



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Ofício TCE-PE/DP/NAS/GEEC n.º 0018/2023 (Comunicação n.º 144959)

Processo TC n.º 21100408-0

Modalidade: Prestação de Contas

Tipo: Governo

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Toritama

Recife, 24 de Janeiro de 2023

Sr. Presidente,

Cumprimentando V. S.^a, envio cópia do Parecer Prévio emitido por esta Corte de Contas, de acordo com o artigo 71, inciso I, c/c o artigo 75, *caput*, ambos da Constituição Federal e publicado no Diário Eletrônico deste Tribunal em 20/10/2022, referente ao Processo T.C. Nº 21100408-0, Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Toritama, exercício de 2020, para apreciação dessa Casa Legislativa, observado o quorum estabelecido no § 2º, do artigo 31, da Constituição Federal e o prazo de 60 (sessenta) dias para o devido pronunciamento previsto no § 2º, do artigo 86 da Constituição do Estado de Pernambuco.

Conforme dispõe o artigo 2º da Resolução TCE-PE nº 08/2013, finalizado o julgamento das contas do Chefe do Executivo, os presidentes de Câmaras Municipais enviarão ofício ao Tribunal de Contas, no prazo de 15 (quinze) dias, informando sobre o julgamento.

Para os processos eletrônicos do TCE-PE, disponíveis apenas eletronicamente no sistema e-TCEPE, o resultado do julgamento deverá ser enviado em resposta à presente comunicação, **em até 75 dias** contados do recebimento do parecer prévio, juntamente com os documentos comprobatórios previstos na citada Resolução, como segue:

- A comprovação da notificação dos interessados pela defesa;
- as atas das deliberações das comissões e plenário;
- o quórum, o número de votos proferidos em cada sentido e os encaminhamentos feitos;
- a motivação, em caso de divergência, do parecer prévio;
- o atendimento à norma do parecer prévio prevalecer, salvo dois terços dos votos em contrário;
- a comprovação de publicação da deliberação.

Será considerada como data de recebimento do parecer prévio pela Câmara, e, portanto, o marco inicial para a contagem dos prazos para apreciação e envio do resultado do julgamento, a data de ciência



no sistema e-TCEPE desta comunicação, pelo Presidente da Câmara, ou dez dias após sua expedição, conforme estabelecido na Resolução TC 21/2013, artigo 18, §§ 1º e 2º, quanto à ciência das comunicações eletrônicas.

Todos os documentos processuais estão disponíveis no painel do usuário do e-TCEPE, desde a publicação do Parecer Prévio, além de estarem no sítio do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco para consulta pública.

A seguir, exibimos link para facilitar a consulta direta a este processo e seus documentos para fins de julgamento por este Poder Legislativo:

<http://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaExternaTCE/listView.seam?cprc=21100408&digito=0>

Atenciosamente,

[Assinado digitalmente]

JOSÉ DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS

Diretor de Plenário

A Sua Senhoria, o(a) Senhor(a)
JOSE FERREIRA DE CARVALHO
Presidente da Câmara Municipal de Toritama



36ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 18/10/2022

PROCESSO TCE-PE N° 21100408-0

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

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

INTERESSADOS:

EDILSON TAVARES DE LIMA

JAMERSON LUIGGI VILA NOVA MENDES (OAB 37796-PE)

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

PARECER PRÉVIO

LIMITES CONSTITUCIONAIS E
LEGAIS. CONTRIBUIÇÕES
PREVIDENCIÁRIAS.
ATENDIMENTO. PRINCÍPIOS DA
RAZOABILIDADE E
PROPORCIONALIDADE.

1. Quando, numa visão global, constata-se observância, por parte da administração, dos principais aspectos - limites constitucionais e legais em educação, saúde, remuneração do magistério, nível de endividamento, recolhimento integral das contribuições ao RGPS e repasse regular dos duodécimos à Câmara Municipal -, e o desrespeito ao limite de gastos com pessoal no 3º quadrimestre for a única irregularidade de maior gravidade, à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade (LINDB), as contas de governo devem ser objeto de ressalvas e determinações.



Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 18/10/2022,

CONSIDERANDO a aplicação de 27,10% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212;

CONSIDERANDO a aplicação de 81,48% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;

CONSIDERANDO a aplicação de 19,30% da receita em ações e serviços de saúde, superando o mínimo de 15% exigido pela ordem legal, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 6º, e Lei Complementar nº 141/2012, artigo 7º;

CONSIDERANDO o recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Próprio de Previdência Social - RGPS, em respeito à Constituição da República, artigos 37, 195 e 201, e Lei Federal nº 8.212/91, artigos 20, 22 e 30;

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

CONSIDERANDO o repasse regular dos duodécimos de 2020 à Câmara Municipal, em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a não observância ao limite de despesa com pessoal, no 3º quadrimestre de 2020, foi a única irregularidade grave verificada;

CONSIDERANDO que as impropriedades formais remanescentes sobre aspectos orçamentários não configuram infrações graves, devendo ser, por consequência, objeto de ressalvas em sede de contas sob exame e determinações para aprimorar a governança do Poder Executivo e não se repetirem;

CONSIDERANDO, à luz dos elementos concretos destes autos, a aplicação dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, inclusive preconizados pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, notadamente nos artigos 20 a 23,

Edilson Tavares de Lima:



CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Toritama a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Edilson Tavares de Lima, relativas ao exercício financeiro de 2020.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Toritama, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. atentar para o dever de enviar projetos de Lei Orçamentária Anual com uma previsão com um limite e adequado instrumento legal para a abertura de créditos adicionais, de forma que se constitua efetivamente em instrumento de planejamento e controle;
2. Adotar medidas para que a Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso sejam elaborados levando em consideração o real comportamento das receitas e despesas municipais durante o exercício fiscal para que ambos sejam instrumentos eficazes de acompanhamento da política fiscal do município;
3. Identificar, na Programação Financeira, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.1);
4. envidar esforços para reverter o baixo desempenho do Município nos resultados da Prova Brasil e melhorar a eficiência dos gastos em Educação;
5. Buscar conhecer a realidade das redes de ensino com melhor desempenho, a fim de elaborar e adotar ações vinculadas à política pública educacional capazes de minimizar a ineficiência da rede municipal de ensino e os problemas relacionados ao desenvolvimento cognitivo dos alunos da rede pública (Item 6).

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:



1. enviar cópia impressa deste Acórdão e respectivo Inteiro Teor ao Chefe do Poder Executivo local.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão :
Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE
LIMA



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

36ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 18/10/2022

PROCESSO TCE-PE Nº 21100408-0

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

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

INTERESSADOS:

EDILSON TAVARES DE LIMA

JAMERSON LUIGGI VILA NOVA MENDES (OAB 37796-PE)

RELATÓRIO

Trata-se das contas de governo, relativas ao exercício financeiro de 2020, do Sr. Edílson Tavares de Lima, Chefe do Poder Executivo do Município de Toritama.

A Auditoria emitiu Relatório de Auditoria (doc. 88). Citam-se, em resumo, os achados de auditoria positivos e negativos de maior relevância:

1. Achados positivos no Relatório de Auditoria:

1.1 aplicação suficiente das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino;

1.2 aplicação adequada de recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica;

1.3 aplicação suficiente das receitas em ações e serviços de saúde;

1.4. Nível de Transparência considerado DESEJADO;

1.5 recolhimento integral das contribuições previdenciárias de 2020 (RGPS);

1.6 respeito ao limite da dívida consolidada líquida – DCL;

1.7 respeito ao dever de repasse, no montante adequado e no prazo legal, dos duodécimos à Câmara Municipal. (Ultrapassou o percentual constitucional em 0,02%, considerado irrisório pela auditoria).



2. Achados negativos no Relatório de Auditoria:

2.1. Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2).

2.2. Inconsistência no valor de receitas arrecadadas e despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.1);

2.3. Não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2);

2.4. Programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso deficientes (Item 2.1);

2.5. Falhas na elaboração da LOA, quanto à abertura de créditos adicionais (Item 2.2);

O interessado apresentou Defesa (doc. 97 a 107), alegando, em síntese:

Quanto à despesa com pessoal, alega o gestor que o Município de Toritama se manteve enquadrado durante praticamente todo o exercício de 2020, com a grave situação da pandemia da COVID-19, a administração municipal não se quedou inerte, e priorizou salvar vidas.

Alega que Toritama abriu um Hospital de Campanha, em 31 de março que trouxe um incremento anual da despesa de pessoal no montante de R\$ 979.987,59.

Afirma que até agosto de 2020, a municipalidade encontrava-se abaixo do limite máximo de alerta, estabelecido pela LRF.

Assevera que o Decreto Legislativo nº 95, de 08 de abril de 2020, reconheceu o Estado de Calamidade Pública levando a suspensão dos prazos da LRF.

Quanto à inconsistência no valor de receitas arrecadadas informado no Tome Conta e aquele informado no RREO (Item 2.1), a defesa contesta e alega que a divergência representa apenas 0,0002% do valor arrecadado no exercício, diferença materialmente irrelevante.



Quanto à não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2), alega a defesa que:

O fato da Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso não conter a referida especificação não a deslegitima, mesmo porque a especificação não é uma exigência legal, mas sim uma possibilidade. Assim, não há qualquer ofensa a preceito legal ou regulamentar que possa levar à irregularidade das contas do Defendente quanto a este ponto.

Quanto às deficiências nas programações financeiras e no cronograma de execução mensal de desembolso, alega o defendente:

A programação financeira e o cronograma mensal de desembolso envolvem um conjunto de atividades para ajustar o ritmo da execução orçamentária com o fluxo de recursos financeiros. Embora a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso tenham apresentado um afastamento entre as receitas e despesas, os resultados obtidos no exercício sob análise demonstram que o objetivo a que se destina a Programação Financeira foi alcançado.

Por meio do Anexo 05 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre constata-se que a atual gestão encerrou o exercício financeiro de 2020 com uma disponibilidade de caixa de recursos não vinculados no valor de R\$ 7.090.205,75 e de recursos vinculados no total de R\$ 7.635.551,13 (doc. 01)

Ressalte, por oportuno, que o município de Toritama apresentou, no exercício financeiro de 2020, um superávit orçamentário no montante de R\$ 7.447.696,40 (Tabela 2.3a do Relatório), evidenciando um controle disciplinar e exemplar das contas públicas, destacando-se entre outros pontos:

- a) Arrecadação da receita superior as despesas realizadas;
- b) Finalizou o exercício com disponibilidade de caixa de R\$ 14.786.515,33 (doc. 02);
- c) Índice de liquidez imediata igual a 6,42 e índice de liquidez corrente igual a 7,74, demonstrando a capacidade de pagamento do município frente as suas obrigações de curto prazo (Tabela 3.5a e Tabela 3.5b do Relatório de Auditoria).
- d) Superávit financeiro de R\$ 12.418.435,28 (doc. 02)

Por fim, resta comprovado que o Município de Toritama apresentou resultados financeiros e orçamentários excelentes, demonstrando o total comprometimento da administração para com a gestão fiscal do Município, devendo ser reconsiderado o apontamento.



Quanto às falhas na elaboração da LOA, alega, em síntese, que os créditos adicionais e remanejamentos foram autorizados pelo Poder Legislativo Municipal e encontram-se em consonância com a legislação federal, inexistindo irregularidade.

É o relatório do Voto.

VOTO DO RELATOR

Perante os elementos colacionados aos autos, impende considerar nas contas de governo em apreço, os seguintes aspectos:

1. Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais, restou configurado o respeito à maioria dos aspectos essenciais em sede de contas de governo, notadamente:

- aplicação de 27,10% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212;

- aplicação de 81,48% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;

- aplicação de 19,30% da receita em ações e serviços de saúde, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 6º, e Lei Complementar nº 141/2012, artigo 7º, que preceitua aplicar no mínimo 15% da receita vinculável em saúde;

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

- repasse regular dos duodécimos de 2020 à Câmara Municipal, em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.

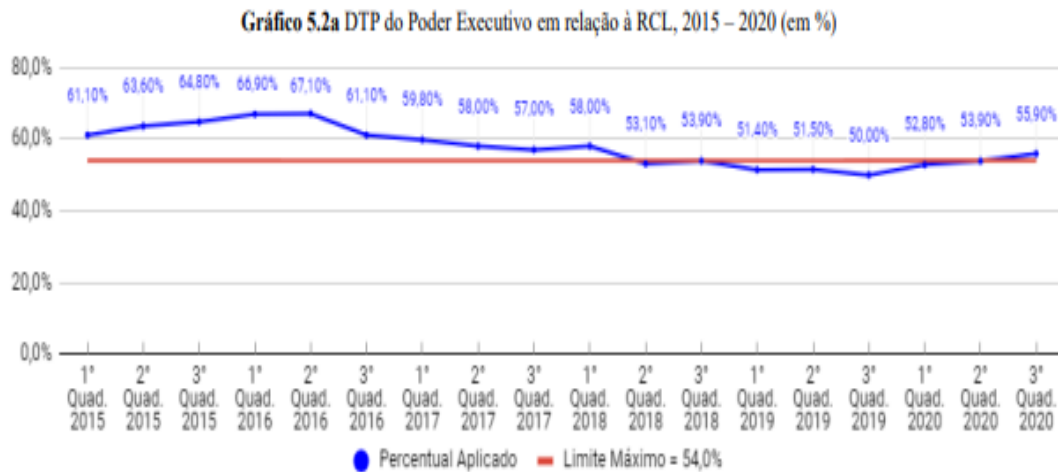
- recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, em respeito à Constituição da República, artigos 37, 195 e 201, e Lei Federal nº 8.212/91, artigos 20, 22 e 30;

2. De outro ângulo, verifico assistir razão a alguns dos achados negativos indicados pela auditoria:



A Despesa Total com Pessoal, no 3º quadrimestres de 2020, atingiu o montante de 55,90% da Receita Corrente Líquida - RCL, destoando da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, artigos 1º, 19 e 20, e Constituição da República, artigo 37 e 169.

Ao longo de vários exercícios, a relação entre a DTP e a RCL foi a seguinte:



Fonte: RGF do 3º Quadrimestre de 2020 (Documento 80) e Apêndice IV.

A defesa não questiona os cálculos apresentados no Relatório de Auditoria, alega em síntese que, para não se quedar inerte e salvar vidas durante a pandemia da COVID 19, teve que aumentar gastos com pessoal.

Alega ainda que os limites da LRF se encontravam suspensos, tendo em vista o Decreto Legislativo nº 95, de 08 de abril de 2020, que reconheceu o Estado de Calamidade Pública.

Desrespeitar o limite de gastos com pessoal de 54% da receita corrente líquida, e não o prudencial, in casu, constitui irregularidade grave, pois contraria diretamente o preceito Lei Complementar nº 101/2000 – Lei primária, que regula prescrição da própria Carta Magna, artigo 169.

É importante destacar, também, que a calamidade pública provocada pela pandemia da Covid-19 não retira a obrigatoriedade de o Município respeitar o limite de gastos de pessoal previsto no art. 169 da Constituição Federal c/c o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00). Tal contexto excepcional, é bom frisar, apenas suspende os prazos para recondução da Despesa Total com Pessoal, assim como as sanções institucionais ao ente nacional, em caso de não obediência aos prazos, como podemos observar pela leitura do art. 65 da LRF:



Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

Como foram citados os arts. 23, 31 e 70, transcrevo-os abaixo:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

(...)

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

(...)

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Assim, a mitigação excepcional, nesse caso, terá impacto tão somente na aferição da infração administrativa de que trata a lei de crimes fiscais (artigo 5 da Lei nº 10.028/2000), objeto dos processos de Gestão Fiscal, sendo oportuno ressaltar excerto mais recente do modelo de Relatório de Auditoria de contas de governo do exercício de 2020, que manteve o excesso de gastos de pessoal como deficiência:

Considerando que o Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e o Decreto Legislativo Estadual nº 9/20 reconheceram o estado de calamidade pública em virtude da pandemia de COVID, em âmbito nacional e estadual, respectivamente, até 31 de dezembro de 2020, e considerando que o art. 23 da LRF versa sobre os prazos para recondução da



Despesa Total com Pessoal e as sanções ao ente nacional em caso de não obediência desses prazos, os municípios pernambucanos, para o exercício de 2020, estão dispensados da necessidade de retorno da DTP aos limites previstos.

Tal fato importa dizer que, pelo aspecto legal, não há irregularidade quanto à não recondução da DTP aos limites legais, no entanto, a análise da evolução da DTP será feita normalmente para fins de acompanhamento do agregado e, no caso de extrapolação, será apontada a deficiência (grifos nossos).

Compreendo, ademais, que qualquer mitigação concernente à extrapolação do limite de pessoal do artigo 20 da LRF deverá vir acompanhada de que tal excesso decorreu especificamente da necessidade urgente de contratar profissionais de saúde para atuação na pandemia, o que não restou comprovado pela defesa.

Forçoso reiterar 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 o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia, inscrição em restos a pagar, também, geração de despesa com pessoal.

Quanto às falhas de ordem orçamentária, apesar de não ter o condão de macular as contas, devem ser observadas pelo gestor.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais (30% do total da receita estimada) previsão de dispositivo inapropriado, decretos, para abertura de créditos adicionais, descaracterizam a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento e controle das políticas públicas (Carta Magna, artigos 29, 30, 37, 166 e 167, e à Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 1º e 12);

Transcrevo abaixo trecho Relatório de Auditoria sobre o tema:

Um artigo escrito por assessor técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e publicado no website daquela Corte de Contas argumenta que o percentual de 10% (dez por cento) seja número razoável para créditos adicionais suplementares com base em anulação de dotações, não devendo ser maior, sob pena de desfigurar o orçamento original, e abrir portas para o déficit de execução orçamentária:



... acredita-se que 10% (dez por cento) seja número razoável para créditos adicionais suplementares, não devendo ser maior, sob pena de desfigurar o orçamento original, e abrir portas para o déficit de execução orçamentária.

Assim, poderia a Prefeitura requerer, na proposta orçamentária, concessão para abrir, até o máximo de 10% (dez por cento), créditos suplementares amparados no superávit financeiro, no excesso de arrecadação e em empréstimos e financiamentos, sem embargo de também pedir licença, não maior que 10% (dez por cento), para créditos que apenas viabilizem trocas entre elementos de mesma categoria programática. (grifos nossos)

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, tem-se o caso recente, em novembro de 2019, no qual os Ministérios Públicos de Contas e Estadual de Alagoas recomendaram à Câmara Municipal de Maceió que alterasse o texto aprovado da Lei Orçamentária Anual para 2020 de forma a assegurar uma “gestão fiscal responsável”. Uma das recomendações foi estabelecer um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo, através de decreto, com sugestão de limite de 10%. A seguir, trecho do artigo disponível no website do Ministério Público de Contas do Estado de Alagoas (grifos nossos):

Com o objetivo de evitar excessos por parte do Poder Executivo na execução do orçamento público de Maceió em 2020, e ainda garantir a participação do Poder Legislativo Municipal nas readequações financeiras do orçamento geral, os Ministérios Públicos de Contas e Estadual (MPC /AL e MPE/AL) expediram duas recomendações ao presidente da Câmara Municipal de Maceió, Kelmann Vieira, para que ele proponha as mudanças necessárias aos Projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de modo a garantir uma gestão fiscal responsável e adequá-los à disciplina constitucional sobre o tema.

No tocante à LOA, os membros dos Ministérios Públicos destacaram a necessidade de adequação do texto para impor limite máximo ao prefeito de Maceió quanto à utilização de créditos suplementares durante a execução do orçamento de 2020, evitando assim que o gestor faça ajustes na peça orçamentária à sua própria vontade, uma vez que se aprovado o texto originalmente enviado à Câmara, os vereadores concederão um verdadeiro cheque em branco ao gestor, dando a ele, plenos poderes para modificar o orçamento no limite que lhe achar mais conveniente. De acordo com as recomendações, o texto encaminhado à Câmara cria situação de possível conflito com o regime constitucional aplicável à matéria.

Neste caso, acredita-se que 10% sobre o total das despesas fixadas seja um percentual razoável para a concessão de créditos adicionais suplementares, devendo o parlamento fazer reflexão detida sobre o tema, sob pena de eventual percentual em excesso representar verdadeira desfiguração do orçamento original.



Em linha semelhante os posicionamentos do TCE – MG e do TCE – RO são os seguintes (grifos nossos):

A unidade técnica em sua análise inicial, à fl. 2v, informou que a LOA, ao estabelecer um percentual superior a 30% do valor orçado para suplementação orçamentária, aproximou, na prática, de concessão ilimitada de créditos suplementares, presumindo a falta de planejamento da municipalidade. Salientou também que tal procedimento caracterizava desvirtuamento do orçamento-programa, colocando em risco os objetivos e metas governamentais traçadas pela administração pública.

No que diz respeito ao limite de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA, embora não haja legislação que normatize a matéria, entende-se como razoável um limite de até 20% das dotações orçamentárias, que em princípio, denota um bom planejamento.

Por outro lado, um bom planejamento não se limita apenas ao percentual de abertura de créditos suplementares, ele se inicia pela previsão da receita. Tendo em vista que ela é limitada e, por isso mesmo, é o parâmetro para a fixação da despesa, deve ser orçada com bastante critério, adotando como base a arrecadação dos três últimos exercícios (artigo 22 da Lei Federal nº 4.320/64) sem olvidar da realidade econômica do país. (Parecer Prévio às Contas de Governo, Processo nº 987321, TCE – MG); e

Recomendar ao Gestor do Município de Ariquemes, Senhor Thiago Leite Flores Pereira, ou a quem vier lhe substituir, que ao elaborar o projeto da LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, deverá fazê-lo o mais próximo da realidade da municipalidade, com intuito de se evitar limite excessivo para abertura de créditos suplementares e de se fixar um limite que comporte todas as suplementações, adotando-se o entendimento desta Corte de Contas quanto a razoabilidade de 20% (vinte por cento). (Prestação de Contas do Município de Ariquemes/RO, Processo 01619/17 – TCE – RO [e])

Importante também para fins de programação financeira, que seja identificada a especificação, em separado, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Vale destacar, ao final, que apesar da inobservância ao limite de despesa com pessoal no último quadrimestre, única falha grave que restou configurada, numa análise geral das presentes contas anuais, constata-se que houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor global pela aprovação com ressalvas das contas de governo e emitir determinações.

Isso porque restou configurada a aplicação suficiente em saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como a aplicação adequada dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da



educação básica, respeito ao limite legal de gastos com pessoal da LRF, recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), respeito ao limite legal para a dívida consolidada líquida e o repasse regular dos duodécimos à Câmara Municipal.

Assim, enseja-se buscar guarida, neste caso concreto, nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. É, pois, nestes juízos de ponderação e no artigo 22, § 2º, da LINDB: “na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”, que consagra o dever de proporcionalidade, que se conclui pela aprovação com ressalvas.

Ante o exposto,

VOTO pelo que segue:

LIMITES CONSTITUCIONAIS E
LEGAIS. CONTRIBUIÇÕES
PREVIDENCIÁRIAS.
ATENDIMENTO. PRINCÍPIOS DA
RAZOABILIDADE E
PROPORCIONALIDADE.

1. Quando, numa visão global, constata-se observância, por parte da administração, dos principais aspectos - limites constitucionais e legais em educação, saúde, remuneração do magistério, nível de endividamento, recolhimento integral das contribuições ao RGPS e repasse regular dos duodécimos à Câmara Municipal -, e o desrespeito ao limite de gastos com pessoal no 3º quadrimestre for a única irregularidade de maior gravidade, à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade (LINDB), as contas de governo devem ser objeto de ressalvas e determinações.



CONSIDERANDO que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

CONSIDERANDO a aplicação de 27,10% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212;

CONSIDERANDO a aplicação de 81,48% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;

CONSIDERANDO a aplicação de 19,30% da receita em ações e serviços de saúde, superando o mínimo de 15% exigido pela ordem legal, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 6º, e Lei Complementar nº 141/2012, artigo 7º;

CONSIDERANDO o recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Próprio de Previdência Social - RGPS, em respeito à Constituição da República, artigos 37, 195 e 201, e Lei Federal nº 8.212/91, artigos 20, 22 e 30;

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

CONSIDERANDO o repasse regular dos duodécimos de 2020 à Câmara Municipal, em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a não observância ao limite de despesa com pessoal, no 3º quadrimestre de 2020, foi a única irregularidade grave verificada;

CONSIDERANDO que as impropriedades formais remanescentes sobre aspectos orçamentários não configuram infrações graves, devendo ser, por consequência, objeto de ressalvas em sede de contas sob exame e determinações para aprimorar a governança do Poder Executivo e não se repetirem;

CONSIDERANDO, à luz dos elementos concretos destes autos, a aplicação dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, inclusive preconizados pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, notadamente nos artigos 20 a 23,

Edilson Tavares de Lima:



CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Toritama a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Edilson Tavares de Lima, relativas ao exercício financeiro de 2020.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Toritama, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. atentar para o dever de enviar projetos de Lei Orçamentária Anual com uma previsão com um limite e adequado instrumento legal para a abertura de créditos adicionais, de forma que se constitua efetivamente em instrumento de planejamento e controle;
2. Adotar medidas para que a Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso sejam elaborados levando em consideração o real comportamento das receitas e despesas municipais durante o exercício fiscal para que ambos sejam instrumentos eficazes de acompanhamento da política fiscal do município;
3. Identificar, na Programação Financeira, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.1);
4. envidar esforços para reverter o baixo desempenho do Município nos resultados da Prova Brasil e melhorar a eficiência dos gastos em Educação;
5. Buscar conhecer a realidade das redes de ensino com melhor desempenho, a fim de elaborar e adotar ações vinculadas à política pública educacional capazes de minimizar a ineficiência da rede municipal de ensino e os problemas relacionados ao desenvolvimento cognitivo dos alunos da rede pública (Item 6).

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:



Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: <https://etce.ice.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 6ad8b0fe-6eba-4157-ae00-52a4f437ba4

1. enviar cópia impressa deste Acórdão e respectivo Inteiro Teor ao Chefe do Poder Executivo local.

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 %	27,10 %	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 %	81,48 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	19,30 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	55,95 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	14,72 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrência.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.