



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

30ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/08/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 20100270-0

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2019

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Calçado

INTERESSADOS:

Francisco Expedito da Paz Nogueira

LUCICLAUDIO GOIS DE OLIVEIRA SILVA (OAB 21523-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Calçado, Sr. Francisco Expedito da Paz Nogueira, relativas ao exercício financeiro de 2019, para efeito de emissão do parecer prévio por parte deste Tribunal de Contas, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

Cumprе destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Sendo assim, o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas apenas aqueles relativos à atuação governamental do Chefe do Executivo Municipal, essenciais à emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas, opinativo técnico-jurídico que irá subsidiar o julgamento político a cargo do Legislativo.

Portanto, tal análise não se confunde com as contas de gestão daqueles que administram e gerenciam dinheiros, bens e valores públicos a que se refere o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e art. 30, inciso II, da Constituição Estadual, submetidas a julgamento pelo Tribunal de Contas, consubstanciado em deliberação que terá eficácia de título executivo, quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa



(sanção), conforme art. 71, § 3º, da Constituição Federal e art. 30, § 3º, da Constituição Estadual.

Por fim, cabe destacar que a análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal ou o seu julgamento pela Câmara Municipal não eximem de responsabilidade os administradores - inclusive o Prefeito, quando ordenador de despesa - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do Município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os artigos 29, § 2º, e o 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Da análise dos autos, a área técnica do TCE/PE emitiu Relatório de Auditoria (doc. 63), que informa o **cumprimento dos limites** relativos ao repasse do duodécimo ao Poder Legislativo, à despesa total com pessoal, à dívida consolidada líquida, à aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, à aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos provisionais do magistério da educação básica, ao saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício e à aplicação em ações e serviços públicos de saúde e às alíquotas de contribuição ao RPPS no exercício sob análise.

O Relatório de Auditoria, em seu item 10, conclui pela existência das seguintes irregularidades e/ou deficiências, relacionadas à (ao):

- **Orçamento**

[ID.01] 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 2.1).

[ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.2).

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

[ID.04] 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).

[ID.05] Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos. Foram abertos créditos adicionais sem fundamento em excesso de arrecadação no valor total de R\$ 360.000,00 (Item 2.3).

[ID.06] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das receitas (Item 2.4.1).

- **Finanças e Patrimônio**



[ID.07] Deficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1).

[ID.08] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit /Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

[ID.09] 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.10] Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).

[ID.11] Balanço Patrimonial do RPPS e do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).

[ID.12] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 121,46 (Item 3.4).

[ID.13] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 613,50 pertencentes ao exercício (Item 3.4).

[ID.14] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

- **Repasse de duodécimos**

[ID.15] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

- **Responsabilidade Fiscal**

[ID.16] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.

- **Educação**

[ID.17] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

- **Previdência Própria**

[ID.18] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).



Devidamente notificado do teor do Relatório de Auditoria, nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), o interessado apresentou defesa escrita (doc. 72), por meio de seus advogados regularmente constituídos (doc. 66), em que pugna sejam os apontamentos do Relatório de Auditoria considerados improcedentes e as contas consideradas regulares.

Vieram-me os autos. É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Passo à análise das irregularidades e/ou deficiências apontadas pela auditoria, em confronto com os argumentos apresentados pela defesa. De ressaltar que, em sua peça defensiva, o interessado apresentou contrarrazões apenas acerca das desconformidades de ID.01 a ID.03, relativas ao Orçamento, ID.15, relativa ao repasse do duodécimo ao Poder Legislativo e ID.18, relativa à Previdência Própria.

- **Orçamento**

[ID.01] 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 2.1).

[ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.2).

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

[ID.04] 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).

[ID.05] Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos. Foram abertos créditos adicionais sem fundamento em excesso de arrecadação no valor total de R\$ 360.000,00(Item 2.3).

[ID.06] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das receitas (Item 2.4.1).

O Relatório de Auditoria informa que a LOA do Município de Calçado para o exercício de 2019 autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares diretamente por decreto até o limite de 50%, percentual considerado alto e



que descaracterizaria, na prática, a Lei Orçamentária como instrumento de planejamento e afastando o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.

No que se refere ao cronograma mensal de desembolsos e à programação financeira, afirma o R.A. que foram “pela simples divisão dos valores totais previstos pelos doze meses do ano, esvaziando estas peças da função de instrumento de planejamento da gestão, quando deveriam ser elaborados a partir de estudo das receitas previstas e despesas autorizadas no orçamento, considerando suas peculiaridades e sazonalidades, como por exemplo, o pagamento do 13º salário que é uma despesa de grande vulto concentrada no mês de dezembro, assim como a arrecadação de receitas como o IPVA e o IPTU, que ficam concentradas em alguns meses do ano”. Também foi apontada a não especificação 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”, indo de encontro ao que estabelece o art. 13 da LRF.

Relatam ainda nossos técnicos que houve a abertura de créditos adicionais, todos suplementares, no montante de R\$ 16.974.300,00, correspondentes a 49,92% da despesa fixada na LOA, dos quais R\$ 16.614.300,00 tiveram como fonte de recursos anulação de dotações e R\$ 360.000,00 excesso de arrecadação. Quanto a este, a área técnica ressalva que quando o correspondente decreto foi expedido (em 02/12/2019), o último RREO disponível (do 5.º bimestre) apontava uma arrecadação de Receitas Totais R\$ 25.294.327,28, valor inferior à previsão da programação financeira, que foi R\$ 28.333.333,34; não haveria, até então, que se falar em “excesso de arrecadação” a respaldar a abertura do referido crédito suplementar.

Por fim, revela a auditoria falhas no registro dos descontos para a formação do FUNDEB incidentes sobre algumas receitas; em alguns casos esses descontos foram registrados a maior e, noutros, a menor. Continuam afirmando que essas discrepâncias impactam o cálculo da RCL, vez que a contribuição para o referido Fundo constitui dedução do cálculo da RCL.

Em sua peça defensiva (doc. 72), o interessado alega que:

1. A elaboração da proposta orçamentária leva em consideração, entre vários fatores, a taxa de crescimento projetada para o exercício de vigência da LOA, evidentemente, vários fatores interferem na execução, como por exemplo, a frustração de receitas previstas que não ocorreram.
2. Programação financeira deve ser entendida como os mecanismos responsáveis por racionalizar a liberação dos recursos financeiros necessários ao custeio das despesas previstas na lei orçamentária anual, através da compatibilização entre o ritmo da realização das despesas previstas, segundo a probabilidade de arrecadação. Os artigos 47 a 50, da lei n. 4.320/64 dispõem que a programação financeira se faz mediante a definição de um cronograma, o



qual considera a data efetiva da disponibilidade dos recursos financeiros. O que é um pressuposto fundamental para a realização de qualquer despesa que tenha sido autorizada pela lei orçamentária anual, pois é de tal maneira que se assegura a disponibilidade de recursos ao longo do exercício financeiro.

Análise:

Os argumentos da Defesa não afastam os apontamentos da Auditoria. Embora seja verdadeiro que “vários fatores interferem na execução [do orçamento]”, o Defendente não explicou como tal fato justificaria todas as desconformidades narradas pela área técnica. Ao tratar da programação financeira e do cronograma de execução, o defendente limitou-se a estabelecer conceitos e finalidade de tais instrumentos sem, mais uma vez, justificar as falhas registradas sobre o tema no R.A.

Quanto à abertura de créditos adicionais, não obstante a Lei Federal nº 4.320 /64, ao dispor sobre a possibilidade de autorização para abertura de créditos suplementares na própria lei orçamentária, não haver fixado limites para tanto, ao lançar mão de tal permissivo legal, deve o legislador usar da razoabilidade na fixação do percentual de suplementação, bem como na definição daquelas despesas que dele estarão desoneradas, ou que terão margem de suplementação mais alargada, a fim de não tornar irrestrita a concessão de tais créditos, vedação imposta pelo art. 167, VII, da Constituição Federal.

Ainda que não tenha havido descumprimento do limite de suplementação orçamentária autorizado, considerando que a gestão fiscal responsável requer ação planejada da administração pública, como previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, e que cabe ao Legislativo participar da elaboração do orçamento municipal e do controle da sua execução, entendo que a fixação de um percentual elevado possibilita, de fato, flexibilizar demais o orçamento, comprometendo o planejamento inicialmente aprovado.

O fato de haver participação do Poder Legislativo na elaboração da proposta orçamentária, aprovando o texto original sem contestação, dando cumprimento aos trâmites legislativos, por si só, não confere legalidade ao processo, pois, se assim o fosse, legitimaria qualquer projeto de lei, ainda que destoante da legislação, pela simples aprovação da Casa Legislativa. O próprio texto constitucional, em seu artigo 166, admite emenda ao projeto de Lei Orçamentária se relacionada à correção de erros ou omissões ou aos dispositivos do texto do projeto.

No que se refere à Programação Financeira, constato que não atende a suas funções primordiais, uma vez que demandaria, para sua elaboração, a análise das receitas, mediante estudo dos exercícios anteriores, projetando seu comportamento, identificando as sazonalidades a qual se submete, da mesma maneira que o cronograma mensal de desembolso, em virtude das peculiaridades da despesa, a exemplo do pagamento de 13º salário.



As deficiências na elaboração de tais Demonstrativos prejudicam o controle eficiente e eficaz dos gastos públicos do município. Um dos objetivos da Programação Financeira é compatibilizar a realização de receitas com execução de despesas, correspondendo ao fluxo de caixa para o exercício de referência, enquanto o Cronograma Mensal de Desembolso consiste no desdobramento das dotações fixadas na LOA em metas mensais de desembolso, com base na existência e efetivo ingresso de receitas.

Assim sendo, a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso permitem o controle do gasto público frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita. Trata-se, portanto, de importantes instrumentos de gerenciamento de despesas públicas. Conforme determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo nono, ao final do bimestre caso a realização de receita não suporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deverá o município fazer a limitação de empenho.

Quanto ao déficit de execução orçamentária, cabe pontuar que, embora não sendo de valor expressivo, este ocorre quando o total das despesas orçamentárias do exercício superam o total das receitas orçamentárias; a despesa é autorizada a partir da arrecadação estimada no orçamento. O orçamento constitui uma peça de planejamento, funciona, pois como instrumento norteador, não significando que as receitas nele estimadas, bem como as despesas ali fixadas serão as efetivamente arrecadadas e realizadas. Em não se concretizando as estimativas de arrecadação para o exercício, como ocorreu no caso ora em análise, deve o gestor adequar a execução da despesa à nova realidade orçamentária, procedendo para tanto, conforme determina o artigo 9º da LRF, à limitação de empenho e de movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Quanto à abertura de crédito suplementar sem respaldo em fonte de recursos válida, considero que, embora à época de sua abertura, a metodologia utilizada pela administração para aferir o excesso de arrecadação utilizado como fonte não esteja clara na documentação que integra a Prestação de Contas, também é fato que, ao final do exercício, houve, de fato, excesso de arrecadação. Ademais, o valor do crédito não é de grande expressão, correspondendo a cerca de 1% da despesa fixada. Diante de tais considerações, tenho que a desconformidade deve ser remetida ao campo das determinações para que não volte a ocorrer em exercícios futuros.

Quanto às inconsistências no Registro de algumas receitas, tenho que, também por serem de pouca expressão, a falha deve ser ficar adstrita ao campo das recomendações.

Ainda que não tenha a defesa logrado êxito no afastamento das impropriedades em tela, entendo que, no presente contexto, não são capazes de macular as contas, sendo passíveis de determinação.



- **Finanças e Patrimônio**

[ID.07] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1).

[ID.08] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

[ID.09] 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.10] Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).

[ID.11] Balanço Patrimonial do RPPS e do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).

[ID.12] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 121,46 (Item 3.4).

[ID.13] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 613,50 pertencentes ao exercício (Item 3.4).

[ID.14] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

Aponta o relatório técnico que o Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (doc. 6) informa que houve déficit financeiro de R\$ 7.572.647,02, o que, em termos percentuais, representa estabilidade em relação ao exercício anterior. Ressalta também que o Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial Consolidado, doc. 06, foi elaborado de forma sintética, tornando impossível identificar a existência de contas com saldos negativos, embora considere ser “evidente que algumas têm”.

Com relação à Dívida Ativa, afirma a área técnica que não houve qualquer inscrição de crédito a esse título, e a arrecadação foi de apenas R\$ 386,57, sendo o saldo, ao final do exercício, de R\$ 164.690,79 (dívida bruta) “restando demonstrada a inércia da Administração em proceder à cobrança”. Também registra que a provisão para os créditos da Dívida Ativa de recebimento incerto não foi constituída.

Registra ainda o R.A. que o Balanço Patrimonial consolidado do município de Calçado e o Balanço Patrimonial do seu RPPS, exercício 2019 (docs. 06



e 37, respectivamente), consignaram, no grupo do Passivo Não Circulante, na conta Provisões Matemáticas Previdenciárias, significativo valor de R\$ 84.472.461,92.

Apesar de tal valor significativo, pontua a área técnica, não consta em tais demonstrativos nota explicativa detalhando como foi calculada a referida provisão.

Com relação ao recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS, registra a área técnica que a Administração Municipal deixou de recolher a importância de R\$ 734,96, dos quais R\$ 121,46 referentes a contribuições de servidores e R\$ 613,50 a contribuições patronais.

Por fim, no que diz respeito a questões financeiras e patrimoniais, aponta o Relatório a baixa capacidade de pagamento do Município de Calçado dos compromissos de curto prazo, exigíveis em até 12 meses, porquanto apresentou índices de liquidez imediata e de liquidez corrente de 0,28, e 0,29, respectivamente, ante 0,24 e 0,25 observados no exercício anterior.

Das desconformidades aqui narradas, a Defesa apresentou breves considerações apenas acerca da matéria previdenciária, limitando-se a afirmar ter havido “o total cumprimento com o recolhimento de valores devidos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS”

Análise:

No que se refere ao deficit financeiro, não se pode olvidar que o que a LRF prega é o controle dos gastos e a gestão fiscal responsável em que se deve buscar o equilíbrio das contas públicas. Exige para tanto, em seu art. 9º, o necessário controle bimestral da arrecadação, bem como a limitação de empenho e de movimentação financeira, medidas a serem adotadas quando a arrecadação da receita não ocorrer de acordo com o esperado.

Como prescreve o art. 1º, § 1º, da LRF “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”. Tal equilíbrio deve ser buscado, consoante o dispositivo citado:

(...) 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, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Contudo, há que se levar em conta, no caso presente, o cenário de relativa estabilidade no deficit em questão em relação ao exercício anterior. O mesmo pode ser dito da capacidade de pagamento, vez que é possível constatar melhora discreta nos indicadores de liquidez imediata e corrente, ainda que os valores ainda sejam muito baixos. Cabe recomendação para que o gestor analise os dados e proponha alternativas para melhoria do



deficit e a capacidade de pagamento dos compromissos de curto prazo. Assim se exige de uma gestão planejada e eficiente.

Quanto à questão da ausência de notas explicativas para os saldos negativos das contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, tenho que deva ser desconsiderada, vez que a própria Auditoria pontuou ser “impossível identificar a existência de contas com saldos negativos”.

Em relação à dívida ativa, os gráficos 3.2.1a e 3.2.1b do R.A., que tratam, respectivamente, do saldo bruto da Dívida Ativa municipal e seu respectivo recebimento, evidenciam não haver nada de particularmente destoante em relação a exercícios e até gestões anteriores. Deve ser determinada a adoção de providências no sentido de identificar os principais riscos e dificuldades encontradas na cobrança da Dívida Ativa, alavancando o seu recolhimento.

No que se refere à ausência de provisionamento para perdas dos créditos, considerando que boa parte dos valores registrados na dívida ativa não possui alta liquidez, por não haver perspectiva concreta, de fato, de vir a se efetivar como recurso para o ente público, há que se cuidar do seu adequado registro, tanto no que diz respeito à classificação de tais créditos no ativo, de forma a expressar uma expectativa de recebimento mais condizente com a realidade, como no pertinente provisionamento de perdas, tendo em vista os Princípios Contábeis da Oportunidade e da Prudência.

No que diz respeito à ausência de notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo, cabe pontuar que desde 2017 esta Corte de Contas vem estabelecendo os requisitos mínimos das notas explicativas do Balanço Patrimonial, explicitados no Anexo XIII do normativo que regulamenta a composição das contas anuais dos Prefeitos Municipais — a Resolução TC nº 27/2017, o que foi mantido nas atualizações anuais da referida norma, dadas pela Resolução TC nº 47/2018, TC nº 67/2019.

Conforme especificado no referido Anexo XIII da Resolução TC nº 47/2018, que estabelece os documentos que devem compor a prestação de contas dos Prefeitos para o exercício que ora se analisa, o item acerca da matéria em foco estabelece que, no caso de entes que possuem RPPS, devem constar nas notas explicativas do Balanço Patrimonial a apresentação e contextualização da memória de cálculo da provisão matemática previdenciária, inclusive informações complementares quando na ocorrência de aportes a déficit atuarial.

Inobstante restar mantido o apontamento em questão quanto ao deficiente registro em notas explicativas acerca da provisão matemática previdenciária, em conformidade com a jurisprudência desta Corte, enseja ressalvas e determinação.



Quanto ao recolhimento a menor das contribuições previdenciárias, é pertinente pontuar que o valor não recolhido (R\$ 734,96) é de pequena monta, representando 0,05% do montante devido. Em face disso, não deve repercutir no juízo que se faz das contas ora analisadas.

- **Repasse de duodécimos**

[ID.15] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

Aponta o R.A. que os repasses ao Poder Legislativo se deram em valores compatíveis com a legislação (porquanto a pequena diferença, repassada a maior, é de valor irrisório), contudo ressaltou que em, em três ocasiões (nos meses de abril, maio e setembro), o repasse se deu depois do dia 20, descumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do art. 29-A da Constituição Federal.

A Defesa não se pronunciou quanto aos atrasos nos repasses.

Análise:

Em que pese os atrasos terem ocorrido em apenas alguns meses do exercício (abril, maio e setembro), por um período que não excedeu a 7 dias, e não havendo evidências de que tenham resultado em prejuízo ao Legislativo Municipal, não há como afastar a inobservância do prazo constitucional em foco. Irregularidade mantida.

- **Responsabilidade Fiscal**

[ID.16] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

A auditoria relata que o Gestor inscreveu, sem lastro em recursos vinculados e não vinculados, o montante de R\$ 2.151.737,90 em Restos a Pagar Processados no exercício sob análise, caracterizando o desequilíbrio fiscal do governo municipal.

A Defesa não se pronunciou sobre a questão em apreço.

Análise:

As contas públicas municipais de Calçado apresentam indicativos de desequilíbrio, como a baixa capacidade de pagamento de dívidas de curto prazo e déficit financeiro de R\$ R\$ 7.572.647,02, vindo a se somar a este a inscrição em restos a pagar sem lastro financeiro de mais de 2 milhões. A realização de despesas em volume superior à arrecadação e a inscrição de restos a pagar sem lastro financeiro contribuíram para a manutenção do desequilíbrio das contas públicas. Registre-se que, quando comparado ao



exercício anterior, houve melhora quanto ao aspecto aqui abordado, uma vez que, em 2018, foram inscritos restos a pagar processados, sem disponibilidade financeira, na ordem de R\$ 2,94 milhões - queda, portanto, de 27%, conforme informação colhida do relatório de auditoria do referido exercício (processo TCE-PE n.º 19100049-8).

Considerando que a inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte, mantenho os apontamentos da auditoria.

- **Educação**

[ID.17] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

Aponta o R.A. ter havido descontrole contábil no FUNDEB, uma vez que os gastos superaram as receitas em R\$ 502.573,54 (R\$ 7.790.243,32 X R\$ 8.292.816,86); segundo o R.A., tal diferença foi financiada com recursos de outras fontes, “evidenciando o deficiente controle contábil por fonte /destinação de recursos” e realização de despesas sem lastro financeiro.

A Defesa não se pronunciou sobre o assunto ora em análise.

Análise:

Ainda que não tenha utilizado recursos do FUNDEB para a cobertura de restos a pagar de exercício diverso daquele em que os recursos foram creditados, ao empenhar despesas com recursos do referido Fundo sem lastro financeiro, o gestor pode comprometer gestões futuras, uma vez que os compromissos assumidos terão que ser arcados pelos cofres municipais. Apontamento passível de recomendação para que não se repita em exercícios futuros.

- **Previdência Própria**

[ID.18] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).

Apontou o R.A. que a Demonstração da Dívida Fundada (doc. 10), aponta a existência de uma dívida perante o RPPS no montante de R\$ 4.141.087,18, porém o Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RPPS, doc. 44, não teria trazido o Anexo II-C, que deveria informar o Recolhimento do Parcelamento da Dívida Previdenciária. Diante desta ausência, concluiu a auditoria que não houve o pagamento de parcelas da dívida em 2019.

Análise:



Compulsando os autos, verifico que o documento 10 (Demonstração da Dívida Fundada), mencionado pela área técnica, informa o resgate de R\$ 1.644.120,19 de dívida previdenciária **com o RPPS**. Diante de tal fato, a mera ausência do Anexo II-C na Prestação de Contas não é suficiente para gerar presunção de que “não houve o pagamento de parcelas da dívida [com o RPPS] em 2019”. A desconformidade deve ser desconsiderada.

Ante todo o exposto, Senhores Conselheiros e nobre Representante Ministerial,

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO. PARECER PRÉVIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.

1. O TCE-PE ao apreciar as contas anualmente prestadas pelos prefeitos e pelo governador sob sua jurisdição (as denominadas "contas de governo") opina, mediante parecer prévio (art. 71, I, c/c art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, I e 86, §1º, III, da Constituição Estadual), para que a Casa Legislativa respectiva aprove ou reprove tais contas, levando em consideração, para tanto, o planejamento governamental, a gestão fiscal, as políticas públicas executadas nas principais áreas de atuação governamental - saúde e educação -, além da situação previdenciária do órgão, da regularidade dos repasses obrigatórios (mormente os duodécimos), transparência pública e obediência aos limites constitucionais e legais, quando da execução do orçamento. Pontual desconformidade em aspectos analisados, a depender da gravidade atribuída, pode ser relevada no contexto existente, para fins de recomendação de aprovação das contas, com ressalvas, à luz dos



princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

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;

Francisco Expedito Da Paz Nogueira:

CONSIDERANDO o cumprimento dos limites constitucionais e legais relativos ao repasse do duodécimo ao Poder Legislativo, à despesa total com pessoal, à dívida consolidada líquida, à aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, à aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos provisionais do magistério da educação básica, ao saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício, à aplicação em ações e serviços públicos de saúde e às alíquotas de contribuição ao RPPS;

CONSIDERANDO o atraso no repasse de parte do valor mensal repassado ao Legislativo Municipal a título de duodécimo nos meses abril, maio e setembro;

CONSIDERANDO que as demais desconformidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

CONSIDERANDO que cabe a aplicação no caso concreto dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como os postulados da segurança jurídica e da uniformidade dos julgados;

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 Calçado a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Francisco Expedito Da Paz Nogueira, Prefeito municipal, relativas ao exercício financeiro de 2019.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Calçado, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Atentar para que o projeto de Lei Orçamentária Anual enviado ao Poder Legislativo não contenha autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais



diretamente pelo Executivo, de forma a não afastar o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução.

2. Elaborar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso baseado em estudo técnico-financeiro dos ingressos e dispêndios municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas e saídas de recursos e melhor programar a compatibilização entre ambas, abstendo-se de estabelecer tais instrumentos de planejamento e controle por mero rateio dos montantes anuais estimados.
3. Adotar medidas de controle com a finalidade de evitar a inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados e não vinculados, sem a devida disponibilidade de caixa.
4. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta (a exemplo dos recursos do FUNDEB), evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.
5. Fortalecer o sistema de registro contábil, procedendo ao registro da provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto, com base nos Princípios Contábeis da Oportunidade e da Prudência, da Portaria nº 564/2004, que aprova o Manual da Dívida Ativa (art. 2º).
6. Diligenciar para que não haja déficit financeiro nos próximos exercícios mediante verificação constante dos instrumentos de planejamento e controle, atentando para a necessidade de limitação de empenho nos casos em que a receita não se realizar conforme previsto no orçamento.

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 %	29,64 %	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 %	65,75 %	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 %	21,46 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	51,78 %	Sim
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	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.	1.156.561,44	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	14,14 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	17,40 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NO PROCESSO NA SESSÃO DO DIA 26/08 /2021.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator