



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

23ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 25/07/2024

**PROCESSO TCE-PE Nº 23100579-9**

**RELATOR: CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES**

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

**EXERCÍCIO:** 2022

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

### INTERESSADOS:

RIDETE CELLIBE PELLEGRINO DE MACEDO OLIVEIRA

GABRIEL MATEUS MOURA DE ANDRADE (OAB 44784-PE)

BRUNO DE FARIAS TEIXEIRA (OAB 23258-PE)

## RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise das contas de governo da Sra. Ridete Cellibe Pellegrino de Macedo Oliveira, Prefeita do Município de Jaqueira, relativas ao exercício financeiro de 2022, com vistas à emissão de Parecer Prévio, consoante previsto pelo art. 86, § 1º, inciso III, da Carta Estadual e pelo art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica deste Tribunal - LOTCE).

Registro serem as contas de governo o instrumento por meio do qual o Chefe do Executivo de qualquer dos entes da Federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais que revelam a situação das finanças da unidade federativa, o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária, a demonstrar níveis de endividamento, atendimento, ou não, aos limites legais e constitucionais para saúde, educação, despesas com pessoal e repasse ao Legislativo, bem assim observância, ou não, às normas regentes da transparência da Administração Pública.

O Relatório de Auditoria - RA (doc. 74) aponta as seguintes irregularidades:

### 1. Orçamento

- ID.01 - Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (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);
- ID.06 - Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por fonte, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2);
- ID.07 - Omissão no dever de comprovar a existência de superávit financeiro do exercício anterior, por fonte, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2);
- ID.08 - Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 4.681.032,89, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

## 2. Finanças e Patrimônio

- ID.09 - Déficit financeiro de R\$ 3.292.288,76 (Item 3.1);
- ID.10 - Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/ aplicação de recursos (Item 3.1);
- ID.11 - Ausência de inscrição de crédito na Dívida Ativa, restando demonstrada a inércia da Administração em proceder à cobrança de seus créditos (Item 3.2.1);
- ID.12 - Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 148.197,44 (Item 3.4);
- ID.13 - Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 664.683,27 pertencentes ao exercício (Item 3.4);
- ID.14 - Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (liquidez imediata <1) (Item 3.5);
- ID.15 - Incapacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc. (liquidez seca <1) (Item 3.5).

## 3. Responsabilidade Fiscal

- ID.16 - Relação Despesa Corrente / Receita Corrente maior que 95% (item 5.1);
- ID.17 - Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.3);



- ID.18 - Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5);
- ID.19 - Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

#### 4. Transparência

- ID.20 - Nível “Intermediário” de transparência da gestão, conforme Levantamento Nacional de Transparência Pública (LNTP), evidenciando que a prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações necessárias (Item 9).

Notificada do teor do RA, a interessada ofertou contradita (doc. 84), com juntada de documentação (docs. 85-89), bem como 2 (duas) defesas complementares (docs. 92 e 95), acompanhadas de documentação (docs. 93, 94 e 96), cujas razões são enunciadas e examinadas ao longo deste voto.

Redistribuídos, vieram-me conclusos os autos em 04.07.2024.

Este o relato essencial.

### VOTO DA RELATORA

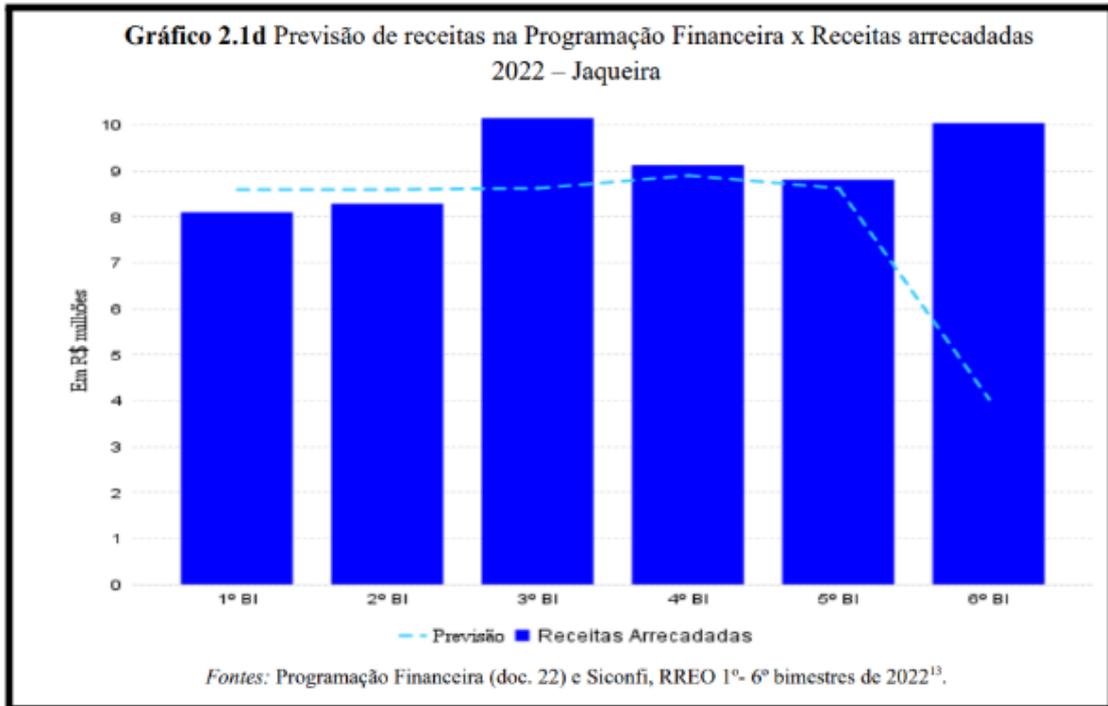
De início, realço que serão apreciados os achados de maior relevo em cotejo com as razões defensivas, além de outros apontamentos que, embora não tenham maior potencial ofensivo, conforme jurisprudência deste Tribunal, pareceu-me oportuna a respectiva análise.

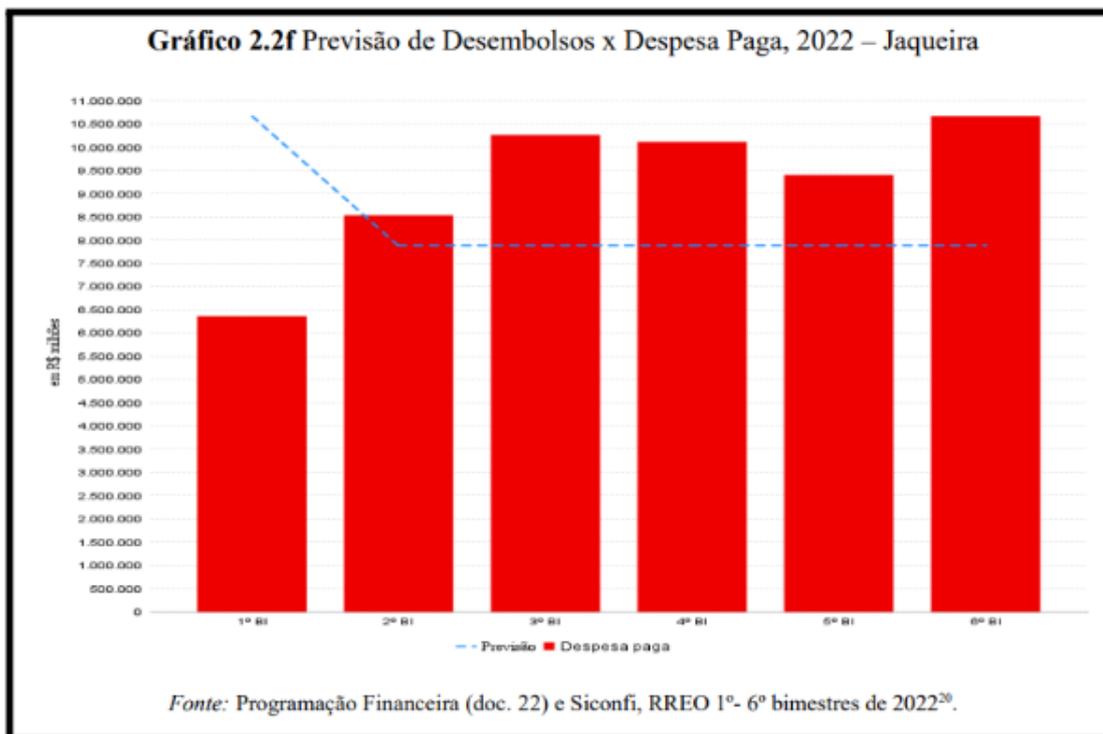
- **ID.02 - Programação financeira deficiente (Item 2.1)**
- **ID.03 - Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2)**

A auditoria indica que a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso encaminhados na prestação de contas (doc. 22) são deficientes, pois a previsão de receitas e de despesas mensais foi obtida, praticamente, pela simples divisão da receita prevista ou da despesa fixada na LOA por 12 (doze). Diz inadequada essa metodologia por considerar que todas as receitas e despesas mensais teriam comportamento uniforme durante o exercício.



Evidencia que, na prática, a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso não refletiram a realidade, respectivamente, da arrecadação e da despesa municipal durante o exercício de 2022, conforme gráficos a seguir (doc. 74, p. 14 e 19):





A defesa reconhece “observadas algumas inconsistências na metodologia adotada” (doc. doc. 84, p. 8) na elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso no exercício de 2022. No entanto, entende que a finalidade desses instrumentos foi cumprida, ao se obter Quociente de Desempenho de Arrecadação (QDA) de 1,15 (arrecadação de R\$ 1,15 para cada R\$ 1,00 previsto), a resultar em excesso de arrecadação.

Diz que as inconsistências são de natureza formal, a ensejar apenas a emissão de recomendação, conforme precedentes desta Corte. Nesse sentido, colaciona a deliberação tomada nos Processos e-TCE-PE nº 18100752-6 e nº 18100546-3. Adiciona que até a ausência de elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso — irregularidade mais grave, em tese, do que a eiva em tela — seria passível apenas de recomendação por este Tribunal. Nessa linha, colaciona o julgamento do Processo e-TCE-PE nº 21100384-0.

### Examino.

A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso representam importantes instrumentos de planejamento e de controle no gerenciamento dos gastos públicos, sendo de elaboração obrigatória pelo Poder Executivo até 30 dias após a publicação do orçamento, conforme art. 8º, *caput*, da LRF. Visam programar a liberação de recursos conforme o fluxo de arrecadação esperado, a fim de conciliar a realização das despesas com a disponibilidade de recursos para custeá-las, a prevenir desequilíbrio financeiro.



Nesse sentido, realço que o Poder deve promover a limitação de empenho e movimentação financeira se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita pode não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 9º, *caput*, da LRF. Recordo que a previsão de receitas deve considerar os efeitos da alteração de qualquer fator relevante (legislação, variação do índice de preços, crescimento econômico etc.), além de ser acompanhada da metodologia de cálculo e premissas utilizadas, sendo obrigatoriamente desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, segundo dispõe o art. 12 c /c o art. 13 da LRF.

Nesse passo, vejo que não se pode ter por metodologia adequada para elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso a mera divisão dos valores consignados na LOA por 12 (doze), haja vista desconsiderada a sazonalidade na realização de receitas e despesas durante a execução orçamentária no exercício. A correta evidenciação contábil no setor público exige maior precisão e eficiência na elaboração de tais instrumentos de planejamento e controle. Anoto que a obtenção de excesso de arrecadação durante o exercício não afasta a necessidade de utilização de metodologia adequada em sua elaboração.

Do exposto, mantenho os apontamentos. Cabível recomendação.

- **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).**

A auditoria indica que o art. 9º, *caput*, da Lei Municipal nº 331/2021, Lei Orçamentária Anual - LOA 2022 (doc. 46), autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares pelo Chefe do Executivo, mediante decreto, até o limite de 40% da despesa fixada. Destaca que o § 2º do citado dispositivo amplia substancialmente a abertura de tais créditos ao estabelecer que o limite autorizado não será onerado quando os recursos forem destinados a gastos com pessoal e com dívida pública, que representam quantidade substancial das despesas do orçamento.



Cita artigos e precedentes oriundos de outros órgãos de controle externo em que se teria entendido o limite de 10% ou 20% da despesa fixada como razoável para abertura de créditos suplementares autorizados em LOA.

Entende, pois, que o limite previsto na LOA 2022 para abertura de créditos adicionais suplementares diretamente pelo Poder Executivo foi exagerado, a implicar a descaracterização do orçamento como instrumento de planejamento e, na prática, o afastamento do Poder Legislativo do processo de autorização orçamentária. Aduz a configuração de atentado sutil à vedação contida no art. 167, inciso VII, da Constituição Federal - CF.

Por sua vez, a defesa alega que a legislação que estabelece as regras para elaboração do orçamento anual, notadamente a Lei Federal nº 4.320 /1964 (arts. 7º, inciso I, e 43), não estabelece limite percentual para abertura de créditos adicionais.

Afirma que a LOA 2022 foi proposta pelo Executivo, votada e aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo. Diz que a edição da LOA é ato jurídico complexo, que depende da manifestação de 2 vontades, conforme doutrina de Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Diante disso, entende que não houve desrespeito ao art. 167, inciso VII, da CF, na medida em que nenhuma abertura de crédito foi realizada sem autorização da Câmara Municipal, que participou do aludido ato jurídico. Nesse ponto, destaca que o próprio RA constatou que não foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo, diante da autorização de 40% da despesa fixada e abertura de apenas 34,89%.

Argumenta que a LOA 2022 foi elaborada no exercício de 2021, primeiro ano de gestão da defendente, havendo poucas informações contábeis precisas para a elaboração do orçamento. Assim, pede que eventuais falhas na elaboração da LOA sejam analisadas à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Por fim, aduz que as falhas em comento são de menor gravidade, a ser objeto apenas de recomendação, conforme precedentes deste Tribunal. Nessa linha, colaciona o resultado do julgamento dos Processos e-TCEPE nºs 21100485-6, 21100384-0 e -TCE-PE nº 1370075-3.

#### Analiso.

É certo que a Lei Federal nº 4.320/1964 e a CF não fixam limite específico para abertura de créditos adicionais. Nada obstante, a autorização para tal deve se pautar pela razoabilidade. Isto a fim de não tornar irrestrita a concessão ou utilização de tais créditos, ante a vedação imposta pelo art. 167, inciso VII, da CF. Noutro dizer, a razoabilidade deve pautar a proposta da LOA a ser enviada ao Legislativo, em ordem a evitar concessão desarrazoada daqueles créditos e prejuízo ao exercício do controle por esse Poder.



Nesse toar, a jurisprudência desta Corte considera desarrazoada a **autorização**, prevista em LOA, para abertura de créditos adicionais suplementares pelo Executivo **no quantitativo de 40% da despesa fixada nos orçamentos** fiscal e da seguridade social. Cito, *v.g.*, excerto de aresto que se debruçou sobre apontamento similar referente a Parecer Prévio exarado no bojo do Processo e-TCE-PE nº 21100501-0, relativo às contas de governo do Prefeito de Itaquitinga referentes ao exercício de 2020, na sessão do dia 06.12.2022:

A despeito da definição na LDO e na LOA do limite e condições para a suplementação orçamentária diretamente pelo Executivo ter contado com o aval do Legislativo, **tem razão a auditoria ao afirmar que a previsão legal de autorização do limite exagerado (40% para abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo), pode descaracterizar a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento**, deixando de submeter ao Legislativo significativas alterações do Orçamento.

**Entendo pertinente expedir determinação no sentido de evitar** o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo **autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais**, abstendo-se da inclusão de dispositivo inapropriado que amplie o limite real estabelecido, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e a não afastar o Legislativo de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução. (grifei)

Ressalto que o art. 9º, § 2º, da LOA 2022 ainda amplia significativamente a abertura de créditos adicionais suplementares diretamente por decreto, ao excluir do limite para abertura de tais créditos os recursos (oriundos de anulação total ou parcial de dotações) destinados a pessoal ou dívida pública.

Assim, observo relevante afronta à essência da vedação contida no art. 167, inciso VII da CF.

No ponto, sublinho sancionada pela defendente a Lei Municipal nº 331 /2021, LOA 2022 (doc. 46, p. 8), sendo aquela responsável direta pela inclusão do percentual de 40% da despesa fixada para abertura de créditos adicionais suplementares. No ponto, esclareço que a eiva em tela não trata de eventual abertura de créditos em quantitativo superior ao autorizado na LOA, mas da própria inserção de percentual não razoável no orçamento.

Ademais, a alegação de que a LOA seguiu os trâmites legais, sendo aprovada sem veto pelo Legislativo, não é bastante para afastar a responsabilização apurada, sobretudo tendo em vista que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada, conforme



dispõe o art. 1º, § 1º, da LRF. Dito de outra forma, a convalidação pelo Legislativo de dispositivo inadequado contido na LOA não tem o condão de afastar a responsabilidade do governante na gestão fiscal.

Noutro giro, anoto que a defesa não comprovou haver, no exercício de 2021, poucas informações contábeis precisas para a elaboração do orçamento de 2022. De todo modo, o fato de a LOA ter sido elaborada no primeiro ano de gestão da defendente, por si só, não teria força para a afastar a eiva.

Do exposto, mantenho o apontamento. Cabível ciência.

- **ID.08 - Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 4.681.032,89, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3)**
- **ID.09 - Déficit financeiro de R\$ 3.292.288,76 (Item 3.1)**

A auditoria aponta que a execução orçamentária da prefeitura no exercício de 2022 apresentou resultado deficitário de R\$ 4.681.032,89, conforme Tabela 2.3a do RA (doc. 74, p. 27). Diz que referido resultado é a materialização de insuficiente planejamento orçamentário-financeiro, em desconformidade com os fundamentos previstos na CF (art. 37) e na LRF (art. 1º, § 1º). Ainda, indica obtido déficit financeiro de R\$ 3.292.288,76, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro (doc. 6, p. 7-8).

A defesa alega que o déficit de execução orçamentária de R\$ 4.681.032,89 corresponde apenas a 8,58% da receita arrecadada no exercício, de R\$ 54.527.784,68. Argumenta que os resultados deficitários, orçamentário e financeiro refletem as dificuldades encontradas pela gestão no exercício de 2022, tendo em vista suposta limitação de receitas, ante a demanda crescente de despesas com serviços públicos postos à disposição da comunidade.

Nessa direção, diz criadas várias despesas extraorçamentárias com o intuito de enfrentar a proliferação da Covid-19 (Decreto Municipal nº 010/2022), bem como a calamidade pública resultante das chuvas intensas no município (Decreto Municipal nº 19/2022). Em especial, diz destinados recursos da área da saúde para enfrentamento à pandemia, com base no Decreto Municipal nº 010/2022. Destaca que a gestão municipal precisou realizar gastos com saúde no exercício de 2022 superiores em R\$ 2.818.345,42 ao despendido no ano anterior. Colaciona o Parecer Prévio relativo ao Processo e-TCE-PE nº 20100466-5, sublinhando que, mesmo com a identificação de déficit orçamentário no exercício, foi pela aprovação com ressalvas das contas.

Ainda, alega aumento de despesas no exercício de 2022 por conta do reajuste do piso salarial dos professores (33,24%), dos agentes comunitários



de saúde (100%) e do salário mínimo, que teria impactado diretamente nas despesas municipais. Diz que esses reajustes, oriundos de decisão do Governo Federal, não poderiam ser previstos quando da elaboração do orçamento. De forma genérica, aduz que esta Corte “possui jurisprudência que reforça os argumentos defensivos”, colacionando os Pareceres Prévios relativos aos Processo e-TCE-PE nº 18100752-6 e nº 18100546-3.

Por último, aduz que as falhas em comento são formais, sem capacidade para macular as contas, conforme precedentes desta Casa. Nessa linha, colaciona o Parecer Prévio relativo ao Processo e-TCEPE nº 20100466-5.

### Examino.

À saída, recorro que a **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante **cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas**, conforme art. 1º, § 1º, da LRF. Isso com vistas a evitar o déficit na execução orçamentária e financeira.

Um passo adiante, anoto que a defesa alega, mas não comprova, que teria ocorrido “limitação de receitas” no exercício de 2022. Na contramão, verifico aumento de 17,49% da arrecadação total do exercício de 2021 para 2022, passando de R\$ 46.410.491,88 para R\$ 54.527.784,68, conforme aponta o Gráfico 2.1c do RA (doc. 74, p. 13).

Ainda, vejo que a Defendente não comprova que o aumento da despesa na área da saúde, no exercício de 2022, teria sido decorrente do combate à pandemia. Sobre o ponto, sublinho que as medidas de enfrentamento em face da pandemia possuíram intensidades diversas durante sua duração, de 2020 a 2022. Por óbvio, referidas medidas foram mais intensas no início da situação de emergência, tornando-se mais brandas com o decorrer do tempo. Decerto, no período sob análise, não persistia qualquer necessidade extraordinária de aplicação adicional de recursos públicos. É nesse sentido o art. 2º do Decreto Municipal nº 010/2022 (doc. 88, p. 3), colacionado pela defesa, ao estabelecer que “Os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal continuarão a adotar todas as medidas necessárias ao enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente da Covid-19, observados os dispositivos legais em vigência” (grifei). Registro não haver no aludido decreto referência à necessidade de execução de despesas complementares. Na mesma direção, anoto também não haver a indicação de despesas adicionais geradas pela situação de emergência decorrente das chuvas intensas, tampouco comprovação de sua eventual contribuição para obtenção de déficit no exercício.

Em sucessivo, reavivo ser o aumento do salário mínimo ou do piso nacional do magistério, bem como de outras categorias, dispêndio previsível, anual. Mais, é uníssona a jurisprudência desta Corte na direção de que se tratam de eventos previsíveis, cabendo ao gestor efetuar planejamento financeiro com estes condizentes, em ordem a que referido aumento seja devidamente



provisionado. Os precedentes trazidos pela defesa não infirmam tal entendimento.

Saliento que as falhas em tela não são meramente formais, como aventado pela defesa, uma vez que desrespeitam disposições da ordem legal e restringem de modo progressivo a possibilidade de a Prefeitura Municipal atender às demandas da sociedade, bem como de arcar com as despesas do próprio Executivo no exercício seguinte.

Do exposto, mantenho o apontamento. Cabível ciência.

- **ID.10 - Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/ aplicação de recursos (Item 3.1)**

A auditoria afirma que o Quadro de Superávit/Déficit Financeiro (doc. 6) do Balanço Patrimonial identifica detalhadamente os saldos superavitários ou deficitários por fontes de recursos, de modo segregado, conforme exigido pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP. Informa, ainda, a obtenção de déficit financeiro de R\$ 3.292.288,76. No entanto, observa haver 3 fontes de recursos com saldos negativos sem apresentação de justificativa em notas explicativas, quais sejam: “Recursos do Fundeb” (saldo de - R\$ 1.248.206,26); “Receitas de Impostos e Transferência de Impostos - Executivo” (saldo de - R\$ 1.509.006,56); e “Receitas de Impostos e Transferência de Impostos - Saúde” (saldo de - R\$ 398.014,25).

A defesa não apresenta razões relativas ao apontamento.

Verifico.

É certo que, embora seja possível a apresentação de fontes com déficit no Quadro de Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial, não se pode olvidar da devida explicação nas chamadas Notas Explicativas. Por isso, devem os saldos negativos vir acompanhados de notas explicativas, cabendo a estas detalhar o que impacta significativamente as demonstrações contábeis, sobretudo para que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta quando da realização de despesas, em ordem a evitar assunção de obrigações sem lastro financeiro. No ponto, realço que o item 4.3 do MCASP - 9ª Edição, válido a partir do exercício de 2022, assevera que “O Balanço Patrimonial deverá ser acompanhado de notas explicativas em função da dimensão, da natureza e função dos valores envolvidos nos ativos e passivos”.

*In casu*, ao consultar o quadro em tela (doc. 6, p. 20-21), verifico que há, na verdade, 10 fontes com saldos negativos, tendo a auditoria evidenciado 3 déficits com valores relevantes. Ademais, de fato, constato não haver informações acerca dos saldos negativos na nota explicativa, nesses termos:



O quadro de Superávit/Déficit Financeiro corresponde ao valor que poderá ser usado para suplementar as despesas por superávit financeiro do exercício anterior, conforme previsto no inciso I, § 1º, Art. 43 da Lei Federal nº 4.320 /1964. A informação é apresentada por recurso vinculado.

Do exposto, mantenho o apontamento. Cabível ciência.

**ID.12 - Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 148.197,44 (Item 3.4)**

**ID.13 - Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 664.683,27 pertencentes ao exercício (Item 3.4)**

A auditoria aponta não recolhimento, no exercício de 2022, de R\$ 148.197,44 (6,14%) do valor contabilizado a título de contribuição dos servidores devida ao RGPS, conforme Tabela 3.4a (doc. 74, p. 40). Também indica não recolhimento de R\$ 664.683,27 (10,99%) do montante contabilizado a título de contribuição patronal, conforme Tabela 3.4b do RA (doc. 74, p. 40-41). Destaca que a arrecadação e o recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS devem obedecer ao disposto na Lei Federal nº 8.212/1991 (art. 30 e seguintes).

A Defendente alega que as competências relativas ao mês de dezembro e ao 13º salário deveriam ser excluídas do cálculo relativo ao exercício de 2022, pois a responsabilidade pelos respectivos recolhimentos da contribuição só se exauriu no exercício seguinte, em 20.01.2023. Nessa direção, indica ser o entendimento deste Tribunal alcançado no julgamento dos Processos e-TCE-PE nº 18100550-5 e-TCE-PE nº 1402796-3.

Com aludida exclusão, calcula que os valores não recolhidos das contribuições dos servidores e patronal devidas ao RGPS, no exercício de 2022, seriam de, respectivamente, R\$ 120.686,64 (5,00%) e R\$ 106.399,73 (1,75%), a representar percentual irrisório. Aduz que esta Casa possui precedentes no sentido de aprovar as contas com ressalvas, quando o valor não recolhido representa baixo percentual. Nessa linha, colaciona a deliberação dos Processos TCE-PE nº 1403689-7, e-TCE-PE nºs 15100122-4 e 16100012-5.



Aduz que os valores não recolhidos foram objeto de parcelamentos de débitos, de nºs “022600110000202893287” (doc. 07) e 0226.00011.0000420371.23-91 (doc. 08)” (doc. 84, pag. 23), que estariam com execução tempestiva e regular.

Ainda, realça haver convivido com duas calamidades públicas (força maior) no município durante o exercício de 2022, envidando esforços e aplicação de recursos para restauração da normalidade. Nessa direção, destaca a edição do Decreto Municipal nº 010/2022 (doc. 88), que declara Estado de Emergência em Saúde Pública decorrente da pandemia da Covid-19, bem como o Decreto Municipal nº 19/2022 (doc. 93), que declara Situação de Emergência em virtude de chuvas intensas. Aduz que “força maior” seria, segundo o Boletim Semanal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, “fatos humanos ou naturais, que podem até ser previstos, mas da mesma maneira não podem ser impedidos; por exemplo, os **fenômenos da natureza, tais como tempestades**, furacões, raios, etc ou fatos humanos como guerras, revoluções, e outros” (doc. 84, p. 23, grifo original). Nesse contexto, frisa que, no julgamento, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, conforme dispõe o art. 22, § 1º, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro - LINDB.

Entende, assim, que o caso em tela se enquadraria nas ressalvas contidas na Súmula nº 08 deste Tribunal, que assevera que “Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda na arrecadação”.

Aduz que, no Processo TCE-PE nº 1603607-4, esta Casa abrandou a eiva de não recolhimento integral de contribuições previdenciárias, considerando o reconhecimento de situação de emergência no município, decorrente de estiagem prolongada, que seria, segundo o julgado, “motivo de força maior suficiente para abrandar a mácula e, por consequente, a responsabilidade do gestor” (doc. 84, p. 28).

Por fim, em face dos julgados citados, pontua a necessidade de respeito aos precedentes, conforme art. 926 do Código de Processo Civil, aplicável também no âmbito administrativo, o qual estabelece que “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”.

#### Examino.

À largada, ao consultar o “Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS” (doc. 43), fornecido na prestação de contas, verifico que a data de vencimento da contribuição relativa ao 13º salário é 20.12.2022, não 20.01.2023, como aventado pela defesa. Logo, a retificação de cálculo proposta só comporta a exclusão da contribuição referente ao mês de dezembro, com vencimento em 20.01.2023. Nessa linha, cito o entendimento contido no Parecer Prévio relativo ao Processo e-TCE-PE nº 17100153-9 (grifei):



Quanto à alegação da defesa relativa aos valores de dezembro e ao 13º salário não foram excluídos no cálculo da auditoria, **procede** o argumento referente ao mês de **dezembro**, que deve ser recolhido em janeiro, não sendo irregularidade o não recolhimento no exercício. Contudo, **não procede** a alegação de que o recolhimento do **décimo terceiro salário** deve ser recolhido no exercício seguinte.

Ao refazer os cálculos com a exclusão dos valores relativos à competência de dezembro (doc. 74, p. 41-41), obtenho o montante **não recolhido** de R\$ 138.893,44 (6,24%) da contribuição dos servidores devida ao RGPS, bem como de R\$ 395.876,82 (7,08%) da contribuição patronal. A memória de cálculo consta na tabela abaixo, por mim elaborada:

CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES			
	CONTABILIZADO (R\$)	NÃO RECOLHIDO (R\$)	NÃO RECOLHIDO (%)
TOTAL	2.413.633,74	148.197,44	6,14%
DEZEMBRO	187.629,53	9.304,00	
DIFERENÇA	2.226.004,21	138.893,44	6,24%
CONTRIBUIÇÃO PATRONAL			
	CONTABILIZADO	NÃO RECOLHIDO	% NÃO RECOLHIDO
TOTAL	6.048.023,31	664.683,27	10,99%
DEZEMBRO	460.235,29	268.806,45	
DIFERENÇA	5.587.788,02	395.876,82	7,08%

Noutro giro, registro que não identifiquei nos autos os parcelamentos citados pela defesa, de nºs “022600110000202893287 (doc. 07) e 0226.00011.0000420371.23-91 (doc. 08)” (doc. 84, p. 23). Porém, ao consultar o Processo eTCE-PE nº 24100470-6, referente às contas de governo da prefeitura relativas ao exercício de 2023, em instrução, observei constar no Demonstrativo de Recolhimento o repasse de 7 parcelas referentes ao primeiro parcelamento e de 2 atinentes ao segundo, todas no exercício de 2023 (doc. 42, p. 3, do referido Processo). Aproveito para corrigir a identificação do primeiro parcelamento citado pela defesa, sendo certo o nº 02260001100002028932387.

Ademais, constato declarada, de fato, durante o exercício de 2022, situação de emergência decorrente da pandemia da Covid-19 (doc. 88) e de chuvas intensas (doc. 93). No entanto, a defendente não demonstrou de que forma essa emergência teria gerado a necessidade de não recolher R\$ 534.770,26 (R\$ 138.893,44 + R\$ 395.876,82) das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS para custear eventuais despesas compulsórias e inadiáveis.

Mais, sobre a parte dos servidores (R\$ 138.893,44), provada fosse eventual indisponibilidade de recursos, ainda assim restaria firme o dever de



repassar o valor devido, que à prefeitura não pertence, sob pena de se incorrer em apropriação indébita, nos termos da Súmula nº 12 desta Casa. Ademais, o argumento de grassar a pandemia, cujos reflexos econômicos ecoaram globalmente, não serve de lastro ao inadimplemento previdenciário. A prevalecer o arguido, nenhum ente teria cumprido seus deveres com a previdência nos exercícios de 2020 a 2022. Raciocínio análogo se aplica à ocorrência de situação de emergência decorrente de chuvas intensas. É nesse sentido o atual posicionamento desta Corte, contido, por exemplo, nos Acórdãos nº 664/2024 (Processo e-TCE-PE nº 21100893-0), nº 1.133/2021 (Processo e-TCE-PE nº 18100534-7) e nº 190/2019 (Processo TCE-PE nº 1821337-6). Para maior clareza, segue trecho do Acórdão T.C. nº 1.133/2021 (grifei):

1. [...] É necessária a comprovação da ausência de recursos financeiros para o recolhimento das contribuições previdenciárias na data dos recolhimentos das contribuições e que esta ausência de recursos não tenha sido causada pela administração.

2. **A alegação de estiagem não é suficiente para justificar o não recolhimento de contribuições previdenciárias. É necessário comprovar a existência de despesas excepcionais decorrentes da estiagem** que impediram o recolhimento das contribuições previdenciárias devidas.

[...]

CONSIDERANDO que a **eventual “apresentação de decretos de emergência”, por si só, não se sobrepõe a uma análise global dos fatos**, conforme já assentou o este Tribunal (Processo TCE-PE nº 1402397-0 – Plenário; TCE-PE nº 1509478-9 – Plenário; TCE-PE nº 1680000-0 – 1ª Câmara; Processo TCE-PE nº 1720473- 2 - Plenário”),

Inclusive, destaco ocorrido aumento de 17,49% da arrecadação total do exercício de 2021 para 2022, passando de R\$ 46.410.491,88 para R\$ 54.527.784,68, segundo aponta o Gráfico 2.1c do RA (doc. 74, p. 13). Esse contexto, a meu ver, afasta a aplicação da Súmula nº 8 desta Casa ao caso em tela.

Resta caracterizada, pois, a omissão no recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao RGPS na importância de R\$ 534.770,26, sendo R\$ 138.893,44 (6,24% da devida) referentes à contribuição dos servidores e R\$ 395.876,82 (7,08% da devida) relativos à contribuição patronal. Destaco ser relevante o montante não recolhido ao RGPS, pois supera bastante o valor estabelecido pela Procuradoria da Fazenda Nacional para ingresso de ações de cobrança com base no art. 20 da Lei Federal nº 10.522/2002, regulada pela Portaria nº 130/2012 do Ministério da Fazenda, fixado em R\$ 20.000,00 o mínimo para interpor ações que tais. O STF também adota esse



valor como parâmetro quando do exame de ações penais em que imputada conduta tipificada de omissão previdenciária de contribuições dos segurados (Código Penal, art. 168-A).

Referida omissão contraria princípios expressos da administração pública e o dever de contribuir para o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, em acinte à CF, arts. 37, 195 e 201, à Lei Federal nº 8.212/1991, art. 30, e à LRF, art. 1º, *caput* e § 1º.

É dizer, omissões como essas comprometem as finanças municipais na medida em que os orçamentos futuros ficam cada vez mais comprometidos com o pagamento de contribuições previdenciárias, visto que, somadas às contribuições do mês, as contribuições em atraso devem ser pagas com robustos encargos legais. Cria-se, pois, círculo vicioso de formação de passivos previdenciários com alto custo para os sanar, a pesar sobre os cidadãos mediante tributos.

Não me parece demais sublinhar ser dever legal prever recursos orçamentários para arcar com os gastos previdenciários, nos termos do art. 87 da Lei Federal nº 8.212/1991:

Artigo 87. Os orçamentos das pessoas jurídicas de direito público e das entidades da administração pública indireta devem consignar as dotações necessárias ao pagamento das contribuições da Seguridade Social, de modo a assegurar a sua regular liquidação dentro do exercício.

Por fim, sublinho que critérios utilizados para apuração da materialidade, ou não, das contribuições não recolhidas ou para comprovação, ou não, da ocorrência de “força maior”, nos precedentes citados pela defesa, não vinculam o juízo de valor formado nos presentes autos..

Do exposto, mantenho a apontamento. Porém, na esteira de recente precedente desta Casa, Acórdão T.C. nº 330/2024 (Processo e-TCE-PE nº 20100143-3RO001), exarado na sessão de 13.03.2024, anoto que não cabe opinativo pela rejeição das contas, por ser esta a única irregularidade grave no caso sob análise. Cabível ciência.

- **ID.17 - Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.3)**

A auditoria expõe que a Despesa Total com Pessoal - DTP alcançou 64,88% da Receita Corrente Líquida - RCL no 3º quadrimestre de 2022, conforme Apêndice V do RA (doc. 74, p. 100-101), a extrapolar o limite total fixado no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Aponta que o Poder Executivo se encontra desenquadrado do limite total desde o 3º quadrimestre de 2017, com base no Gráfico 5.3a do RA (doc. 74, p. 53).



Informa que, com a publicação da Lei Complementar (LC) Federal nº 178 /2021, há duas regras para recondução da despesa com pessoal ao limite legal:

1. Poderes ou órgãos que se encontravam abaixo do limite previsto no art. 20 da LRF ao término do exercício financeiro de 2021 e extrapolaram o limite nos exercícios seguintes: seguem estritamente o disposto no art. 23 da LRF (redução do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro); e
2. Poderes ou órgãos que extrapolaram o limite previsto no art. 20 da LRF ao término do exercício financeiro de 2021: seguem o regime especial previsto no art. 15 da LC nº 178/2021 (redução do excesso à razão de, pelo menos, 10% a cada exercício a partir de 2023, devendo todo o excesso ser eliminado até o término do exercício de 2032).

Diante disso, verifica que a DTP do Poder Executivo foi de 57,05% da RCL no 3º quadrimestre de 2021, conforme RA da Prestação de Contas de Governo da prefeitura relativa ao exercício de 2021 (Processo e-TCE-PE nº 22100475-0), a demonstrar o enquadramento no regime especial previsto no art. 15 da LC nº 178/2021.

A defesa alega que, no exercício de 2022, estava enquadrada no regime especial de readequação dos limites de gastos com pessoal estabelecido pelo art. 15 da LC nº 178/2021, tendo em vista a obtenção da DTP de 57,05% da RCL no 3º quadrimestre de 2021.

Diante disso, entende que a extrapolação dos gastos no exercício de 2022 deve ensejar apenas determinações, conforme entendimento supostamente unânime desta Corte no julgamento de contas de governo relativas ao exercício de 2022. Nesse sentido, colaciona os pareceres prévios referentes aos seguintes Processos e-TCE-PE, com julgamento pela regularidade com ressalvas das contas: 23100658-5, 23100652-4, 23100630-5, 23100694-9, 23100556-8. A respeito dos precedentes, informa que o art. 926 do Código de Processo Civil, aplicável também no âmbito administrativo, estabelece que “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”.

Destaca que a Prefeitura de Jaqueira, enquadrada no aludido regime especial, possuía a obrigação de reduzir o excesso a partir de 2023. Em vista disso, diz que a gestão promoveu a redução da DTP/RCL, que teria passado de 68,88% no encerramento de 2022 para 58,50% no último quadrimestre de 2023.

Realça que o Município de Jaqueira enfrentou estado de calamidade por 2 motivos durante exercício de 2022, o que teria gerado a edição de atos normativos e a criação de várias despesas extraorçamentárias. Nessa direção, colaciona o Decreto Municipal nº 010/2022 (doc. 88), que declara



Estado de Emergência em Saúde Pública decorrente da pandemia da Covid-19, bem como o Decreto Municipal nº 19/2022 (doc. 93), que declara Situação de Emergência em virtude de chuvas intensas.

Em adição, destaca já assentado por este Tribunal, em diversos julgados, que inconsistências apenas com relação aos gastos com pessoal não ensejam recomendação pela rejeição das contas de governo. Nesse sentido, cita ou colaciona o julgamento dos seguintes Processos e-TCE-PE, relativos a exercícios entre 2014 e 2018: 18100459-8, 15100103-3RO001, 16100100-2, 15100097-9, 16100047-2, 17100107-2RO001, 19100370-0, 19100150-8, 19100363-3 e 18100476-8. Do exposto, pede seja aplicado ao caso em tela o mesmo tratamento, em atenção aos Princípios da Isonomia, da Segurança Jurídica e da Coerência.

### Examino.

Consoante expõe a auditoria, a Lei Complementar Federal nº 178/2021, em seu art. 15, “estabeleceu regime especial de readequação ao limite de gastos com pessoal para aquele Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro de 2021 estivesse acima do seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da LRF”. Em tal regime, o Poder ou órgão deverá eliminar o excesso até o término do exercício de 2032, à razão de, pelo menos, 10% a cada exercício a partir de 2023. Portanto, há duas regras para recondução da despesa total com pessoal ao limite previsto na LRF:

- I) Poderes ou órgãos que se encontravam abaixo do limite previsto no art. 20 da LRF ao término do exercício financeiro de 2021 e vierem a extrapolar o limite nos exercícios seguintes seguem estritamente o disposto no art. 23, da LRF (redução em dois quadrimestres, sendo pelo menos um terço do excesso no primeiro); e
- II) Poderes ou órgãos que se encontravam acima do limite previsto no art. 20 da LRF ao término do exercício financeiro de 2021 seguem o regime especial previsto no art. 15, da Lei Complementar Federal nº 178/2021 (redução até o término de exercício de 2032, sendo pelo menos 10% do excesso a cada exercício).

A auditoria arremata (doc. 74, p. 52):

“No caso do Poder Executivo em análise, verificou-se que o percentual da DTP apurado ao término do exercício de 2021, de acordo com o Relatório de Auditoria do Processo de Contas de Governo daquele exercício, foi de 57,05, enquadrando-se, portanto, no regime especial previsto no art. 15 da LC 178.”

Nessa contextura, ante o descumprimento do limite da DTP pela Prefeitura de Jaqueira, ao término do exercício de 2021, permanecendo desde então com os gastos de pessoal acima do limite (em torno de 59,4 a 64,9% da



RCL) até o 3º Quadrimestre/2022, à luz do que reza o art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178, o Poder Executivo Municipal /2021, estaria dentro do regime especial, devendo eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 da LRF, de modo a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

Nessa esteira, como a Prefeitura de Jaqueira ainda estaria dentro do prazo para recondução da DTP aos limites estabelecidos, entendo que a irregularidade enseja determinação para que o Poder Executivo Municipal adote medidas efetivas para a readequação dos gastos com pessoal aos limites legais, em atendimento às exigências do art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021 c/c o art. 23 da LRF, conforme conclusão da auditoria (doc. 74, p. 53):

a) o excesso deverá ser eliminado à razão de, pelo menos, 10% 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, o descumprimento do limite de gastos com pessoal no exercício de 2022 não deve contribuir para a emissão de opinativo pela rejeição das contas.

- **ID.18 - Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5)**
- **ID.19 - Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5)**

A auditoria indica inscritos no exercício de 2022, sem disponibilidade financeira, restos a pagar processados, com recursos vinculados e não vinculados, no valor total de R\$ 2.729.939,27, conforme Tabela 5.5 do RA (doc. 74, p. 57). Destaca que, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF - 12ª Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, válido a partir de 2022, como regra geral, “as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte, por meio da inscrição em restos a pagar, com a suficiente disponibilidade de caixa”.

A defesa alega que os valores de restos a pagar processados, vinculados e não vinculados, representa apenas 6,51% da despesa empenhada no exercício de 2022, conforme Tabela 2.2 do RA (doc. 74, p. 25). Argumenta



que as eivas em tela, por si só, não justificam a emissão de parecer prévio pela rejeição das presentes contas, cabendo apenas recomendação. Nessa linha, colaciona os Pareceres Prévios relativos ao Processo e-TCE-PE nº 18100862-2 e nº 17100113-8.

### Examino.

De logo, recorro que a **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante obediência a limites e **condições relativas à inscrição em restos a pagar**, conforme art. 1º, § 1º, da LRF. Nesse esteira, estabelece o MDF que a inscrição em restos a pagar pressupõe a existência de suficiente disponibilidade de caixa.

Dito isso, anoto que a defesa, em suma, limita-se a dizer que o valor inscrito de restos a pagar processados, de R\$ 3.857.037,21 (6,51%), seria pouco significativo frente à despesa total empenhada no exercício, de R\$ 59.208.817,57. A meu ver, o mencionados quantitativo e o respectivo percentual, por si só, são relevantes. Significativo, também, o montante inscrito no exercício de 2022 sem disponibilidade financeira, na monta de R\$ 2.729.939,27, ao arripio da legislação aplicável. Assim, tem razão a auditoria ao formalizar o apontamento.

Do exposto, mantenho o achado. Cabível ciência.

- **ID.20 - Nível “Intermediário” de transparência da gestão, conforme Levantamento Nacional de Transparência Pública (LNTP), evidenciando que a prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações necessárias (Item 9)**

A auditoria aponta que a Prefeitura de Jaqueira obteve o nível de transparência “intermediário” no Levantamento Nacional de Transparência Pública realizado por esta Corte no exercício de 2022, nos termos da Resolução TC nº 172/2022. Diz que o levantamento utiliza como base a normatização contida na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), na Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e na Lei Federal nº 13.460/2017 (Lei das Ouvidorias). Informa que os critérios de avaliação são classificados, por nível de exigência, em essenciais, obrigatórios ou recomendados, com atribuição de pesos, ficando caracterizados da seguinte forma:

(I) Essenciais (peso 3): critérios de observância compulsória, cujo descumprimento pode ocasionar o bloqueio das transferências voluntárias;

(II) Obrigatórios (peso 2): aqueles de observância compulsória, cujo cumprimento pelas unidades controladas é imposto pela legislação; e



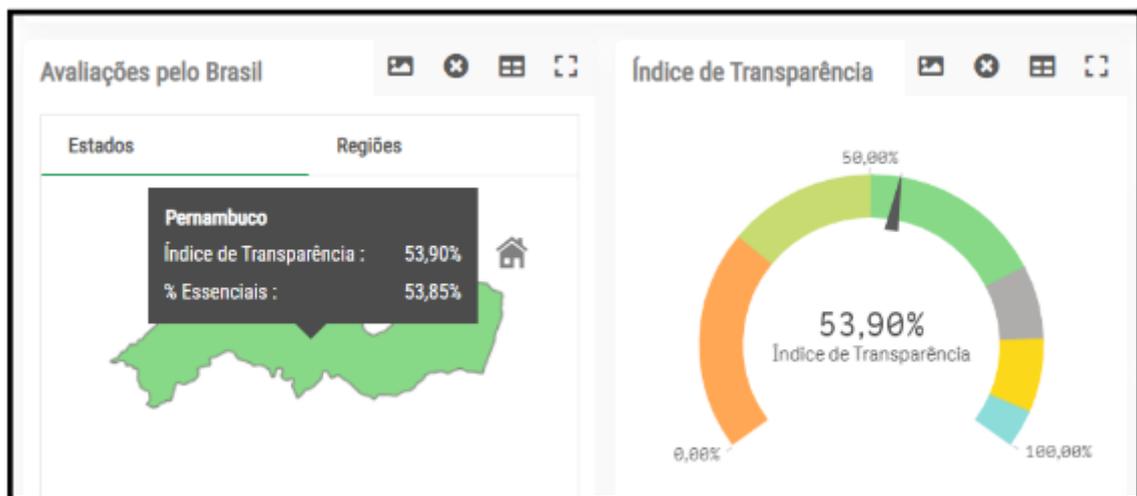
(III) Recomendados (peso 1): aqueles cuja observância, embora não decorra de regra expressa na legislação, constitui boa prática de transparência.

Indica que o levantamento completo pode ser consultado no endereço eletrônico: <<https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/radar-da-transparencia-publica/radar-da-transparencia-publica.html>>.

Por sua vez, a defendente alega que assumiu o município com nível de transparência “insuficiente”, mas conseguiu o alavancar para o nível “intermediário” no Levantamento Nacional de Transparência Pública. Diante da evolução da transparência municipal em sua gestão, pede seja o apontamento remetido ao campo das recomendações.

### Analiso.

Ao consultar o levantamento completo no endereço indicado pela auditoria, observo que a Prefeitura de Jaqueira obteve índice de transparência de 53,90% (nível “intermediário”) no exercício de 2022. Verifico alcançado 53,85% no tocante ao critério de avaliação “Essenciais”, de observância compulsória, cujo descumprimento pode ocasionar o bloqueio de transferências voluntárias. Isto é, no exercício de **2022**, a prefeitura **não** atendeu a todos os requisitos essenciais de transparência da legislação aplicável. Segue extrato da consulta:



Registro que a evolução da transparência em relação à gestão anterior não é suficiente para afastar a eiva em tela, relativa ao exercício de 2022. A análise desta Corte se dá por exercício.

Diante do exposto, mantenho o achado.

### **Considerações Finais**



A partir de uma perspectiva global das contas de governo, vejo observância, por parte da gestão municipal, da maioria dos aspectos fundamentais para prolação de juízo favorável à aprovação com ressalvas, sem embargos de emissão de recomendações ou ciências.

Decerto, colho dos autos, dentre outras conformidades: (I) repasse de duodécimos ao Poder Legislativo do valor permitido; (II) respeito ao limite legal da dívida consolidada líquida; (III) aplicação do percentual mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica; e (IV) aplicação do percentual mínimo em ações e serviços públicos de saúde.

Sem dúvida, persistem achados negativos, a saber: (I) programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso deficientes; (II) LOA com previsão de limite exagerado para abertura de créditos adicionais; (III) déficits de execução orçamentária e financeira; (IV) saldos negativos relevantes em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial sem justificativa em notas explicativas; (V) não recolhimento integral de contribuições dos servidores e patronal devidas ao RGPS (única irregularidade grave); (VI) DTP acima do limite previsto na LRF (falha atenuada diante da aplicação do regime especial previsto no art. 15 da LC nº 178/2021); (VII) inscrição de restos a pagar processados, com recursos vinculados ou não vinculados, sem disponibilidade financeira; e (VIII) obtenção do nível de transparência “intermediário” no Levantamento Nacional de Transparência Pública.

Nada obstante, tais achados, com exceção do não recolhimento integral de contribuições devidas ao RGPS, não configuram infrações graves em termos de análise de contas de governo, a desafiarem apenas ressalvas e recomendações ou ciências, em ordem a aprimorar a governança do ente e a não se repetirem. Pela única eiva grave, conforme explanado no voto, levando em conta recente precedente desta Casa, deixo de recomendar a rejeição das contas.

Portanto, na esteira de inúmeros julgados desta Corte, e em nome dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, ratificados no art. 22, § 2º, da LINDB, tenho de maior justeza a emissão de opinativo pela aprovação com ressalvas das contas ora examinadas.

Sem mais,

**VOTO pelo que segue:**

CONTAS ANUAIS DE GOVERNO.  
LIMITES CONSTITUCIONAIS E  
LEGAIS. ORÇAMENTO. FINANÇAS  
E PATRIMÔNIO. REPASSE DE  
DUODÉCIMOS.



RESPONSABILIDADE FISCAL.  
EDUCAÇÃO. CONTRIBUIÇÕES  
PREVIDENCIÁRIAS.  
TRANSPARÊNCIA.  
RAZOABILIDADE. APROVAÇÃO  
COM RESSALVAS.

1. Aspectos fundamentais de contas de governo atendidos. Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo do valor permitido. Respeito ao limite legal da dívida consolidada líquida. Aplicação do percentual mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Aplicação do percentual mínimo em ações e serviços públicos de saúde.

2. Em face dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, albergados na LINDB, os achados negativos remanescentes - (I) programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso deficientes; (II) LOA com previsão de um limite exagerado para abertura de créditos adicionais; (III) déficits de execução orçamentária e financeira; (IV) saldos negativos relevantes em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial sem justificativa em notas explicativas; (V) não recolhimento integral de contribuições dos servidores e patronal devidas ao RGPS; (VI) DTP acima do limite previsto na LRF, com atenuação decorrente da aplicação do regime especial previsto no art. 15 da LC nº 178/2021; (VII) inscrição de restos a pagar processados, com recursos vinculados ou não vinculados, sem disponibilidade financeira; e (VIII) obtenção do nível de transparência “intermediário” no Levantamento Nacional de Transparência Pública - desafiam ressalvas e recomendações ou ciências. Perspectiva global das contas 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;

**RIDETE CELLIBE PELLEGRINO DE MACEDO OLIVEIRA:**

**CONSIDERANDO** o Relatório de Auditoria (doc. 74) e a defesa (docs. 84, 92 e 95);

**CONSIDERANDO** a elaboração deficiente da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, sem levar em conta a sazonalidade na realização de receitas e despesas durante a execução orçamentária no exercício, em desatenção ao cerne dos arts. 9º, 12 e 13 da LRF;

**CONSIDERANDO** a formulação da LOA com previsão de limite exagerado para abertura de créditos adicionais suplementares pelo Poder Executivo, por meio de decreto, a caracterizar afronta à essência do art. 167, inciso VII, da CF;

**CONSIDERANDO** a obtenção de déficits de execução orçamentária e financeira;

**CONSIDERANDO** a existência de saldos deficitários relevantes em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial sem justificativa em notas explicativas, em desobediência às orientações contidas no MCASP da STN;

**CONSIDERANDO** o não recolhimento de R\$ 138.893,44 (6,24%) e de R\$ 395.876,82 (7,08%), respectivamente, das contribuições previdenciárias dos servidores e patronal devidas ao RGPS, em desobediência ao disposto na Lei Federal nº 8.212/1991;

**CONSIDERANDO** a obtenção da DTP acima do limite previsto na LRF, irregularidade atenuada diante da aplicação do regime especial previsto no art. 15 da LC nº 178/2021;

**CONSIDERANDO** a inscrição de restos a pagar processados, com recursos vinculados ou não vinculados, sem disponibilidade financeira, em afronta ao art. 1º, § 1º, da LRF e às orientações contidas no MDF da STN;

**CONSIDERANDO** a obtenção do nível de transparência “intermediário” no Levantamento Nacional de Transparência Pública, nos termos da Resolução TC nº 172/2022, sem cumprimento de todos os requisitos essenciais de transparência previstos na legislação aplicável;



**CONSIDERANDO**, por outro lado, dentre outras conformidades, repasse de duodécimos ao Poder Legislativo do valor permitido; respeito ao limite legal da dívida consolidada líquida; aplicação do percentual mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica; e aplicação do percentual mínimo em ações e serviços públicos de saúde;

**CONSIDERANDO** os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, ratificados no art. 22, § 2º, da LINDB; 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 Jaqueira a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). RIDETE CELLIBE PELLEGRINO DE MACEDO OLIVEIRA, 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 Jaqueira, ou quem vier a sucedê-los, que atendam a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Elaborar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso considerando a sazonalidade na realização de receitas e despesas durante a execução orçamentária no exercício, em atenção ao cerne dos arts. 9º, 12 e 13 da LRF.

**Dar CIÊNCIA**, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no artigo 10 combinado com o artigo 14 da Resolução TC nº 236/2024, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Jaqueira, ou quem vier a sucedê-lo, com o objetivo de evitar situações futuras análogas, sob pena de configurar reincidência, que:

1. Que a autorização na LOA de limite exagerado para abertura de créditos adicionais suplementares pelo Poder Executivo, por meio de decreto, caracteriza afronta à essência do art. 167, inciso VII, da CF.
2. Que o não detalhamento em notas explicativas dos saldos deficitários relevantes constantes no Quadro de Superávit /Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial desobedece às orientações contidas no MCASP da STN.



3. Que o recolhimento parcial de contribuições previdenciárias dos servidores e patronal devidas ao RGPS contraria o disposto na Lei Federal nº 8.212/1991.
4. Que a inscrição de restos a pagar processados, com recursos vinculados e não vinculados, sem disponibilidade financeira afronta o art. 1º, § 1º, da LRF e as orientações contidas no MDF da STN.
5. Que o insuficiente planejamento orçamentário-financeiro resulta na obtenção de resultado financeiro deficitário, a aumentar os riscos de desequilíbrio das contas públicas, em acinte ao comando inserto no art. 37 da CF e o art. 1º, § 1º, da LRF.

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

À Diretoria de Controle Externo:

1. Monitorar o cumprimento das deliberações emitidas.

À Diretoria de Plenário:

1. Por medida meramente acessória, enviar cópia impressa ao Chefe do Poder Executivo local do Relatório de Auditoria (doc. 74), do Parecer Prévio e do respectivo Inteiro Teor da Deliberação.

Este 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 %	32,76 %	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 %	95,64 %	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 %	16,44 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	64,88 %	Não
		CF/88, caput do a	Somatório da	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		



Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	receita tributária e das transferências previstas	habitantes; 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\$ 1.566.000,07	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	35,13 %	Sim



## **OCORRÊNCIAS DO PROCESSO**

PROCESSO RETIRADO DE PAUTA NA SESSÃO DO DIA 18/04/2024.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 25/07/2024.

## **RESULTADO DO JULGAMENTO**

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES , relatora do processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora.