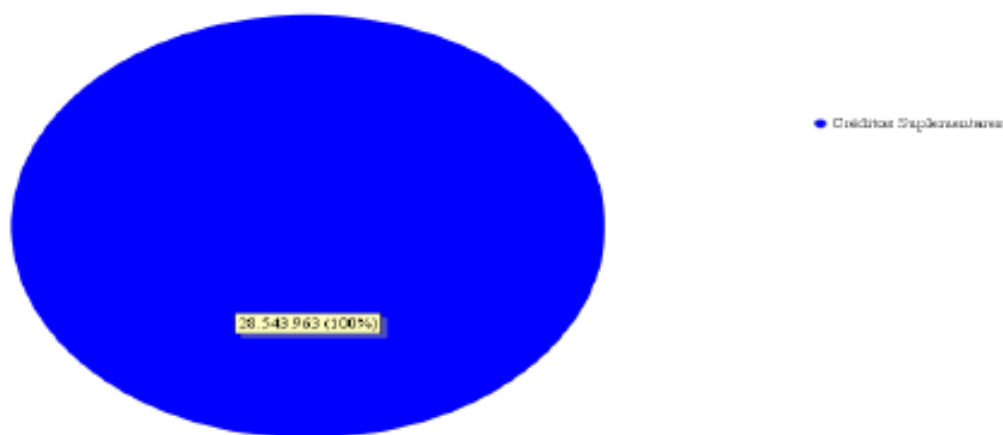
*Sugere-se que seja recomendado ao gestor municipal, ou a quem vier a sucedê-lo, estabelecer na LOA um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, sem a inclusão de dispositivo inapropriado que amplia o limite real estabelecido, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.*

*Verifica-se, a seguir, como se deu a abertura de créditos adicionais no exercício de 2021 e se o limite dado pela LOA 2021 para a abertura de créditos suplementares foi respeitado.*

*A LOA 2021 (doc. 44) autorizou a abertura de créditos suplementares por decreto até o limite de 40% da despesa fixada (que foi de R\$ 46.140.000,00), o que corresponde a R\$ 18.456.000,00.*

*Observou-se a abertura de R\$ 28.543.963,14 em créditos adicionais totais, conforme Mapa Demonstrativo de Créditos Adicionais (doc. 45), valor que representa 61,86% da despesa fixada. Os créditos adicionais abertos, todos por anulação de despesas, foram distribuídos da seguinte forma:*

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



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

*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\$ 28.543.963,14, o que representa 61,86%31 da despesa fixada.*



*Conforme Mapa demonstrativo de créditos adicionais (doc. 45), dos créditos abertos, apenas R\$ 5.223.793,08 (11,32%) se submeteram ao limite de 40% da LOA, já que R\$ 28.543.963,14 (50,54%) foram créditos abertos com fundamento nas exceções do artigo 8º da lei orçamentária.*

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

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

*“Inicialmente, é imperioso destacar que a LOA tem vigência anual. A cada ano é elaborada e aprovada a lei orçamentária do ano seguinte, com vigência de 01 de janeiro a 31 de dezembro. Logo, faz-se necessário rememorar que o orçamento vigente no exercício de 2021 – objeto do relatório de auditoria – não foi proposto, nem elaborado pela defendente, mas sim, pelos gestores públicos que estavam a frente do Poder Executivo Municipal no exercício de 2020.*

*Assim, no município de Jaqueira, como não poderia ser diferente, a LOA foi aprovada através da Lei Municipal nº 310/2020, de autoria do Chefe do Poder Executivo do exercício de 2020, e referendada pelo legislativo no referido exercício, produzindo efeitos, apenas, no exercício de 2021.”*

...

*“É inconcebível apontar que eventuais falhas na elaboração do orçamento são de responsabilidade da defendente, quando esta sequer era Chefe do Poder Executivo na época da elaboração das leis orçamentárias que estabeleceram as regras do orçamento de 2021.*

*Ademais, no que se refere a esses pontos, destacados como impropriedades, a legislação que estabelece as regras de elaboração do Orçamento Anual, notadamente a Lei Federal n.º 4.320/64, não estabelece qualquer limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais. Portanto, a Defendente não poderia ser penalizado com base nesta constatação.*

*Ainda assim, frisa-se mais uma vez, a defendente não participou da elaboração da LOA em comento, quando assumiu a gestão, executou o orçamento enviado pela antiga gestão, e apreciado pelo legislativo há época, respeitando, portanto, os princípios lastreadores do direito financeiro, mais especificamente, o princípio da anualidade do orçamento, bem como respeitou a independência e harmonia entre os poderes (art. 2º da CF/88).*



*Neste caso, coube ao Legislativo Municipal, no exercício de 2020, a apreciação e a respectiva aprovação da LOA, cabendo ao Poder Executivo, TAMBÉM DO EXERCÍCIO DE 2020, a Sanção da Lei de meios como fora aprovada. Portanto, A ATUAL GESTÃO (2021), NÃO PARTICIPOU DA ELABORAÇÃO DA REFERIDA PEÇA ORÇAMENTÁRIA, apenas executou o orçamento nos termos da referida lei e dos princípios orçamentários, além de que, levando-se em consideração o valor efetivo aberto dos créditos adicionais, observa-se austeridade administrativa, não descaracterizando a LOA como instrumento de planejamento.*

*Não obstante tais fatos, as referidas irregularidades não possuem gravidade suficiente a ensejar a emissão de parecer prévia pela rejeição das presentes contas de governo, conforme jurisprudências abaixo transcritas:"*

...

*"Diante do exposto, a Defendente pleiteia pelo acolhimento de sua Defesa Prévia no que diz respeito a tais impropriedades, além da necessária observância ao PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES, o qual proíbe a aplicação de sanções às administrações atuais por atos de gestão praticados por administrações anteriores (STF – ACO 1393 AgR, Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, Julgado em 09 /06/2015, Acórdão Eletrônico DJe-126, DIVULG 29/06/2015, Public 30/06/2015), posto que, a defendente não participou da elaboração das leis orçamentárias que deram molde ao orçamento de 2021, apenas executou nos limites legais estabelecidos em lei (Lei Municipal nº 310/2020)."*

Com relação dispositivo inapropriado na LOA, a defesa argumentou que 2021 foi o primeiro ano de gestão, primeiro ano de mandato, que a Prefeita apenas executou o orçamento ainda aprovado em 2020, posto isso, não elaborou a LOA do exercício de 2021. Pugnou ao fim pelo afastamento da irregularidade. Nesse aspecto concordo integralmente.

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

A LOA do exercício, nos termos do art. 7º, autorizou a abertura de créditos adicionais até o limite de 40,00%, percentual esse já, em um patamar bastante elevado, demonstrando a existência de uma programação financeira deficiente no Município. Não satisfeita a Prefeitura encaminhou o projeto de lei deixando de fora desse percentual algumas despesas, nos



termos do art. 8º da LOA, e incisos, que foram as seguintes: “*I. de pessoal e encargos; II. do sistema previdenciário; III. decorrentes de precatórios judiciais, amortizações e juros da dívida pública; IV. vinculadas a convênios, observada a destinação prevista no respectivo instrumento; V. de custeio e de capital dos sistemas municipais de educação, saúde e assistência social; VI. do Poder Legislativo; VII. de operações de créditos.*” Responsabilidade que recai sobre o gestor anterior.

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

A uma, nos termos do *inciso* VII, do art. 167, da Constituição Federal, é proibido a concessão de créditos ilimitados, LOA aprovada na gestão anterior, demonstrando a existência de uma programação financeira deficiente no Município.

A duas, nos termos da LOA – Lei Municipal n.º 310/20, foi autorizado a alteração orçamentária no percentual de 40,00%, sendo esse o limite único possível para alteração orçamentária no exercício de 2021.

A três, a alteração orçamentária foi no valor de R\$ 28.543.963,14, por meio de créditos adicionais suplementares, este valor significou uma alteração na LOA de 61,86%, portanto acima do limite aprovado pelo Poder Legislativo, que foi de 40,00%.

A quatro, o art. 8º, 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. Responsabilidade que recai sobre o gestor anterior.

Conforme analisado acima, houve uma extrapolação do limite autorizado para abertura de créditos adicionais suplementares, visto que foi autorizado 40,00% na LOA, e a abertura foi no percentual de 61,86%, ultrapassando em 21,86% do limite autorizado, em valor – R\$ 10.087.963,14.

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 n.º 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 Jaqueira estava em Estado de Calamidade pública em virtude da Pandemia do Coronavírus (COVID19-nCoV), por força do Decreto Legislativo Federal n.º 6/20 e do Decreto Legislativo Estadual n.º 9/20, em âmbito nacional e estadual.

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

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

**[ID.07] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 4.950,65 (Item 3.4).**

**[ID.08] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 45.716,25 pertencentes ao exercício (Item 3.4).**

Apontou a auditoria, que as contribuições previdenciárias não foram repassadas de forma integral para o RGPS, não sendo repassado R\$ 4.950,65 da contribuição descontada dos servidores e R\$ 45.716,25 da contribuição patronal devida para o RGPS, detalhes abaixo:

**Tabela 3.4a Contribuição dos Servidores ao RGPS**

<b>Competência</b>	<b>Retida (A)</b>	<b>Contabilizada</b>	<b>Recolhida (Principal)<sup>44</sup> (B)</b>	<b>Recolhida (Encargos)<sup>45</sup></b>	<b>Não Recolhida (A-B)</b>
Janeiro	112.097,44(1)	112.097,44(1)	112.097,44(1)	0,00(1)	0,00
Fevereiro	115.739,40(1)	115.739,40(1)	115.739,40(1)	0,00(1)	0,00
Março	121.662,31(1)	121.662,31(1)	121.662,31(1)	0,00(1)	0,00
Abril	127.593,34(1)	127.593,34(1)	127.593,34(1)	0,00(1)	0,00
Mai	130.854,08(1)	130.854,08(1)	130.854,08(1)	0,00(1)	0,00
Junho	132.569,78(1)	132.569,78(1)	132.569,78(1)	0,00(1)	0,00
Julho	135.779,10(1)	135.779,10(1)	136.341,42(1)	0,00(1)	-562,32
Agosto	148.487,01(1)	148.487,01(1)	148.487,01(1)	0,00(1)	0,00
Setembro	163.172,43(1)	163.172,43(1)	163.172,43(1)	0,00(1)	0,00
Outubro	152.533,68(1)	152.661,18(1)	152.533,68(1)	0,00(1)	0,00
Novembro	153.732,20(1)	153.777,57(1)	152.434,47(1)	0,00(1)	1.297,73
Dezembro	167.042,61(1)	167.042,61(1)	166.652,56(1)	0,00(1)	390,05
13º Salário	80.995,17(1)	80.995,17(1)	77.169,98(1)	0,00(1)	3.825,19
<b>TOTAL</b>	<b>1.742.258,5</b>	<b>1.742.431,42</b>	<b>1.737.307,90</b>	<b>0,00</b>	<b>4.950,65</b>

5



**Tabela 3.4b Contribuição Patronal ao RGPS**

Competência	Devida (A)	Contabilizada	Benef. Pagos Diret. <sup>46</sup> (B)	Recolhida (Principal) <sup>47</sup> (C)	Recolhida (Encargos) <sup>48</sup>	Não Recolhida (A-B-C)
Janeiro	278.157,99(1)	278.157,99(1)	16.393,67(1)	261.764,32(1)	0,00(1)	0,00
Fevereiro	302.572,36(1)	302.572,36(1)	22.001,02(1)	280.571,34(1)	0,00(1)	0,00
Março	324.897,22(1)	324.897,22(1)	26.027,44(1)	298.869,78(1)	0,00(1)	0,00
Abril	340.041,89(1)	340.041,89(1)	19.687,51(1)	320.354,38(1)	0,00(1)	0,00
Mai	347.974,92(1)	347.974,92(1)	24.083,15(1)	323.891,77(1)	0,00(1)	0,00
Junho	352.357,17(1)	352.357,17(1)	26.926,12(1)	325.431,05(1)	0,00(1)	0,00
Julho	362.145,04(1)	362.145,04(1)	26.250,03(1)	335.895,01(1)	0,00(1)	0,00
Agosto	394.112,01(1)	394.112,01(1)	29.583,40(1)	364.528,61(1)	0,00(1)	0,00
Setembro	424.815,64(1)	424.815,64(1)	31.239,07(1)	393.576,57(1)	0,00(1)	0,00
Outubro	394.976,79(1)	394.976,79(1)	26.955,22(1)	358.278,61(1)	0,00(1)	9.742,96

**Tabela 3.4b Contribuição Patronal ao RGPS**

Competência	Devida (A)	Contabilizada	Benef. Pagos Diret. (B)	Recolhida (Principal) (C)	Recolhida (Encargos)	Não Recolhida (A-B-C)
Novembro	399.113,97(1)	399.113,97(1)	25.156,03(1)	369.100,11(1)	0,00(1)	4.857,83
Dezembro	409.594,50(1)	409.594,50(1)	17.794,50(1)	391.666,92(1)	0,00(1)	133,08
13º Salário	195.265,75(1)	195.265,75(1)	2.118,64(1)	162.164,73(1)	0,00(1)	30.982,38
TOTAL	4.526.025,25	4.526.025,25	294.215,80	4.186.093,20	0,00	45.716,25

Fonte: (1) Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS (doc. 41)

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

*“Pois bem. In casu, vistos os anexos (III-A e III-B) - demonstrativos dos recolhimentos das contribuições previdenciárias, presentes na prestação de contas de 2021, verificou-se que recolhimentos pagamentos efetuados no início de 2022, não foram inclusos nos mencionados demonstrativos. Destaca-se, portanto, que, em nenhum momento, a gestão municipal deixou de recolher as devidas contribuições.*

*Destaca-se, também, que no bojo do Relatório de Auditoria restou consignada a seguinte recomendação:*

Sugere-se, portanto, que seja determinado pela relatoria ao Prefeito, ou a quem vier a substituí-lo, que assegure que as informações referentes à dívida do município para com o Regime Geral de Previdência Social estejam corretas no Demonstrativo da Dívida Fundada e no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (Item 3.4).

*Diante da constatação, procedeu-se com as alterações dos demonstrativos referentes ao exercício de 2021, em função dos recolhimentos feitos no início do exercício de 2022. Junta-se a presente defesa prévia, os referidos demonstrativos e a PROVA DE RECOLHIMENTO INTEGRAL DAS CONTRIBUIÇÕES*



*PREVIDENCIÁRAIS, já restando demonstrado, também, o cumprimento da recomendação retrocitada, conforme colacionado abaixo.”*

...

*“Por meio de consulta junto à Receita Federal do Brasil, a administração obteve Extratos de Contribuições Previdenciários de todas as entidades municipais – Prefeitura, Fundo Municipal de Saúde, e Fundo Municipal de Assistência Social, os quais seguem anexados (docs. 10-12).*

*Os referidos Extratos de Contribuições da RFB mostram os valores das contribuições recolhidas mensalmente, os quais demonstram o recolhimento integral.*

*Desse modo, não procede a constatação do R.A., pois os documentos apresentados na defesa prévia, demonstram que houve o recolhimento das contribuições. Lembra-se, ainda, que o recolhimento das contribuições previdenciárias deve ser feita até o 20º (vigésimo) dia do mês subsequente ao fato gerador da obrigação (operacionalização da folha de pagamento), assim, a folha do mês de Dezembro, paga no dia 30 de dezembro, teve seu recolhimento previdenciário efetivado em janeiro.*

*Neste sentido, deve-se advertir que esta Corte de Contas, em diversos julgados, já entendeu pela possibilidade de recolhimento previdenciário nos exercícios seguintes, mas dentro do mandato do gestor, devendo estes entendimentos serem aplicados ao caso em discussão.*

*Inclusive, na data de 15/02/2021, foi publicada a decisão do Tribunal Pleno que, dando provimento ao Recurso Ordinário 17100096-1RO001, opinou pela aprovação com ressalvas das contas de governo de 2016 de Santa Cruz do Capibaribe, justamente por considerar a juntada da comprovação de quitação do parcelamento efetuado em relação às contribuições ao aberto ao RPPS:”*

...

*“Neste sentido, faz-se necessário rememorar que o exercício de 2021 representou o primeiro ano de Gestão da defendente, marcada pela redução natural da arrecadação municipal em razão da Pandemia causada pela COVID-19, bem como pelas dificuldades enfrentadas no processo de condução das ações voltadas a contenção da Pandemia e de transição governamental entre a gestão que se encerrava e a sua. Assim, destaca-se, que na análise deste ponto, deve ser observado o art. 22, §1º, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, para que sejam considerados*





*os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo.”*

...

*“Dessa forma, os Defendentes pleiteiam pelo acolhimento dos argumentos ora apresentados, bem como da documentação apresentada, a qual demonstra que, em 2022, foram pagos os valores referentes a competência de 2021.”*

Concordo com os argumentos defensivos.

A auditoria não descontou do total não repassado a contribuição da competência de dezembro de 2021, que nos termos do normativo legal, deve ser repassada em janeiro de 2022, detalhes abaixo:

- A contribuição retida dos servidores não repassada, nos termos do Relatório de Auditoria, no valor de R\$ 4.950,65, valor esse que é muito inferior à competência de dezembro, que foi de R\$ 167.042,61. Posto isso, as contribuições descontadas dos servidores que deveriam ser repassadas em 2020, foram integralmente repassadas, nos termos da tabela acima;
- A contribuição patronal devida não repassada, nos termos do Relatório de Auditoria, no valor de R\$ 45.716,95, valor esse que é muito inferior à competência de dezembro, que foi de R\$ 409.594,50. Posto isso, a contribuição patronal devida foi da competência do exercício de 2020 foi integralmente repassada, nos termos da tabela acima.

Importante 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. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e a gestão previdenciária no Município, demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Considero como grave, em princípio, irregularidades deste *jaez*, constituindo motivo suficiente para rejeição das contas e não para meras ressalvas e/ou recomendações, pois esta Corte de Contas, já de há muito firmou posicionamento no sentido de não aceitar os desmandos cometidos pelos gestores municipais na administração dos recursos previdenciários, visto que, ao não recolher os valores efetivamente devidos ao RGPS e/ou ao RPPS, o gestor compromete o sistema previdenciário, na medida em que, para regularizar a situação junto às entidades competentes, tem que lançar mão de termos de parcelamento de débitos, com a conseqüente formação do dano aos cofres públicos decorrentes de juros e multas, jaça que não aconteceu, no presente caso.





Destarte, afasto a ressalva anotada pela auditoria.

### 3. Repasso de Duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)

#### [ID.09] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

A Auditoria, anotou que a Prefeitura Municipal de Jaqueira repassou ao Poder Legislativo fez o repasse nos seguintes termos, cumprindo assim, ao *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, 2021 - Jaqueira

Especificação	Valor
Percentual estabelecido na Constituição Federal	7,00(1)
Limite Constitucional (em R\$)	R\$ 1.295.213,02(2)
Valor autorizado pela Lei Orçamentária Anual (LOA)	R\$ 1.680.000,00(3)
Valor permitido	R\$ 1.295.213,02
Valor efetivamente repassado à Câmara Municipal (sem considerar os inativos)	R\$ 1.295.213,02(2)
Percentual em relação à receita efetivamente arrecadada em 2020	7,00(2)

(1)Constituição Federal, art. 29-A, e IBGE (população estimada para o exercício corrente)

Fonte: (2)Apêndice II deste relatório

(3)Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada do município (doc. 15)

Noticiou que, o Município 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 extraído do Relatório de Auditoria:

*“Os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal efetuados em 2021 (doc. 50) foram feitos até o dia 20 de cada mês (doc. 50), exceto no mês de março, no qual o repasse ocorreu no dia 26 /03/2021, 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 pronunciou-se, nos seguintes termos:

*“Ocorre que, em verdade, não houve repasse duodecimal além da data legal. Verificando, em específico, os apontamentos referentes ao mês de março/2021, pode-se visualizar que, com base no extrato bancário da conta pagadora de número 0916/006 /00000298-3, a transferência de R\$ 108.834,46 (cento e oito mil reais, oitocentos e trinta e quatro reais e quarenta e seis reais), foi realizada na data de 18 de março de 2021, restando demonstrado que o pagamento do compromisso junto ao Poder Legislativo Municipal se deu de forma tempestiva, conforme trecho do extrato colacionado abaixo (doc. 13):*



EXTRATOS  
MUNICÍPIO JAQUEIRA - 4751600021

**Extratos**  
:: Extrato das Contas Individuais

Conta Vinculada: Agência / Tipo / Conta ou Seleção da Lista  
0916/006/00000298-3

Conta Referência: 0916/006/00000298-3  
Nome: MUNICÍPIO JAQUEIRA

Período: de: 01/03/2021 até: 31/03/2021 PESQUISAR  
ou mês: ano: PESQUISAR

Data Mov	Nr. Doc.	Histórico	Valor (R\$)	Saida (R\$)
18/03/2021	181620	ENVIO TEV	108.934,46D*	118.934,46D

(...omissis...)

*Assim, destaca-se que o repasse foi realizado dentro do prazo legal, no dia 18/03/2021, todavia, por equívoco, no ato do registro no sistema contábil, o lançamento ocorreu, apenas, em 26/03/2021. Portanto, não houve descumprimento do prazo legal, mas sim, mero erro formal no lançamento contábil, sem quaisquer violações aos dispositivos constitucionais. Pugna-se pela aprovação das contas, ainda que com ressalvas, considerando que a mera impropriedade formal acima descrita não tem condão de ensejar a reprovação das contas do gestor.”*

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.

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**.

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

Posto isso, excluo a ressalva anotada.

#### **4. Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)**

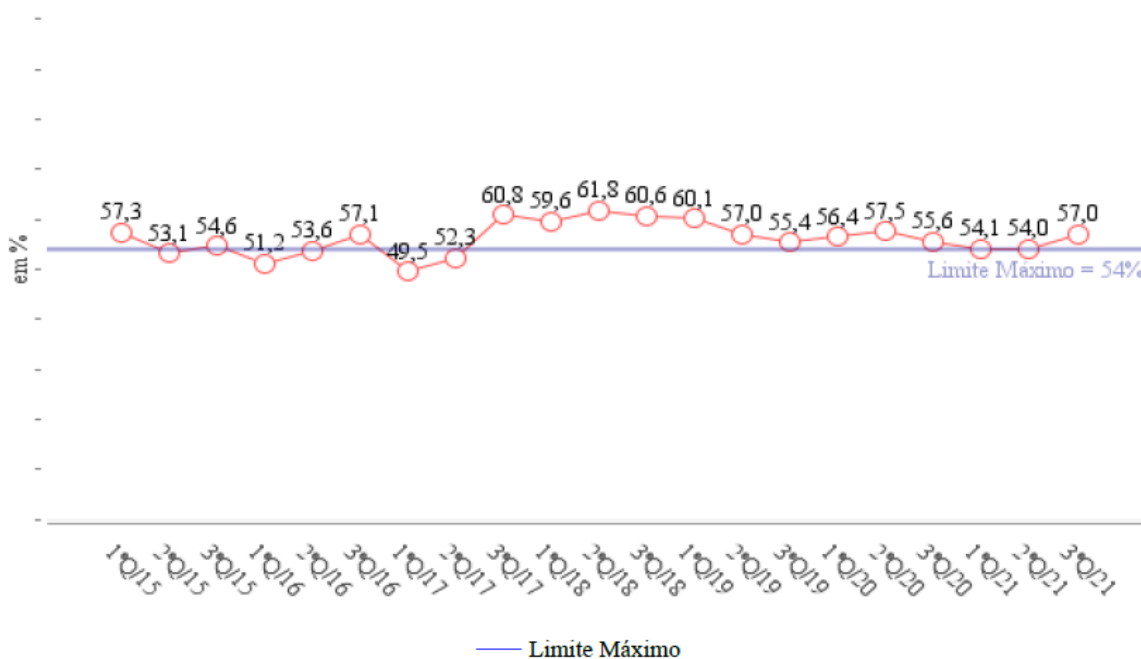
**[ID.10] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2).**



O levantamento da auditoria revelou que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no 3º quadrimestre do exercício de 2020, alcançou R\$ 27.085.926,79, representando um percentual de 57,05% 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 2020, o qual indicou que a DTP foi de 57,45%.

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



Fontes: Siconfi, Relatório de Gestão Fiscal (RGF)<sup>61</sup> e Apêndice V.

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

*“Inicialmente, importa destacar trecho do R.A. onde infirma que, “considerando que 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, considerando que o art. 23 da LRF versa sobre os 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, os municípios, para o exercício de 2021, estão dispensados da obrigatoriedade de retorno da DTP aos limites (art. 19 e 20 da LRF) Isso importa dizer que não será apontada irregularidade quanto à não recondução da DTP aos limites legais. No entanto, a análise da DTP será feita para fins de acompanhamento e, no caso de extrapolação do limite legal (art. 19 e 20 da LRF), será apontada esta irregularidade/deficiência”.*

*Concluindo a análise, o Relatório de Auditoria consigna que:*



Por derradeiro, lembra-se que a Lei Complementar nº 178, em seu art. 15, trouxe nova regra para a readequação ao limite de despesa com pessoal para aqueles municípios que se encontrem desenquadrados ao final do exercício de 2021:

- a) o excesso deverá ser eliminado à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032; e
- b) a comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício.

Portanto, sugere-se que seja recomendado ao gestor a elaboração de plano municipal para readequação dos gastos com pessoal aos limites legais, obedecendo ao previsto no art. 15 da Lei Complementar nº 178/21.

*Pois bem, de forma preliminar, faz-se necessário rememorar que o exercício de 2021 representou o primeiro ano de Gestão da defendente, marcada pela redução natural da arrecadação municipal em razão da Pandemia causada pela COVID-19, bem como pelas dificuldades enfrentadas no processo de condução das ações voltadas a contenção da Pandemia e de transição governamental entre a gestão que se encerrava e a sua.*

*Neste sentido, destaca-se, que na análise deste ponto, deve ser observado o art. 22, §1º, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, uma vez que a má administração dos gestores passados limitou a ação da Defendente. O próprio R.A. reconhece ao positivar que, desde o exercício de 2017, a DTP do município de Jaqueira encontra-se além do limite legal.*

*Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*§ 2º 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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.*

*E, ainda, deve ser aplicado o artigo 28 da LINDB, o qual estabelece que:*



*Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”*

...

*“Ainda que os municípios, no exercício de 2021, estejam dispensados da obrigatoriedade de retorno da DTP aos limites (art. 19 e 20 da LRF), em razão suspensão da contagem dos prazos e as demais disposições do art. 23 da LRF (§3º, do art. 15, da LC nº 178/21), faz-se necessário sobrelevar que A ÚNICA “IRREGULARIDADE” REMANESCENTE, NA PRESENTE PRESTAÇÃO DE CONTAS, DIZ RESPEITO AO DESCUMPRIMENTO DA DTP.*

*Ocorre que esta Corte de Contas já assentou, em diversos julgados, que, remanescendo inconsistências apenas com relação aos gastos com pessoal, não há falar em opinativo pela rejeição das contas, devendo estas decisões serem aplicadas ao caso ora em discussão, em atenção aos Princípios da Isonomia, Segurança Jurídica e Coerência.”*

...

*“Ainda mais, a recentíssima decisão proferida pela Corte de Contas, em sede de parecer prévio opinando pela aprovação das contas, com ressalvas, EM RAZÃO DA DTP SER A ÚNICA IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO GESTOR EM PRIMEIRO ANO DE MANDATO:”*

...

*“Diante do exposto, a Defendente pleiteia o reconhecimento de que os municípios, no exercício de 2021, estiveram dispensados da obrigatoriedade de retorno da DTP aos limites (art. 19 e 20 da LRF), em razão suspensão da contagem dos prazos e as demais disposições do art. 23 da LRF (§3º, do art. 15, da LC nº 178/21), CONFORME ALERTADO PELO PRÓPRIO R.A., cabendo as contas serem aprovadas, ainda que com ressalvas.*

*Ante a segurança jurídica, em divergindo do parágrafo anterior, pleiteia a defendente, que sejam aplicados os precedentes acima citados ao caso em discussão, haja vista que, também nestes autos, a única irregularidade remanescente – capaz de justificar a desaprovação das contas – se refere à questão das despesas com pessoal. Assim, em estrito cumprimento aos Princípios da Isonomia, da Segurança Jurídica e da Coerência, pleiteia a defendente que seja emitido parecer prévio pela aprovação, ainda que com ressalvas, das presentes contas.”*



Concordo com a defesa, mas pelos fatos que passo a relatar.

Importa destacar que o Decreto Legislativo Federal n.º 6/20 e o Decreto Legislativo Estadual n.º 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 2020, 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 n.º 6/20 e o art. 1º do Decreto Legislativo Estadual n.º 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 cumprimento de forma *amiúde* nos modais *deônticos*: 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 – 55,60%) 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 55,57%, fonte Relatório de Auditoria do Processo TC n.º 21100458-3;
- No 3º quadrimestre do exercício dessas contas o percentual de comprometimento em relação à RCL foi 57,05%, um acréscimo de 1,48 %;
- O gasto líquido com a despesa de pessoal em 2020 foi R\$ 21.399.381,90 e em 2021 de R\$ 25.085.926,79, um crescimento na DTP de R\$ 3.686.544,89, em percentual 17,23%;
- A Receita Corrente Líquida em 2021 cresceu, passou de R\$ 38.505.994,82 (2019) para R\$ 43.971.210,25 (2021), um crescimento de R\$ 5.465.215,43, em percentual de 14,19%.

Conforme dados acima, constato um crescimento na DTP em R\$ 3.686.544,89, que foi provocado, entre outras coisas, pelo seguinte:





- A contratação por tempo determinado cresceu R\$ 710.028,64 em relação ao exercício anterior, em percentual 13,41%, passou de R\$ 5.292.990,09 (2020) para R\$ 6.003.018,73 (2021);
- O vencimento e vantagens fixas – pessoal civil cresceu R\$ 2.428.167,67 em relação ao exercício anterior, em percentual 19,73%, passou de R\$ 12.306.143,13 (2020) para R\$ 14.734.310,80 (2021);
- Obrigações patronais cresceram R\$ 563.248,87 em relação ao exercício anterior, em percentual 14,21%, passou de R\$ 3.962.876,38 (2019) para R\$ 4.526.125,25 (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, restou ainda, verificar 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 11 – Natureza da Despesa por Unidade, documento n.º 17 dos autos do Processo TC n.º 21100458-3 e o Anexo 02 – Natureza da Despesa por Unidade do exercício dessas contas, documento n.º 16 dos autos, constatei o seguinte:

1. Fundo Municipal de Assistência Social:

2. A contratação por prazo determinado aumentou R\$ 83.948,98 em relação ao exercício anterior, passou de R\$ 471.445,86 (2020) para R\$ 555.394,84 (2021);
3. Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal Civil cresceu R\$ 2.907,58, passou de R\$ 188.134,85 (2020) para R\$ 217.212,43 (2021).

2. Fundo Municipal de Saúde:

1. A contratação por prazo determinado cresceu R\$ 251.914,33 em relação ao exercício anterior, passou de R\$ 2.769.588,89 (2020) para R\$ 3.021.503,22 (2021);
2. Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal Civil permaneceu praticamente o mesmo valor do exercício anterior, passou de R\$ 1.949.667,44 (2020) para R\$ 1.942.534,61 (2021).

Constato assim um crescimento nas despesas com os profissionais da área de saúde e assistência social, da ordem de R\$ 364.940,89, sendo R\$ 335.863,31 de acréscimo nas contratações temporárias e R\$ 29.077,58 com vencimento e vantagens fixas – Pessoal Civil.

Como já relatado, 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, farei então uma análise quantitativa da evolução da DTP desconsiderando o acréscimo da DTP nas despesas com os profissionais da área de saúde e assistência social, veja-se:

- Aplicando o percentual de 55,70% (percentual de 2020) sobre a RCL de 2021 (R\$ 43.971.210,25), visto que o Município estava desobrigado de reduzir, a DTP poderia ter sido de até R\$ 24.491.964,11;
- A DTP total apurada pela auditoria, no exercício dessas contas, foi de R\$ 25.085.926,79;
- A diferença entre a DTP apurada e a DTP permitida pela LRF (contexto pandemia) é de R\$ 593.962,68, valor um pouco superior ao gasto como os profissionais de saúde e assistência social, que foi de R\$ 364.940,89.

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, visto que a Lei Complementar permitiu (modal *deôntico* permissivo) o aumento de gastos nessas áreas, o comprometimento da DTP em relação à RCL de 2021 (R\$ 43.971.210,25) seria no percentual de 63,36 %, em valor de R\$ 24.720.985,90 (DTP total no valor de R\$ 25.085.926,79 menos R\$ 364.940,89 (crescimento de pessoal nas funções de saúde e de assistência social), repetindo, em hipótese.

Constato assim, após a retirada do acréscimo provocado pelas despesas como os profissionais nas áreas citadas, houve um crescimento ínfimo na DTP, após ajustes, no percentual de apenas 0,50% (diferença entre 56,22% (percentual ajustado) e o percentual do 3º quadrimestre do exercício de 2020 55,70%, 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 n.º 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.

Ademais, e não menos importante, o exercício de 2021 foi o primeiro ano de mandato da Prefeita.

Posto isso, mantenho a irregularidade no campo das ressalvas e recomendações.

Destarte,



## VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO.  
CRÉDITOS ADICIONAIS. DESPESA  
COM PESSOAL. PARECER  
PRÉVIO. CONTAS REGULARES  
COM RESSALVAS.

1. Créditos adicionais abertos acima do limite autorizado, mas que foi mitigada, contexto pandemia e amparando-me no art. 22 da LINDB;
2. Despesa com pessoal acima do limite legal, mas que foi relevada ao campo das recomendações por força das Leis Complementares números 173/2020 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;

### **Ridete Cellibe Pellegrino de Macedo Oliveira:**

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

**CONSIDERANDO** que os limites legais e constitucionais foram cumpridos no exercício dessas contas, exceto, 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 relatado nesse voto;

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

**CONSIDERANDO** que remanesceu apenas a abertura de créditos adicionais em patamar superior ao limite permitido na LOA do exercício dessas contas;

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



**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 Jaqueira a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Ridete Cellibe Pellegrino de Macedo Oliveira, 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 Jaqueira, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Realizar estudos para melhorar as políticas públicas na área de educação, com o fito de melhorar o IDEB dos anos iniciais e finais para atingir a meta estabelecida pelo MEC no Município;
2. Adotar mecanismos de controle que permitam o acompanhamento das despesas com pessoal permanente para evitar extrapolação dos limites das despesas com pessoal, com vistas a atender ao art. 20, inciso III, alínea b da LRF;
3. Evitar a inscrição em restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira, nos termos legislação pertinente ao assunto;
4. Elaborar a LOA, nos termos da legislação pertinente ao assunto, notadamente na fixação do limite para abertura de créditos adicionais;
5. Elaborar a programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos de modo a disciplinar o fluxo de caixa, visando o controle do gasto público, frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita, e para evitar deficit de execução orçamentária;
6. Realizar um eficiente controle contábil de fontes/aplicação de recursos, nos termos da legislação pertinente ao assunto;
7. Envidar esforços no sentido de arrecadar a contribuição de iluminação pública - COSIP, nos termos da legislação pertinente ao assunto, de modo a estabelecer medidas



com o objetivo de melhorar seus indicadores e aumentar suas receitas próprias;

8. Reduzir o excedente da DTP de 2021 em no mínimo 10% até o fim do exercício de 2023, o excedente foi 3,05%, o Município deve reduzir no mínimo 0,305% em 2023, nos termos do art. 15 da Lei Complementar Federal n.º 178/21.

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

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

À Diretoria de Controle Externo:

1. Que a Diretoria de Controle Externo, 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.

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 %	25,00 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	70,82 %	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 %	15,33 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	57,05 %	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\$ 1.295.213,02	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	36,49 %	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 , Presidente da Sessão

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS SUBSTITUINDO  
CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.