



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

48ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 03/11/2020

PROCESSO TCE-PE N° 19100049-8

RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Calçado

INTERESSADOS:

Francisco Expedito da Paz Nogueira

LUCICLAUDIO GOIS DE OLIVEIRA SILVA (OAB 21523-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da apreciação das contas de governo, referente ao exercício financeiro de 2018, do Chefe do Executivo do Município de Calçado, Sr. FRANCISCO EXPEDITO DA PAZ NOGUEIRA.

A área técnica elaborou Relatório de Auditoria, documento nº XX, e afirma:

“os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, segundo Resolução TC nº 13/96, compreendendo:

Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;

Verificação quanto a conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;

Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;

Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.”.

Após análise Técnica, foi elaborado Relatório Técnico que, em síntese, apontou o seguinte:

[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] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 823.672,75, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4);

[ID.06] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (Item 3.5);

[ID.07] Incapacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc. (Item 3.5);

[ID.04] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1);

[ID.05] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 1.697,38 pertencentes ao exercício (Item 3.4).

[ID.08] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4);

[ID.09] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3);

[ID.10] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -410.947,67, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

Devidamente notificado tanto via sistema E-tce, quanto em meio impresso, o interessado apresentou defesa.

VOTO DO RELATOR

Registre-se inicialmente que o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do Parecer Prévio pelo TCE-PE, com a finalidade de dar cumprimento Constituição Estadual, artigo 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual no 12.600/04 (Le Orgânica do TCE-PE), artigo 2º, inciso II.

Apresento, de forma bastante sucinta, os argumentos e alegações apresentadas pelo interessado confrontando-os com os apontamentos das irregularidades e deficiências que constam do relatório de auditoria, e a seguir passo à análise.

[ID.01] e [ID.02] Conteúdo da LOA não atende a legislação.

A auditoria aponta que a LOA determinou a previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais. Segundo a auditoria, a LOA autorizou a modificação do orçamento diretamente pelo Poder Executivo através da abertura de créditos adicionais até 50% da despesa total fixada, sugerindo que tal planejamento apresenta sérias deficiências e é realizado apenas para cumprir uma formalidade legal. Com isso a equipe de auditoria conclui que alterações da Lei Orçamentária no volume autorizado na LOA afastam o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução, configurando-se, na prática, em um atentado sutil à vedação contida no art. 167, inciso VII, da CF/1988. Diante do exposto,



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

Ainda de acordo com o relatório de auditoria, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Município de Calçado foram encaminhados na prestação de contas (doc. 29). Contudo, constatou-se que o cronograma mensal de desembolso é apenas um relatório com vários valores de despesas idênticos para todos os bimestres do ano, correspondendo a dois doze avos do respectivo valor anual, ficando evidente a ausência de um efetivo estudo técnico financeiro dos ingressos e dispêndios municipais. Diante da precariedade do cronograma mensal de desembolso, pode-se concluir que tal documento não subsidia o controle do gasto público do município. Da mesma forma, a programação financeira apenas apresenta valores idênticos para todos os bimestres.

Tal omissão não permite que o governo adote medidas para o controle do gasto público, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira acima citados, causando impactos no resultado da execução orçamentária que podem levar a um grave desequilíbrio fiscal futuro.

A defesa esclarece que não houve um desequilíbrio orçamentário tendo em vista que a arrecadação não comprometeu financeiramente a gestão orçamentária e financeira, não existindo uma grave lesão ao orçamento municipal.

Embora sejam insatisfatórias as alegações da defesa, com relação às deficiências da LOA detectadas pela auditoria, cabe, a meu ver, recomendação aos atuais gestores para aperfeiçoar as futuras Leis Orçamentárias Anuais com a finalidade de buscar um melhor controle dos gastos públicos e do atingido das metas e objetivos traçados no planejamento orçamentário.

[ID.03] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 823.672,75, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas.

De acordo com a auditoria, o Município de Calçado realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 823.672,75.

Sabe-se que a LDO tem o papel de orientar o conteúdo e forma da LOA. Assim, deve orientar sobre a estimativa de receitas e despesas, a expectativa sobre a taxa de inflação, crescimento econômico, equilíbrio entre receitas e despesas, metas e prioridades da administração bem como a forma de limitação de empenho.

O princípio orçamentário do equilíbrio preza que o orçamento deve manter o equilíbrio, do ponto de vista financeiro, entre os valores de receita e de despesa. Este princípio encontra-se consagrado na LRF art. 4º, I, a, onde determina que a LDO disporá sobre o equilíbrio entre receita e despesa. Ainda no art. 5º da LRF, reforça-se este entendimento ao determinar que o projeto da LOA deverá ser elaborado de forma compatível com PPA e LDO, buscando assim não só o equilíbrio orçamentário como também o das finanças públicas.

Em caso em que o ente não alcançar o equilíbrio, para tal fim deve-se proceder a limitação de empenho, instituída pela LRF, para compatibilizar a disponibilidade financeira com os gastos autorizados na lei orçamentária nos casos em que no bimestre, a receita



não foi compatível com as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas ou enquanto perdurar o excesso, em relação aos limites da dívida consolidada.

Não restam dúvidas que tal falha apontada pela auditoria está ligada ao planejamento e execução orçamentária e financeira, e reflete ausência de atividade planejada, bem como falta de providências no sentido de impedir o desequilíbrio orçamentário.

Neste sentido, verifica-se que diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados, sendo necessário garantir a legitimidade na realização dos gastos.

Certamente que para atingir seu papel e demonstrar sua preocupação, o gestor, como ordenador de despesa e controlador das finanças, deve apresentar, por meio do orçamento a realidade da unidade administrativa, da forma mais precisa possível, quanto à previsão das receitas e à fixação das despesas. Além disso, deve haver o constante acompanhamento da execução orçamentária, pois o resultado orçamentário representa o principal indicador da situação financeira a curto prazo.

Tal irregularidade, no entanto não prejudica a avaliação favorável das contas do interessado, sendo necessário, porém que seja recomendado à atual gestão que promova ações planejadas, a fim de evitar que as despesas superem as receitas, de modo a permitir, ao menos o equilíbrio orçamentário e financeiro, devendo também, fiscalizar a execução orçamentária e observar as regras sobre finanças públicas e a diretriz estabelecida no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[ID.05] Regime Geral de Previdência.

A auditoria aponta que, com base no demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RGPS (tabelas 3.4a e 3.4b do relatório de auditoria), verifica-se que não foi recolhido o montante de R\$ 1.697,49, referente à contribuição patronal.

Embora o pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS, ou seu não pagamento, acarrete aumento do passivo do município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários decorrentes, o valor não recolhido no exercício corresponde à 0,19% do valor devido (R\$ 902.359,59), não ensejando portanto a rejeição das contas do interessado.

[ID.06] e [ID.07] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo e de seu compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo (caixa, bancos, estoques etc).

Constata-se que o Município de Calçado encerrou o exercício de 2018 sem capacidade de honrar imediatamente os seus compromissos de curto prazo, tendo em vista que o valor do Disponível era menor do que o valor do Passivo Circulante. O Município demonstrou incapacidade de honrar seus compromissos de curto prazo contando com todos os seus recursos de curto prazo.

Os indicadores do grupo liquidez têm por objetivo evidenciar a situação da organização pública no que tange ao cumprimento das obrigações em curto prazo. O índice de Liquidez corrente representa o quanto do ativo circulante está comprometido com obrigações do passivo circulante. Deve ser positivo e quanto maior melhor. Menor que 1,0 significa capital circulante líquido negativo, entre 1,0 e 1,9 pode ser que haja risco de inadimplência, e acima de 2,0 é recomendável e seguro.



Conforme a doutrina, a liquidez considera todos os valores que a organização poderá arrecadar e pagar no curto e longo prazo, logo mede a capacidade de pagamento atual e futuro e não o que sobrou ou faltou no caixa, como é o caso do fluxo de caixa.

O resultado apresentado pela auditoria (Índice de Liquidez Imediata de 0,23 e Índice de Liquidez Corrente de 0,26) demonstra claramente que o total de ativo não é suficiente para cumprir com o total de obrigações exigíveis em até 12 meses.

Considerando que houve uma melhora em relação ao exercício anterior, recomendo ao atual gestor a recuperação da capacidade de pagamento de curto prazo do município

[ID.08] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados e não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa.

O relatório de auditoria aponta que o Poder Executivo de Calçado inscreveu valores indevidamente em Restos a Pagar sem a correspondente disponibilidade de caixa necessária para o cumprimento dessas obrigações.

O saldo da Disponibilidade de Caixa Bruta ao final de 2018 foi de R\$ 2.665.105,65, sendo R\$ 2.406.774,80, relativos aos recursos vinculados; e R\$ 258.330,85, relativos aos recursos não vinculados. Ocorre que o saldo de Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores já alcançava o montante de R\$ 3.484.611,86, sendo R\$ 825.972,10 com recursos vinculados e R\$ 2.658.639,76 com recursos não vinculados, valor este já superior ao saldo da Disponibilidade de Caixa Bruta.

Em tese, os valores disponíveis em caixa deveriam ser primeiramente destinados ao pagamento destes resíduos. Contudo, percebe-se, conforme já exposto, que o saldo bruto de caixa disponível ao final de 2018 já não era insuficiente para cobrir as obrigações contraídas (empenhadas, liquidadas e não pagas) nos exercícios anteriores. Além disso, em 2018 foram inscritos Restos a Pagar não Processados no montante de R\$ 2.222.020,17, sendo R\$ 756.321,56 com recursos vinculados e R\$ 1.465.698,61 com recursos não vinculados.

Logo, a equipe de auditoria conclui que, em 2018, houve a inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de caixa tanto de recursos vinculados como de recursos não vinculados, caracterizando o desequilíbrio fiscal do governo municipal.

Pelo exposto, 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 termos do relatório de auditoria.

[ID.09] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício.

Conforme apurado no Apêndice IX, a Prefeitura de Calçado não deixou saldo contábil no FUNDEB a ser aplicado no exercício seguinte, cumprindo a exigência contida no art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07.

Entretanto, embora tenha demonstrado o cumprimento do art. 21, da Lei Federal nº 11.494 /07, o Apêndice IX demonstra também a realização de despesas com recursos do Fundo sem lastro financeiro.

Em 2018, o município recebeu R\$ 7.008.245,37 do FUNDEB. Com esses recursos, realizou despesas que alcançaram a cifra de R\$ 7.093.703,64. A diferença entre os

valores recebidos e aplicados, R\$ 85.458,27, corresponde a despesas custeadas com recursos de outras fontes.

Mantenho, portanto os termos do relatório de auditoria, recomendando que o gestor municipal se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, o saldo contábil da conta do referido fundo, então negativo, deve ser recomposto em montante equivalente ao valor despendido

[ID.10] Regime Próprio de Previdência.

De acordo com o Relatório de Auditoria, com relação ao recolhimento das contribuições previdenciárias ordinárias, houve o repasse integral das contribuições previdenciárias ao RPPS.

O equilíbrio financeiro é atingido quando se garante a equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro (art. 2º, inc. I, da Portaria MPS nº 403/2008). Ou seja, considera-se que o RPPS está em equilíbrio financeiro quando o que se arrecada dos participantes do sistema previdenciário suficiente para custear os benefícios por ele assegurados (resultado previdenciário maior ou igual a zero).

Em 2018, o RPPS de Calçado apresentou resultado previdenciário deficitário em R\$ 410.947,67. Tal resultado previdenciário negativo é oriundo não apenas da gestão do interessado como também de gestões anteriores, não podendo lhe ser atribuído integralmente.

Constatou-se também que, apesar de haver Plano de Amortização, conforme consta no DRAA 2018 - Ano Base 2017 (Documento 39), observou-se que as alíquotas de contribuição dos entes e de seus servidores, apesar de respeitarem os limites constitucional e legalmente estabelecidos, não foram as sugeridas pela reavaliação atuarial, no que tange à Contribuição Patronal Suplementar

Pelo exposto, considerando que gestor realizou o recolhimento integral das contribuições previdenciárias ordinárias, evitando a formação de passivo futuro que comprometa o equilíbrio financeiro do RPPS, as demais irregularidades apontadas nesse ponto não são suficientes para a rejeição das contas do interessado. Cabendo, no entanto, recomendação para implementação de alíquota de contribuição patronal complementar com a finalidade de amortizar o déficit previdenciário.

Demais irregularidades.

Com relação às demais irregularidades apontadas pela equipe técnica, são passíveis de recomendação ao gestor por não se tratarem de falhas de natureza grave.

VOTO pelo que segue:

CUMPRIMENTO DE TODOS OS LIMITES
CONSTITUCIONAIS. AUSÊNCIA DE
IRREGULARIDADES GRAVES.

1. é possível a emissão de parecer favorável à
aprovação das contas quando cumpridos todos os



limites constitucionais e ausentes irregularidades de natureza grave.



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://tce.tce-pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 42861f70-e0de-4952-8044-00acc444412a

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 que as irregularidades apontadas pela Auditoria não causaram dano ao Erário nem têm o condão de ensejar a rejeição das presentes contas;

CONSIDERANDO que foram cumpridos todos os limites constitucionais e legais;

Francisco Exedito Da Paz Nogueira:

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 Exedito Da Paz Nogueira, relativas ao exercício financeiro de 2018.

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

1. Envidar esforços na melhoria da capacidade de pagamento imediato dos compromissos de curto prazo;
2. Elaborar a Lei Orçamentária Anual apresentando conteúdos que atendam aos requisitos exigidos pela Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal;
3. Fortalecer o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade;

É o voto.

Conselheiro Ranilson Ramos

Relator



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 %	27,51 %	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 %	65,12 %	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 %	21,43 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	51,89 %	Sim
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	Somatório da receita tributária e das transferências previstas	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% 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\$ 1.147.880,16	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	17,34 %	Sim
	Limite das alíquotas de			No mínimo, a contribuição do		



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://eic.ice.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 42861F70-ebde-4952-8044-00acc444412a

Previdência	contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	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.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , relator do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator