



Documento Assinado Digitalmente por: Jose Decidato Santiago de Alencar Barros  
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/ppp/valida/Doc.scam> Código do documento: 0ce74946-9f77-4ed1-a40a-92f50246b9ff

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora.



**CONSELHEIRA TERESA DUERE - RELATORA:**

Hoje só tem bojudado aqui.

**CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:**

E parabenizá-la por trazer esse dado fático. Um caso, talvez, Conselheiro Carlos Neves, esse é emblemático, esse não tem o que fazer, "cara-crachá". Aprovado o voto por dois a um, fica...

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES:**

Eu até estava conversando com a assessoria, porque de fato é um... em todos os aspectos do voto eu acompanho, nesse estou fazendo destaque. Mas o sistema que nos comanda, o sistema tecnológico, só permite a concordância ou a divergência.

**DRA. GERMANA LAUREANO - PROCURADORA:**

É a fundamentação, não é?

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES:**

É, a fundamentação é distinta da condenação. Mas eu concordo, voto, acompanho a Relatora, mas com distinção de fundamentação. Acho que assim fica mais claro para quem lê o resultado do voto.

**RESULTADO DO JULGAMENTO**

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE , relatora do processo



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

RETIRADO DE PAUTA EM 22.09.2022.

9ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 30/03/2023:

### **CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:**

Conselheiro Carlos Neves.

### **CONSELHEIRO CARLOS NEVES:**

Senhor Presidente, eu vou acompanhar a relatora, mas fazendo só aquele destaque que eu tenho feito da questão orçamentária, apesar de, como disse, concordar integralmente que isso é uma irregularidade, ainda mais nesse patamar, que soma-se a essa superestimativa de 400% da receita, o que libera totalmente o gestor, o Executivo, de atuar sem qualquer controle do fiscal número um, o fiscal que é o Legislativo.

E ele, nesse caso, de forma exacerbada, criando, conseqüentemente, em toda gestão um déficit, a cada ano vai aumentando, justamente porque essa maquiagem que é feita na arrecadação, na estimativa da arrecadação, somada com essa autorização, sem autorização do município, do Legislativo, gera esse problema.

Mas, como disse, a partir de agora entenderei como irregularidade nas contas, mas para os gestores que aqui estão a partir deste ano, referentes às contas de 2022, nesse caso a conta é de 2020, eu vou fazer esse destaque, mas acompanho integralmente todos os demais pontos que Vossa Excelência traz, inclusive o descumprimento também de despesa com pessoal, entre outros elementos. Eu acompanho, Sr. Presidente.

### **CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:**

O caso de Dra. Teresa Duere é um caso bojudo. Acompanho o voto, na íntegra, da Conselheira Teresa Duere.



Previdência	contribuição - Aposentados	Lei Federal nº 9.717/98	contribuição	11,00 %	11,00 %	Não
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 %	Não
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não



	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.	1.837.588,80	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	20,45 %	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)	13,89 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com 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)	0,00 %	Sim
	Limite das alíquotas de	Art. 3º, caput, da	Salário de	Mínimo		



## 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 %	29,49 %	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 %	60,29 %	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 %	18,85 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	55,92 %	Não
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



2. Fortalecer o planejamento orçamentário, mediante previsões adequadas para a receita/despesa, atentando para as exigências estabelecidas pela legislação, também no tocante à elaboração das programações financeiras e dos cronogramas mensais de desembolso para os exercícios seguintes, de modo a dotar a municipalidade de instrumento de planejamento eficaz, obedecendo às sazonalidades da arrecadação da receita e da execução da despesa.
3. Envidar esforços para implantar definitivamente o controle por fonte de recursos, nos termos do art. 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101 /2000), em obediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.
4. Adotar medidas para que os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal sejam efetuados integral e tempestivamente dentro do prazo previsto na Constituição Federal, ou seja, até o dia 20 de cada mês.
5. Realizar o devido planejamento das ações do RPPS do ente, com a contratação tempestiva do atuário, fornecendo-lhe a base cadastral em tempo hábil para que as provisões matemáticas previdenciárias sejam calculadas com base na avaliação atuarial disponível mais recente (data-base do exercício) e registradas no Balanço Patrimonial antes de sua publicação, viabilizando-se, assim, a sincronia entre este demonstrativo e o passivo estimado pelo cálculo atuarial, com vistas à higidez dos registros contábeis;
6. Realizar estudos e levantamentos necessários com a finalidade de adotar medidas que visem ao equilíbrio do sistema previdenciário, bem como implementar em lei o plano de amortização do déficit atuarial do RPPS.

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

À Diretoria de Plenário:

1. Por medida meramente acessória, enviar ao atual Prefeito Municipal de Serrita cópia do Inteiro Teor desta Deliberação.



**substancialmente superior à média antes da pandemia (R\$ 44,62 milhões);**

**CONSIDERANDO** a necessidade de que as provisões matemáticas previdenciárias, além de apuradas corretamente, sejam calculadas com base na avaliação atuarial disponível mais recente (data-base do exercício) e registradas no Balanço Patrimonial antes de sua publicação, viabilizando-se, assim, a sincronia entre este demonstrativo e o passivo estimado pelo cálculo atuarial;

**CONSIDERANDO** que, embora haja possibilidade de financiamento com recursos próprios de despesas do FUNDEB inscritas em Restos a Pagar, a **inexistência de saldo de Recursos Não Vinculados do exercício aliada a um déficit de execução orçamentária da ordem de 7 milhões de reais, eleva os riscos de comprometimento do desempenho orçamentário do ano seguinte** dos recursos desse fundo com tais despesas;

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar n.º 131/2009, na Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência "Moderado", conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);

**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 Serrita a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Erivaldo de Oliveira Santos, relativas ao exercício financeiro de 2020.

**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 Serrita, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Atentar para a consistência das informações relativas a receitas e despesas municipais prestadas aos órgãos de controle, bem como para que, na elaboração dos demonstrativos fiscais, o cálculo da Despesa Total com Pessoal e da Receita Corrente Líquida considere, respectivamente, as deduções e os ajustes em conformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), sobretudo aqueles especificamente apontados pela auditoria no **ID.15**.



ao combate à pandemia da covid-19, no valor de R\$ 966.570,46, o que configura a concretização dos riscos que eles oferecem para o embaraçamento da situação financeira da gestão seguinte;

**CONSIDERANDO** que não houve abertura de créditos adicionais com base em superávit financeiro relativamente ao saldo do FUNDEB de 2019 (R\$ 141.714,29) que deveria ser utilizado em 2020, corroborando o descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício;

**CONSIDERANDO** o não recolhimento, no exercício de 2020, de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) no montante de R\$ 79.647,49 (parte dos servidores), correspondente a 11,72% da contribuição retida, e R\$ 390.229,38 (parte patronal), equivalente a 33,65% da contribuição devida, diante de uma já expressiva dívida previdenciária junto ao RGPS ao final de 2020 da ordem de R\$ 6,14 milhões;

**CONSIDERANDO** o não recolhimento, no exercício de 2020, de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), relativamente à contribuição dos servidores (R\$ 386.748,94), o equivalente a 20,5% do total retido; à contribuição patronal normal (R\$ 1.165.428,49), o correspondente a 52,6% do devido; à contribuição patronal suplementar (R\$ 1.537.388,32), igual a 53,7% do devido, perfazendo um não repasse/recolhimento de mais de R\$ 3 milhões;

**CONSIDERANDO** que, a despeito do desequilíbrio do RPPS, tanto financeiro (R\$ -30.189,19) quanto atuarial (R\$ -93.677.567,72), não foi implementado em lei o plano de amortização deste déficit, deixando-se de aplicar 3% das alíquotas de contribuição dos segurados e 7% da de contribuição patronal normal, abstendo-se, por conseguinte, de recolher contribuições equivalentes uma alíquota de 10% a esses títulos, cujo efeito prático é idêntico ao do não recolhimento de contribuições previdenciárias instituídas por lei;

**CONSIDERANDO** que o não repasse/recolhimento de contribuições previdenciárias, mesmo que haja posterior parcelamento, é omissão que gera ônus futuro ao Município, multas e juros; que, no caso das contribuições descontadas dos servidores, não repassadas, poderá ser caracterizado o crime de apropriação indébita, nos termos da Súmula 12 deste Tribunal;

**CONSIDERANDO** o cenário financeiro favorável no ente para efetuar o recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias, evidenciado tanto no dispêndio com eventos comemorativos quanto nos aumentos sucessivos das receitas arrecadadas no município desde 2017, quando assumiu o Poder Executivo municipal, tendo alcançado, no exercício de 2020, o maior patamar da série histórica (R\$ 60,6 milhões),



**CONSIDERANDO** a fragilidade da execução orçamentária (que guarda estreita relação com o planejamento deficiente), demonstrada pelo **déficit de execução orçamentária de R\$ 7,7 milhões, correspondente a 14,41% da Receita Corrente Líquida municipal**, resultado que tem se repetido ao longo de toda a sua gestão no ente (2017-2020, exceto no exercício de 2019), alcançando em 2020, ano de eleições municipais, seu maior valor da série histórica, puxado pela **execução de despesas em 2020, ano de eleições municipais, num valor 31% superior (R\$ 68,3 milhões) à média dos 3 exercícios anteriores (R\$ 51,2 milhões), a despeito da receita arrecadada recorde (R\$ 60,6 milhões);**

**CONSIDERANDO** a fragilidade do controle da execução orçamentária, demonstrada pelo **déficit financeiro de R\$ 51,8 milhões**, evidenciado no Balanço Patrimonial, bem como pela incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses, além de pela inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos para seu custeio e pelo ineficiente controle contábil por fonte /aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial;

**CONSIDERANDO** os registros deficientes do Passivo de longo prazo do Balanço Patrimonial do município, consubstanciados tanto nas provisões matemáticas previdenciárias fundamentadas em valores desatualizados quanto em provisões matemáticas previdenciárias apuradas incorretamente;

**CONSIDERANDO** que, embora tenha herdado da gestão anterior à sua uma capacidade já limitada de pagamento de dívidas de curto prazo, o prefeito, mesmo com uma receita arrecadada em 2020 mais de 45% superior à média das receitas arrecadadas durante a gestão anterior, em vez de adotar medidas para restabelecer a capacidade do ente de pagar seus compromissos com vencimento imediato ou de curto prazo, que já estava deteriorada, contribuiu para o seu agravamento, demonstrando o descontrole dos gastos públicos durante a sua administração no Poder Executivo municipal;

**CONSIDERANDO** que o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo 10 dias após o prazo previsto na Constituição Federal se deu no valor (R\$ 194.629,60) correspondente a 10,6% do total anual efetivamente repassado à Câmara Municipal;

**CONSIDERANDO** a inscrição, no exercício de 2020 (ano de eleições municipais), de R\$ 6.865.698,94 em Restos a Pagar sem disponibilidade de Caixa, valor correspondente a 10,1% da despesa executada e, aproximadamente, 16 vezes superior (15,87) à disponibilidade bruta de caixa para o exercício de 2020; bem como a realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa e não relacionada



**CONSIDERANDO** que o presente processo se refere às contas de governo, 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, apresentadas na forma de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária; demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao legislativo; bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

**CONSIDERANDO** que a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (art. 70, II, CF/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, DJ 16/09/02);

**CONSIDERANDO** a margem de erro de 400,5% no cálculo da estimativa das receitas de capital, o que denota a necessidade de aperfeiçoamento da metodologia utilizada na elaboração da estimativa, que deve basear-se em elementos racionais e objetivos, além de considerar os critérios elencados no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

**CONSIDERANDO** a inconsistência das informações sobre a despesa municipal prestadas aos órgãos de controle por meio do Siconfi (STN) e do sistema Tome Conta (TCE/PE), em percentuais que variam de 7,75% a 19,53% (este último em Educação);

**CONSIDERANDO** as deficiências na elaboração do cronograma de execução mensal de desembolso, consubstanciadas no somatório dos desembolsos mensais destoante do indicado na LOA 2020 para a despesa total e no não reflexo das variações relacionadas às peculiaridades das despesas municipais, demonstrando o evidente distanciamento do planejamento com a realidade municipal, o que retira a eficácia desse instrumento;

**CONSIDERANDO** a fragilidade do planejamento e na execução orçamentária, demonstrados a partir da constatação de um limite exagerado para abertura de créditos suplementares, que permitiu a abertura de créditos suplementares no exercício em valor que corresponde a 76% da despesa fixada, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, depondo contra o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada;



disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder ou órgão (prevista no art. 42 da LRF), desde que essas obrigações sejam referentes ao combate à calamidade pública.

5. Saldo de recurso do FUNDEB de exercício anterior deve ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional, por força do disposto no art. 21, § 2º, da Lei Federal n.º 11.494 /2007 (revogada pela Lei Federal n.º 14.113/2020, de 25/12/2020).

6. A ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias é irregularidade grave, gera ônus ao Município, ainda que haja parcelamento do débito, referente aos juros e multas incidentes, comprometendo as gestões futuras.

7. A existência de déficit previdenciário demanda a adoção de medidas para minimizá-lo, a exemplo da implementação das alíquotas indicadas em estudos atuariais e do recolhimento integral e tempestivo de contribuições previdenciárias ao RPPS.

8. Compromete a transparência pública, assim como o controle social, a não disponibilização integral do conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar n.º 131 /2009, na Lei n.º 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal.

**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;

**Erivaldo de Oliveira Santos:**



GOVERNAMENTAL PRECÁRIO.  
INSTRUMENTO DE CONTROLE  
ORÇAMENTÁRIO DEFICITÁRIO.  
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA  
DEFICITÁRIA. INEFICIENTE  
CONTROLE CONTÁBIL POR FONTE  
/APLICAÇÃO DE RECURSOS.  
DESPESA NOVA. INSUFICIÊNCIA  
DE CAIXA (ART. 42 DA LRF). FIM  
DE MANDATO. CALAMIDADE  
PÚBLICA. RECURSOS DO  
FUNDEB. NÃO APLICAÇÃO DE  
SALDO DE EXERCÍCIO ANTERIOR.  
PREVIDÊNCIA PÚBLICA  
DEFICITÁRIA. CONTRIBUIÇÕES  
PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS AOS  
REGIMES DA PREVIDÊNCIA  
SOCIAL (RGPS E RPPS). NÃO  
REPASSE/RECOLHIMENTO DE  
CONTRIBUIÇÕES  
PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS. NÃO  
ADOÇÃO DE ALÍQUOTAS  
ATUARIAIS. TRANSPARÊNCIA  
GOVERNAMENTAL INADEQUADA.

1. A autorização prévia para abertura de créditos adicionais em montantes demasiados depõe contra o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada.
2. É deficiente o controle orçamentário realizado sem o devido instrumento de cronograma de execução orçamentária, bem como o que permite saldo negativo em contas do Balanço Patrimonial.
3. A execução orçamentária sem recursos financeiros que lhe deem suporte possibilita o comprometimento da execução orçamentária-financeira do exercício seguinte e aumenta o passivo do Município.
4. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo e enquanto perdurar a situação, é afastada a exigência de



das 184 prefeituras municipais do Estado de Pernambuco. Aquelas que apresentaram o índice de transparência “Crítico”, “Insuficiente” e “Moderado (com nota menor ou igual a 0,55)” tiveram formalizados Processos de Gestão Fiscal. No presente caso, embora a Prefeitura tenha apresentado um nível de transparência “Moderado”, obteve **nota 0,58**, não havendo, portanto, a formalização de Gestão Fiscal, por não se enquadrar na hipótese citada.

### **Transição de Governo (Capítulo 10)**

**[ID.30]** Descumprimento de disposições normativas concernentes à transição municipal (Item 10).

A auditoria aponta que o prefeito não encaminhou a esta Corte de Contas, no prazo legal, a relação com os servidores por ele designados e com os membros indicados pelo candidato eleito para Comissão de Transição, à qual deveriam ser disponibilizados os documentos e informações elencados no art. 4º da Lei Complementar Estadual n.º 260/2014. Alega ainda que, diante desse descumprimento da disposição do art. 2º da Resolução TC n.º 27/2016, o gestor foi intimado, via diário oficial, para fazê-lo em 2 dias úteis. Todavia, como não o fez, abriu-se um Procedimento Interno, com fins de verificar se, inobstante o não encaminhamento da referida relação a este Egrégio, a referida comissão teria sido criada e se a ela haveriam sido disponibilizados os documentos e informações previstos no dispositivo da Lei Complementar em comento. Dessa forma, confirmou a auditoria, junto à nova gestão, que foram, de fato, disponibilizados, mas não em sua integralidade, pois ausentes aqueles relacionados à garantia da infraestrutura necessária para a realização dos trabalhos da comissão de transição e a disponibilização das senhas dos programas (softwares) utilizados pela Administração.

A defesa, a esse respeito, aduz que “foram mínimos os equívocos apontados, de modo que não se impediu uma regular transição, não havendo qualquer real prejuízo para o novo governo”.

Aqui, cabe razão à defesa. Embora violada a disposição da Resolução desta Corte, a maioria dos documentos e informações elencados no art. 4º da Lei Complementar Estadual n.º 260/2014 foram disponibilizados à comissão constituída pelo novo prefeito, de modo que não há que se falar que não foi assegurado ao candidato eleito o direito de inteirar-se do funcionamento dos órgãos e das entidades da administração pública municipal e de preparar-se para o início da nova gestão.

Diante do exposto,

**VOTO pelo que segue:**

**CONTAS DE GOVERNO.  
PLANEJAMENTO**



[ID.25] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 1.165.428,49 (Item 8.1).

[ID.26] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 1.537.388,32 (Item 8.1).

A auditoria aponta os seguintes recolhimentos menores que os devidos ao RPPS: relativamente à contribuição dos **servidores** (R\$ 386.748,94), o equivalente a **20,5% do total retido**; à contribuição **patronal normal** (R\$ 1.165.428,49), o correspondente a **52,6% do devido**; à contribuição **patronal suplementar** (R\$ 1.537.388,32), igual a **53,7% do devido**.

A defesa não refuta os dados da auditoria, limitando-se a afirmar que o TCE não é a instância adequada para apuração de crime de apropriação indébita previdenciária; que "não houve qualquer prejuízo"; e que a Emenda Constitucional n.º 113/2021 autorizou o parcelamento dos débitos previdenciários, o que permite a amortização da dívida.

Diante de um déficit atuarial tão relevante, a auditoria anota irregularidades previdenciárias graves, que contribuem para o seu agravamento, com o **não recolhimento de mais de R\$ 03 milhões**, devidos ao Regime Próprio de Previdência Social.

### Transparência (Capítulo 9)

[ID.29] Nível "Moderado" de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar n.º 131/2009, na Lei n.º 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9).

Acerca do apontamento supra da auditoria, a defesa alega, resumidamente, que "O site e o portal da transparência encontravam-se em funcionamento e com informações atualizadas, diante disso, pedimos que a auditoria afaste este ponto de irregularidade".

Para fins de contas de governo, o que se pode concluir é que o "o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar n.º 131/2009, na Lei n.º 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência "**Moderado**", conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE" (item 9.1).

Com a finalidade de se realizar um debate mais apropriado sobre a transparência pública, até mesmo para fins de aplicação de eventual sanção pelo descumprimento da legislação citada, o Tribunal de Contas realiza periodicamente um diagnóstico da avaliação dos portais da transparência



repassadas “todas as contribuições devidas ao Fundo de Previdência”, como demonstra a auditoria nos ID.24 e 25, a seguir. A três, porque o “amplo esforço” para reequilibrar o RPPS seria consubstanciado no recolhimento tempestivo e integral das contribuições do RPPS e na implementação do plano de amortização do déficit, o que não houve. A quatro, porque é incoerente o argumento de que, se a auditoria aponta medidas para minimizar o déficit, a irregularidade inexistente, como assevera a defesa. A cinco, porque, tendo-se verificado o acervo da legislação municipal disponível na internet <<https://www.serrita.pe.gov.br/leis.php?dtini=&dtfim=&cat=&Exer=2011&Num=565&Descr=&Comp=>>, constatou-se que a Lei Municipal n.º 565/2011, a que se reporta a defesa, sequer existe, e que as alíquotas de contribuição, embora homologadas pelo Decreto Municipal n.º 2-A/2013, não foram efetivamente implementadas em lei e, tampouco, recolhidas.

Nessa esteira, é importante esclarecer que esse déficit, muitas vezes, decorre de uma construção histórica. Assim, quanto ao atual gestor, o que se tem que verificar, por exemplo, é se foram tomadas as medidas indicadas pela análise atuarial, se as contribuições previdenciárias foram repassadas /recolhidas na integralidade e tempestivamente, se havia um plano de amortização do déficit previdenciário a ser observado, entre outros. Ou seja, qual a contribuição do atual gestor para a melhora ou piora do déficit e do sistema previdenciário do município.

**No caso em análise**, a auditoria aponta, além do não repasse/recolhimento integral de contribuições previdenciárias, conforme se demonstrará nos IDs seguintes (ID. 24 a 26), a ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (item 8.2) e a não adoção das alíquotas sugeridas na avaliação atuarial, comprometendo o equilíbrio atuarial (item 8.4). Percebe-se, portanto, que, mesmo diante do grave cenário de desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema, omissões graves foram observadas no exercício de 2020.

Em relação às alíquotas previdenciárias sugeridas pela avaliação atuarial, **deixou-se de aplicar 3% das alíquotas de contribuição dos segurados e 7% da de contribuição patronal normal, abstendo-se, por conseguinte, de recolher contribuições equivalentes uma alíquota de 10% a esses títulos.**

Embora a auditoria não aponte valores, **a não instituição de alíquota previdenciária determinada pelo estudo atuarial tem efeito prático idêntico ao do não recolhimento de contribuições previdenciárias instituídas por lei.**

**[ID.24]** Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 386.748,94 (Item 8.1).



Quanto às demais irregularidades relacionadas à gestão de recursos do FUNDEB, restou demonstrado que, de fato, não houve abertura de créditos adicionais com base em superávit financeiro relativamente ao saldo do FUNDEB de 2019 (R\$ 141.714,29) que deveria ser utilizado em 2020, configurando-se, conseqüentemente, o descumprimento do prazo de utilização do referido saldo.

### Previdência Própria (Capítulo 8)

[ID.21] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -30.189,19, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.22] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 93.677.567,72 (Item 8.2).

[ID.23] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (Item 8.2).

[ID.27] Adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (Item 8.1).

[ID.28] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.1).

A auditoria aponta **desequilíbrio do RPPS, tanto financeiro (R\$ -30.189,19) quanto atuarial (R\$ -93.677.567,72)**, bem como a **não implementação em lei de plano de amortização** deste déficit, cujas **alíquotas para reequilíbrio deveriam ser: relativamente à contribuição dos segurados, de 14%, tendo sido efetivamente fixada em lei a de 11%; quanto à contribuição patronal normal, de 20,89%, enquanto a fixada em lei foi de 13,89%.**

A defesa, por sua vez, pondera que, se considerada a série histórica e o contexto da pandemia da covid-19, o déficit previdenciário é mínimo, o que representa o "amplo esforço" da gestão no sentido de reequilibrar financeiramente o RPPS. Aduz, ainda, que não há irregularidade, (a) porque foram repassadas "todas as contribuições devidas ao Fundo de Previdência"; (b) "pois na própria avaliação atuarial que apontou tal déficit também aponta as medidas a serem tomadas para que haja a devida compensação deste déficit ao longo dos anos projetados na Avaliação atuarial"; (c) porque há um plano de amortização do déficit "fundado na Lei Municipal n.º 565/2011, sendo regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 2-A/2013".

Não merece prosperar o que alega a defesa. A uma, porque a relativização do déficit previdenciário diante do contexto da série histórica não elide a irregularidade. A duas, porque é inverídica a asseveração de que teriam sido



## Decisão TC n.º 1.346/07

Em outras oportunidades, já me manifestei sobre o tema, esclarecendo essa questão.

- Há dois pontos levantados pela auditoria que devem ser desconsiderados: a) a realização de despesas do FUNDEB sem lastro financeiro (item 4.4), tendo em vista que a lei não impede a realização, mas sim que sejam utilizados recursos do FUNDEB do ano seguinte para pagar despesas do exercício anterior, devendo tal "déficit" ser coberto por receitas próprias do orçamento do exercício corrente (Decisão TC n.º 1.346/07), o que somente é possível ser verificado no exercício de 2014 (exercício posterior ao analisado);

### Processo TC n.º 1430036-9

Quanto à falta de numerário apontado pela auditoria, item "b1", é importante registrar que o **saldo contábil negativo, por si só, não é uma irregularidade**. Este Tribunal, entretanto, diante de tal cenário, atenta para 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, deve o saldo da conta do referido fundo ser recomposta em montante equivalente ao valor despendido (Decisão TC 1346/07).

### Processo TC n.º 1250091-4

Inobstante, como dito, não haja impedimento legal quanto a que o valor de despesas do FUNDEB que ultrapassou o de recursos recebidos no exercício, de R\$ 7.388.259,10 nesse caso, seja custeado por outras fontes de recursos, a exemplo de receitas próprias, a **inexistência de saldo de Recursos Não Vinculados** do exercício (configurado pela inscrição em Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 2.310.083,18 sem que houvesse Disponibilidade Bruta de Caixa desses recursos - tabela 5.4a, doc. 71, p. 59) - **o qual poderia ser utilizado para quitar o valor indicado pela auditoria - associada à existência de um déficit de execução orçamentária da ordem de 7,7 milhões de reais acende um alerta quanto à capacidade do ente de, efetivamente, quitar o valor de despesas do FUNDEB que ultrapassou o de recursos recebidos no exercício com recursos próprios.**

Por outro lado, a auditoria não avançou na análise (que exigiria adentrar no exercício de 2021) a ponto de concluir que tenha havido o descumprimento das orientações contidas na Decisão TC n.º 1.346/07, que alerta para que não sejam utilizados recursos do FUNDEB de um exercício para pagar despesas vinculadas ao FUNDEB do exercício anterior.



A auditoria, no tocante à gestão de recursos do FUNDEB, aponta que: (a) as despesas realizadas (R\$ 17.425.287,41) superaram as receitas recebidas (R\$ 14.631.408,03) em R\$ 2.793.879,38 no exercício; (b) não foram abertos créditos adicionais com base em superávit financeiro relativamente ao saldo do FUNDEB de 2019 (R\$ 141.714,29) que deveria ser utilizado em 2020; (c) foi descumprido o prazo de utilização do referido saldo.

A defesa, a esse respeito, assevera que o montante de R\$ 2.793.789,38, correspondente à diferença entre as despesas realizadas e as receitas recebidas, foi custeado com o superávit financeiro do exercício anterior do FUNDEB, como, segundo ela, demonstraria a linha 31 (doc. 27, p. 04), tratando-se o apontamento da auditoria de constatação de mero erro formal, já que a prefeitura, em vez de registrar o referido valor no item 20 do campo "CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS NO EXERCÍCIO SUBSEQUENTE", consignou o valor de R\$ R\$ 141.714,29.

Não merece prosperar o que arrazoa a defesa. Afirmar que deveria ter registrado o valor de R\$ 2.793.789,38 no referido item do campo "CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS NO EXERCÍCIO SUBSEQUENTE" implica o reconhecimento de que tal montante corresponderia ao saldo do FUNDEB de 2019 que teria deixado de ser aplicado naquele exercício, o que não é verdade, embora haja, de fato, uma dissonância entre o valor do saldo não utilizado no exercício de 2019, de R\$ 134.787,43 (Processo 20100296-6, doc. 66, p. 59), e o consignado no item 20 do campo "CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS NO EXERCÍCIO SUBSEQUENTE", de R\$ R\$ 141.714,29. A decorrência lógica de acatar o raciocínio a defesa seria a de que o gestor, no ano anterior, em vez de não ter utilizado no exercício apenas 0,9% das receitas recebidas do FUNDEB, cumprindo o limite de 5% estabelecido pelo artigo 21, § 2º, da Lei Federal n.º 11.494/2007, teria maquiado a prestação de contas a fim de que não restasse configurado o percentual de saldo não utilizado de 18,8%, o que seria muito mais grave, inclusive, do que o apontamento ora indicado pela auditoria.

Na verdade, a lei não impede a realização de despesas na área de educação para além dos recursos do FUNDEB, que poderá ser custeado por outras fontes de recursos, a exemplo de receitas próprias. O que o art. 21, § 2º, da Lei Federal n.º 11.494/07 estabelece é que não se deixe mais de 5% de saldo na conta do FUNDEB e que eventual saldo negativo não deve ser pago com recursos do FUNDEB do exercício posterior, mas, sim, com outras fontes de recursos. É como tem decidido esta Corte:

**O gestor público de recursos do antigo FUNDEF e do atual FUNDEB não deve utilizar recursos de um exercício para pagar débitos de exercícios anteriores, sem que tenha sido deixado saldo comprometido especificamente para tal fim no exercício correspondente. Para tal devem ser usadas rubricas próprias do orçamento do exercício corrente.**



termos “despesas tenham sido realizadas”, por ser essa a interpretação que preserva a finalidade da norma, inserida no contexto de responsabilidade na gestão fiscal.

Não à toa, a equipe de auditoria, acertadamente, segregou do total de despesas novas aquelas relacionadas ao combate à pandemia da covid-19, excluindo estas últimas do apontamento.

Esse meu entendimento encontra eco no Ministério da Economia, que se manifestou a esse respeito por meio da Nota Técnica SEI n.º 21231/2020 /ME, que trata da Contabilização de Recursos Destinados ao Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (COVID-19), nos seguintes termos:

46. As alterações introduzidas no art. 65 da LRF afastam também as vedações e sanções relacionadas aos itens e condições a seguir: [...] Exigência de disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder ou órgão (exigência prevista no art. 42 da LRF), **desde que essas obrigações sejam referentes ao combate à calamidade pública;** (grifo meu)

Assim, prevalece a tese segundo a qual, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, é afastada a vedação prevista do art. 42 da LRF, desde que as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder ou órgão estejam relacionadas ao combate à calamidade pública.

Diante do exposto, o que se constata no caso concreto é que, em violação ao artigo 42 da LRF, houve a **realização de R\$ 966.570,46 caracterizada como despesa nova nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2020 sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, não se referindo tais despesas ao combate à pandemia da covid-19.**

### **Educação (Capítulo 6)**

**[ID.18]** Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

**[ID.19]** Ausência de fonte específica para registro das despesas custeadas com recursos do superávit financeiro do FUNDEB ocorrido no exercício anterior (Item 6.3).

**[ID.20]** Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício (Item 6.3).



Prevê o art. 65, § 1º, II da LRF que, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, os municípios serão dispensados dos limites e terão **"afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública"**.

Dado o reconhecimento da pandemia do covid-19 (Decreto Legislativo Federal n.º 6/2020) como calamidade pública pelo Congresso Nacional, sustenta a defesa que os municípios teriam afastada incondicionalmente a vedação do art. 42, ou seja, estariam liberados para a realização de despesa nova nos dois últimos quadrimestres do exercício em que decretada a calamidade, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, ainda que não relacionada ao combate à pandemia.

Essa tese parte da premissa de que a condição prevista na parte final do art. 65, § 1º, II da LRF (**"desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública"**) se refere ou exclusivamente ao dispositivo legal mencionado imediatamente anterior a ela (parágrafo único do art. 8º da LRF), e não aos arts. 35, 37 e 42, de modo que o condicionamento (destinação ao combate à calamidade) para realização de despesa nova nos dois últimos quadrimestres do mandato não estaria relacionado ao art. 42. Há, ainda, quem sustente que o referido condicionamento poderia até se referir aos arts. 35 e 37, já que ele se reporta a "recursos arrecadados", mas não ao art. 42, que claramente se refere a despesas. Essa, todavia, como demonstra-se a seguir, não é a melhor interpretação para a norma.

A intenção do legislador, com o preceito insculpido no art. 42 da LRF, é impedir que a gestão atual deixe a conhecida "herança maldita" para a que a sucederá, embaraçando-a e comprometendo-lhe a situação financeira antes mesmo que ela seja iniciada. Se há situação calamitosa que demanda realização de despesa nova nos dois últimos quadrimestres do exercício em que decretada a calamidade, mas não há contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, a interpretação teleológica impõe que se preserve essa intenção legislativa, de modo que o gestor que sucede ao que enfrentou a calamidade poderá vir a ter sua gestão embaraçada por fatores alheios ao controle do gestor anterior, mas exclusivamente na medida dos efeitos da involuntariedade desse descontrole.

Embora os termos "recursos arrecadados sejam destinados", integrantes da condição disposta na parte final do art. 65, § 1º, II da LRF remeta à ideia de receitas, o que poderia ser invocado para excluir o art. 42 de seu âmbito de aplicação (já que este dispositivo se relaciona a despesa, e não a receita), pode-se afirmar que o legislador deixou implícitos nessa mesma condição os



impedir a realização de despesas sem a correspondente disponibilidade de recursos.

Frustra-se, portanto, a tentativa da defesa de demonstrar que o gestor teria realizado despesas em consonância com a sua disponibilidade de caixa, como pretende, sobretudo porque, ainda que desconsideradas as deduções dos Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores (linha 2 da tabela) e os ajustes das Demais obrigações financeiras (linha 4 da tabela), **o valor das inscrições de restos a pagar sem disponibilidade de caixa seria, aproximadamente, 16 vezes superior (15,87) à disponibilidade bruta de caixa para o exercício de 2020.**

Aqui, o que se verifica a partir da tabela 5.4a (doc. 71, p. 59) é que, embora já não houvesse disponibilidade de caixa antes da inscrição de RP em qualquer das fontes de recursos, o município continuou efetuando inscrições sem essa disponibilidade, o que **configura a rolagem recorrente de recursos orçamentários**. Tal prática viola os princípios da anualidade orçamentária e da razoabilidade, é **inconciliável com o caráter de excepcionalidade dos restos a pagar, bem como contraria o art. 165, III, da CRFB/88 c/c o art. 2º da Lei n.º 4.320/1964.**

Nessa toada, depõe, ainda, contra o gestor o fato de, **em vez de ter adotado medidas no sentido de reduzir** a diferença colossal que já existia entre a Disponibilidade de Caixa Bruta e o montante de Restos a Pagar de exercícios anteriores, **ter intensificado a inscrição em Restos a Pagar durante o exercício de 2020, ano de realização de eleições municipais**, fato esse que demandaria do gestor a adoção de medidas efetivas no sentido de entregar a administração do ente à seguinte numa situação financeira equilibrada. Ele, porém, passa às mãos do seu sucessor no Poder Executivo municipal **R\$ 6.865.698,94 em inscrições em Restos a Pagar sem disponibilidade de recursos para seu custeio associados a um déficit de execução orçamentária de R\$ 7.676.501,41**, embaraçando, indubitavelmente, a gestão do seu sucessor antes de iniciada.

**[ID.17]** Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4).

A auditoria apurou que, entre maio de dezembro de 2020, em violação ao artigo 42 da LRF, houve a realização de **R\$ 1.335.040,88 caracterizada como despesa nova nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2020 sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, não se referindo tais despesas ao combate à pandemia da covid-19.**

A defesa invoca o art. 65, § 1º, II, da LRF, que dispensa os entes federados dos limites e afasta as vedações e sanções previstas e decorrentes do art. 42, dado o reconhecimento da pandemia do covid-19 (Decreto Legislativo Federal n.º 6/2020) como calamidade pública pelo Congresso Nacional.

Não merece prosperar o que alega a defesa.



A defesa alega, resumidamente, que “em que pese esse equívoco surtir efeito no cálculo da DTP, este se dá tão somente na proporção de 0,19% atinente ao total da RCL a servir de base de cálculo para análise do cumprimento do limite de despesas com pessoal”.

Tais falhas na apuração do percentual da Despesa Total com Pessoal (DTP) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) no RGF, de fato, prejudicam a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF ao longo do exercício. Ocorre, porém, que, no caso concreto, além de o percentual ser, com efeito, pequeno, os efeitos da correção são favoráveis ao defendente no tocante à apuração dos limites da LRF para a DTP, o que, por outro lado, não significa que seja dispensável a sugestão da auditoria no sentido de que seja determinado ao Prefeito, ou a quem vier a substituí-lo, atentar para que, na elaboração dos demonstrativos fiscais, o cálculo da Despesa Total com Pessoal e da Receita Corrente Líquida considere, respectivamente, as deduções e os ajustes em conformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), sobretudo aqueles especificamente apontados pela auditoria.

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

Preliminarmente, destaque-se que, embora a descrição do ID acima se refira a Restos a Pagar Não Processados, a matéria do relatório de auditoria, bem como a peça da defesa, se reportam, devidamente, a Restos a Pagar Processados.

A auditoria afirma ter havido inscrição de **Restos a Pagar (RP) Processados no exercício de 2020 sem disponibilidade financeira no total de R\$ 6.865.698,94, correspondente a 10,1% da despesa executada**. Destes, R\$ 4.555.615,76 estão relacionados à insuficiência de recursos vinculados e R\$ 2.310.083,18 à de não vinculados (tabela 5.4a, doc. 71, p. 59).

A defesa, a esse respeito, aduz que “a disponibilidade de caixa bruta se deu no valor de R\$ 6.865.698,94, ocorrendo que durante o exercício financeiro de 2021 foram feitos ajustes nas demais obrigações financeiras, bem como houve restos a pagar processados relativos a convênios não repassados pela União” (*sic*).

Não merece prosperar o que afirma a defesa. A uma, porque, consoante a tabela 5.4a do relatório de auditoria reproduzida pela própria defesa em sua peça, a Disponibilidade de Caixa Bruta (linha 1 da tabela) não foi de R\$ 6.865.698,94, como ela afirma, mas de R\$ 432.594,73. A duas, porque a tese de que haveria restos a pagar processados relativos a convênios não repassados pela União, além de desacompanhada de comprovação, representa benefício da própria torpeza, já que cumpria ao gestor tanto estimar corretamente as despesas relacionadas a convênios quanto lançar mão de mecanismos de controle da execução orçamentária destinados a



média anual da receita arrecadada foi de R\$ 41,8 milhões, enquanto no exercício de 2020 foi de R\$ 60,6 milhões, ou seja, mais de 45% maior.

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

**[ID.14]** Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

A auditoria indica violação ao art. 29-A, § 2º, II, da CRFB/88, configurada pelos seguintes atrasos no repasse supracitado, que deveria ocorrer até o dia 20 de cada mês (doc. 50):

- a) 2 dias, do valor de R\$ 10.000,00, equivalente a **7,8% do total repassado no mês** de ABR/2020;
- b) 1 dia, do valor de R\$ 30.000,00, correspondente a **23,6% do total repassado no mês** de OUT/2020;
- c) 10 dias, do valor de R\$ 194.629,60, igual a **62,3% do total repassado no mês** de DEZ/2020.

A defesa reconhece a intempestividade dos repasses e restringe-se a afirmar que não seria suficiente para macular as contas do gestor.

Os repasses que deixaram de ser recolhidos dentro do prazo previsto na CRFB/88 ocorreram em percentuais que não são considerados irrelevantes, sobretudo o que ocorreu com atraso de 10 dias, **valor correspondente a 10,6% do total anual efetivamente repassado à Câmara Municipal**, que foi de R\$ 1.837.588,80 (tabela 4, doc. 71, p. 48). Assim, a desconformidade não pode ser relevada para fins de rejeição de contas.

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

**[ID.15]** Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF (Item 5.2).

A auditoria afirma que o percentual da Despesa Total com Pessoal (DTP) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) foi apurado incorretamente no RGF do encerramento do exercício de 2020, o qual veio a indicar 56,32% da RCL em vez de 55,92%, o que prejudica a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF ao longo do exercício. Tal divergência é atribuída aos seguintes fatores: (a) não dedução, do cálculo da DTP, das despesas indenizatórias decorrentes de conversão de licenças-prêmio em pecúnia e do terço constitucional de férias; (b) ajuste no valor da RCL referente a transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada, cujos valores são lançados na rubrica de receita 1718.99.1.1.01 - Outras Transferências da União.



**precariamente pela defesa**, o que revela que o que faltou ao gestor, nesse caso, não foram recursos que para honrar seus compromissos, mas uma correta priorização nas suas alocações.

Destaque-se que o pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS, ou seu não pagamento, além das restrições previstas no artigo 56 da Lei Federal n.º 8.212/1991, acarreta aumento do passivo do município ante o RGPS, gerando ônus para o Erário pelos acréscimos pecuniários decorrentes, o que compromete gestões futuras, as quais acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, mas também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas.

**[ID.13]** Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

A auditoria aponta uma insuficiência de recursos no ente para quitação das suas dívidas, tanto das imediatas quanto das de curto prazo, evidenciada nos índices de Liquidez Imediata (LI) e Corrente (LC) iguais a 0,05, enquanto uma situação de equilíbrio das contas públicas é refletida por valores maiores ou iguais a 1,0.

A defesa invoca, para justificar a irregularidade, tese fundamentada em “resultados negativos oriundos de fatos imprevisíveis e da natureza, como foi exatamente o caso da deflagração do novo coronavírus”.

Não merece prosperar o que sustenta a defesa, pois, como referido nos ID. 01 e 05, a pandemia do covid, com efeito, trouxe consigo a elevação da arrecadação de receitas municipais ao maior nível da série histórica apresentada pela auditoria (2014-2020), sendo-lhe benéfica, portanto. A expectativa, diante desse cenário mais favorável, era a de melhora de sua capacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses, todavia o que se verificou foi justamente o contrário.

Analisando o gráfico 3.5e (doc. 71, p. 46), verifica-se que, apesar de ter herdado, da gestão anterior à sua, uma capacidade já limitada de pagamento de dívidas de curto prazo (em 2016, LI = LC = 0,30), **durante a sua gestão**, o prefeito não esteve apenas gerindo as consequências desse legado. Pelo contrário, ao final do mandato (2020), registraram-se índices inferiores aos verificados antes do dele, o que configura a sua **contribuição para o agravamento da incapacidade do ente de pagar seus compromissos com vencimento imediato ou de curto prazo, que já estava deteriorada, demonstrando o descontrole dos gastos públicos durante a sua administração no Poder Executivo municipal.**

Conta em seu desfavor, ainda, o fato de, conforme se verifica no gráfico 2.1c (doc. 71, p. 15), **em todos os anos de sua gestão, terem sido registradas receitas arrecadadas em patamares consideravelmente superiores aos registrados na gestão anterior.** Por exemplo, durante a gestão anterior, a



indicou apenas os montantes de contribuições previdenciárias recolhidas a menor calculados com base no que foi efetivamente reconhecido pela contabilidade do município, de modo que a verificação quanto ao resultado da dialética entre auditoria e defesa acerca do presente apontamento é irrelevante para fins de meu julgamento da presente conta de governo, que considerou, no tocante às contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, apenas os recolhimentos menores que os devidos nos IDs seguintes.

**[ID.11]** Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 79.647,49 (Item 3.2.2).

**[ID.12]** Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 390.229,38 pertencentes ao exercício (Item 3.2.2).

A auditoria apontou recolhimentos menores que os devidos ao RGPS. No tocante às contribuições dos **servidores**, de R\$ 79.647,49, correspondente a **11,72% da contribuição retida**; e, quanto ao quinhão **patronal**, de R\$ 390.229,38, equivalente a **33,65% da contribuição devida**. Por fim, destaca a **expressiva dívida previdenciária junto ao RGPS ao final de 2020 da ordem de R\$ 6,14 milhões**.

A defesa sustenta que “verificou-se que a apuração inicial continha diversas divergências que resultaram em um valor devido que não retratava a realidade”, acostando nova tabela com valores não recolhidos de R\$ 1.647,36 e R\$ 11.973,92, respectivamente.

De acordo com o art. 1º, § 1º, da Resolução TC n.º 27/2017, que estabelece normas relativas à composição das contas dos Prefeitos Municipais, são eles os responsáveis pela elaboração e apresentação da prestação de contas quando do envio ao TCE-PE. Nesse sentido, no tocante ao não recolhimento de contribuições previdenciárias patronais e dos servidores ao RGPS, destaque-se que não são decorrentes de cálculos da equipe de auditoria ou de consultas ao sítio do Regime Geral, mas dos dados fornecidos pela própria Prefeitura (doc. 41). Assim, dado que a nova tabela apresentada pela defesa, além de extemporânea, não indica documentos oficiais que permitam concluir se as informações nela constantes encontram correspondência com a realidade (a exemplo de demonstrativos do Sistema de Informações do Banco do Brasil - SISBB), não pode a defesa beneficiar-se da própria torpeza para elidir a irregularidade.

Com efeito, ainda que se acolhessem as novas informações apresentadas pela Prefeitura, restariam valores não recolhidos, como reconhece a defesa, de modo que permaneceria a irregularidade, todavia com valores menos expressivos. Outrossim, depõe contra a boa gestão o fato de terem sido realizados **gastos com festividades** no valor de R\$ 65.400,00, **valor cerca de 5 vezes maior do que o remanescente não recolhido apontado**



Não merece prosperar o que sustenta a defesa. A uma, porque inexistente a atualização automática a que se reporta, cabendo à Prefeitura o encaminhamento tempestivo do referido DRAA à Secretaria de Previdência, previsto no art. 5º, § 6º, I, da Portaria MPS n.º 204/08. A duas, porque a auditoria não apontou ausência de nota explicativa, deixando assentado no relatório o seguinte: "Registre-se ainda que há nota explicativa no referido balanço detalhando como foi calculada a referida provisão".

De fato, assiste razão à auditoria. Cabe ao gestor, até a data de publicação do Balanço Patrimonial (BP) do RPPS, contratar um atuário e fornecer-lhe a base cadastral em tempo hábil para que este possa realizar o cálculo das provisões matemáticas previdenciárias e informá-las para registro no BP. Assim, viabiliza-se a sincronia entre o passivo estimado pelo cálculo atuarial e o BP.

Se o DRAA 2021 só ficou pronto posteriormente ao fechamento e emissão do BP de 2020, é porque o gestor quedou-se inerte no cumprimento do seu dever ora aludido, assim como aconteceu em relação ao encaminhamento do referido DRAA à Secretaria de Previdência, cujo prazo foi 30/04/2021, previsto no dispositivo da Portaria MPS n.º 204/08 retrocitado.

O contador responsável pelo levantamento do BP, diante da mora do gestor, acabou por registrar no balanço as informações que lhe foram disponibilizadas pela Administração (DRAA 2020, com data da avaliação 31/12/2019), desatualizadas em relação à data da fotografia do patrimônio do ente que o BP se propõe a refletir. Essa, porém, não é medida que preserva a higidez dos registros contábeis, tampouco é preconizada na IPC 14 - Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS, da STN.

Por fim, diversamente do que argui a defesa, são sérias as repercussões do registro das provisões matemáticas previdenciárias com sinal negativo, dado que transmitem uma ideia falaciosa de que as contribuições previdenciárias futuras teriam aptidão para financiar com folga os futuros benefícios, quando a realidade é justamente oposta.

**[ID.10]** Contribuições previdenciárias devidas ao RGPS não foram reconhecidas pela contabilidade municipal (Item 3.2.2).

A auditoria aponta que houve contabilização apenas parcial de valores devidos ao RGPS, evidenciada na brusca redução da base de cálculo das folhas de pagamento dos meses de dezembro e do 13º salário e de suas respectivas contribuições devidas (servidor e patronal).

A defesa alega que a referida contração "se deu pela redução real da folha de pagamento, por descontinuidade em contratações por tempo determinado e redução em cargos comissionados".

Inobstante o apontamento demande apuração pormenorizada pela Receita Federal do Brasil (RFB), cumpre destacar que, no ID seguinte, a auditoria



Equivoca-se a defesa a esse respeito. Na verdade, o “poderá apresentar”, previsto no subitem 4.2.4 da Parte V do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª Edição, não significa uma autorização para que tal cenário ocorra, mas, sim, que a contabilidade deve registrar a realidade.

Uma fonte negativa revela, inegavelmente, um descontrole, ainda que pontual, mas que deve ser devidamente reconhecido pela contabilidade. Assim, em razão da existência de saldo negativo de fontes de recursos, faz-se necessário que a prefeitura adote a providência sugerida pela auditoria, qual seja:

Convém, portanto, sugerir que seja determinado ao Prefeito que aprimore o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município.

Relatório de Auditoria (doc. 71, p. 32)

**[ID.08]** Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados (Item 3.2.2).

**[ID.09]** Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias não foram apuradas corretamente (Item 3.2.2).

A auditoria afirma que os registros das provisões matemáticas previdenciárias no Passivo Não Circulante do Balanço Patrimonial Consolidado do ente (doc. 06) foram feitos com base no DRAA 2020, data-base 2019, enquanto as IPC 14 (Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS), da STN, orientam o uso da avaliação atuarial disponível mais recente, ou seja, no DRAA 2021, data-base 2020. Além disso, a auditoria assevera que tais provisões foram registradas indevidamente com sinal negativo no Passivo, o que diminuiu o valor deste artificialmente, do que resultou um também artificial Patrimônio Líquido positivo, levando a uma conclusão errônea de que a situação do RPPS era excelente, ou seja, que as contribuições futuras financiariam com folga os futuros benefícios, quando a situação era diametralmente oposta.

A defesa assume ter havido registro de valores desatualizados, mas pondera que “no sistema do governo federal a atualização dos débitos ocorre de forma automática”. Acerca do registro das provisões com sinal negativo, a defesa não refuta a auditoria, limitando-se a afirmar que a ausência de nota explicativa se trata de requisito meramente formal.



Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

### Lei de Responsabilidade Fiscal

Por fim, cabe destacar que, **não bastasse o valor do déficit orçamentário corresponder a cerca de seis vezes (5,93) o valor de toda a Receita Tributária arrecadada em 2020**, que foi de R\$ 1,3 milhões (doc. 71, p. 103), **ele ainda foi agravado por gastos com festividades (R\$ 65.400,00)**. Contam, ainda, em desfavor do gestor, os seguintes fatos relacionados ao seu mandato:

a) apenas em 2019 não se registrou déficit orçamentário (gráfico 2.3b, doc. 71, p. 29);

b) ao longo de todo seu mandato, registraram-se receitas arrecadadas crescentes (gráfico 2.1c, doc. 71, p. 15), sendo a do exercício de 2020 (R\$ 60,6 milhões) de valor 34,1% superior à do de 2017 (R\$ 45,2 milhões), quando assumiu o Poder Executivo;

c) em 2020, último ano do seu mandato, o que demandaria cautela na realização da despesa a fim de não embarçar a gestão seguinte, o déficit - puxado pela execução de despesas (gráfico 2.2e, doc. 71, p. 20) num valor 31% superior (R\$ 68,3 milhões) à média dos 3 exercícios anteriores (R\$ 51,2 milhões) - alcançou seu maior valor da série histórica (gráfico 2.3b, doc. 71, p. 29), a despeito da receita arrecadada recorde (R\$ 60,6 milhões).

### Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

**[ID.06]** Déficit financeiro de R\$ -12.393.568,31 (Item 3.1).

**[ID.07]** Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

A auditoria alega que, no Balanço Patrimonial, além de ter sido apurado um **déficit financeiro de R\$ 12.393.568,31** para 2020, verificam-se saldos negativos em algumas fontes de recursos, sem, contudo, terem sido apresentadas justificativas em notas explicativas do demonstrativo, o que evidencia ineficiência no controle contábil por fonte/aplicação de recursos.

A defesa sustenta que o valor do déficit é ínfimo e que o controle é eficiente, já que o Balanço Patrimonial registra saldos negativos diante da ocorrência de uma situação deficitária.



A auditoria aponta a ocorrência de **déficit orçamentário no valor de R\$ 7.676.501,41, correspondente a 14,41% da Receita Corrente Líquida municipal**, que foi de R\$ 53.274.532,39 (doc. 71, p. 51).

A defesa, a esse respeito, invoca a imprevisibilidade da ocorrência da pandemia da covid-19 para justificar uma queda de arrecadação, que, segundo ela, teria influenciado na ocorrência do déficit.

Não merece prosperar o que alega a defesa. De acordo com o gráfico 2.1a (doc. 71, p. 13), constata-se que foi justamente **durante a pandemia que as receitas arrecadadas do município (em 2019, R\$ 59,3 milhões; em 2020, R\$ 60,6 milhões) alcançaram os maiores patamares da série histórica, cuja média, antes desses anos, era de apenas R\$ 44,62 milhões**, valor substancialmente inferior àqueles.

O que se constata, na verdade, no tocante ao déficit de execução orçamentária, é que ele corresponde ao resultado da concretização de riscos relacionados a falhas no planejamento. A baixa arrecadação da receita de capital (ID.01) e abertura de créditos suplementares em valor correspondente a 76% da despesa fixada (ID.04) revelaram que o planejamento municipal é realizado apenas para cumprir uma formalidade legal, abrindo as portas para o referido déficit. Somaram-se a esse cenário as deficiências na elaboração do cronograma de execução mensal de desembolso (ID.03), que constitui, como dito alhures, um mecanismo legal de planejamento elencado na LRF apto a viabilizar o controle efetivo da execução orçamentária e impedir a ocorrência de tal tipo de situação. Tivesse sido ele implementado e servido para acompanhar a execução orçamentária efetivamente, teria a Administração verificado, ao final de cada bimestre, a dissonância entre a previsão e a realização da receita. Então, teria levado a cabo as ações prescritas no art. 9º da LRF, promovendo, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO, evitando o déficit orçamentário. Todavia, não foi o que se viu.

Assim, **porque a Administração deixou implementar as ferramentas destinadas a acautelar-se dos riscos de não realização das receitas previstas, sobrevieram-lhe as consequências das quais pretendeu o legislador preveni-la.**

Tal cenário (déficit) vai de encontro à determinação contida no disposto no art. 9º da Lei Complementar n.º 101/00 (LRF), **que obriga que o gestor promova a limitação de empenho quando a receita não comportar o cumprimento das metas**, nos seguintes termos:

#### Seção IV

#### Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas



arrecadação da receita durante a execução do orçamento. Se, após executado o orçamento, corrige-se o instrumento, nenhum efeito prático tem a correção, já que as consequências decorrentes da aplicação desse instrumento elaborado de forma deficiente já sobrevieram.

Quando a Administração, em vez de utilizar o cronograma mensal de desembolso como peça de planejamento, o tem como um artefato meramente formal, o que também é evidenciado pelas parcelas de valor uniforme no doc. 81, acaba por **desvirtuar as suas finalidades, tornando o ente vulnerável à ocorrência de déficit de execução orçamentária e de incapacidade de pagamento imediato (compromissos de até 12 meses), riscos que vieram a se concretizar.**

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

A auditoria argumenta que a LOA 2020 (doc. 45) previu um **dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais**, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento. Isso porque, além de o art. 8º da referida lei autorizar a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo no valor de **40% da despesa total fixada** (o que considera desarrazoado), **o dito percentual ainda é fictício**, vez que, por meio art. 9º da mesma lei, **seria possível alterar**, por meio de decreto (sem consulta ao Legislativo, portanto), **bem mais da metade do orçamento anual**. Destaca, ainda, que essa possibilidade veio a se concretizar, tendo sido **abertos créditos suplementares no exercício em valor que corresponde a 76% da despesa fixada**.

A defesa afirma que o apontamento deve ser desconsiderado. A uma, porque a LOA foi aprovada pela Câmara dos Vereadores. A duas, porque não há na legislação pátria a fixação de um limite máximo para a abertura de créditos adicionais, seja na Lei n.º 4.320/64, seja na Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), e tampouco na Constituição Federal, cabendo ao legislador local aprovar o percentual conveniente. Portanto, segundo ela, não haveria ilegalidade.

De certa forma, a defesa tem razão ao afirmar que o limite questionado fora legitimado pelo Poder Legislativo, que o apreciou e o aprovou. Por outro lado, essa liberdade depõe contra o planejamento exigido pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que se enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada.

[ID.05] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 7.676.501,41, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).



demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

**[ID.02]** Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2).

A auditoria afirma ter identificado **divergências entre as informações** constantes no sistema Tome Conta e aquelas prestadas ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), da Secretaria de Tesouro Nacional, relativamente ao valor da despesa realizada, em 4 funções de despesa (Legislativa, Administração, Saúde e Educação), em percentuais que variam de 7,75% a 19,53% (este último em **Educação**), apresentando no Tome Conta valores maiores que no Siconfi.

A defesa, a esse respeito, justifica que “meros erros no preenchimento dos sistemas, além de ser natural do humano, por si sós não podem conduzir à conclusão de má-fé por parte do gestor das contas públicas, tampouco que houve qualquer dano ao erário”.

Não merece prosperar o que aduz a defesa. Isso porque as inconsistências não se trata de “meros erros no preenchimento dos sistemas”, vez que tanto o Tome Conta quanto o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) são instrumentos de controle social, a quem, por fim, são dirigidas as informações nele constantes. Ademais, a configuração de má-fé e de dano ao erário não guardam correlação com o julgamento de contas de governo, consoante dito inicialmente em meu relatório.

Assim, a esse respeito, conforme sugerido pela auditoria, cumpre ao gestor, ou a quem vier a substituí-lo, atentar para a consistência das informações prestadas aos órgãos de controle, assegurando a prestação de informações confiáveis, sobretudo as relativas a despesas públicas municipais.

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

A auditoria indica haver falhas na elaboração do cronograma mensal de desembolso, o qual totaliza valor diverso (R\$ 70,88 milhões) do indicado na LOA 2020 (R\$ 68,6 milhões) para a despesa total, o que retira a eficácia desse instrumento.

A defesa, a esse respeito, alega que houve um equívoco na elaboração do instrumento, e acosta novo cronograma (doc. 81) com a correção da falha.

O cronograma mensal de desembolso não é um instrumento meramente formal, de modo que a substituição por outro com a correção da falha venha a sanar a irregularidade identificada. Isso porque se trata de um mecanismo previsto legalmente com a finalidade de disciplinar o fluxo de caixa, assegurando o controle do gasto público ante eventuais frustrações na



Jurisprudência desta Casa, temos as conclusões adiante, analisadas por capítulo e seus itens.

## **Orçamento (Capítulo 2)**

### **[ID.01] Baixa arrecadação de Receita de Capital (Item 2.1).**

A auditoria afirma ter havido um exagero na previsão da receita de capital, que se mostrou irreal: estimou-se R\$ 13.473.300,00, enquanto o efetivamente arrecadado foi de R\$ 2.691.988,84 (doc. 71, p. 15), correspondente a uma **margem de erro de estimação de 400,5%**, da qual resultou um percentual arrecadação de 19%.

A defesa aduz, resumidamente, que a arrecadação de receitas de capital depende de outros entes (por exemplo, de transferências voluntárias) e de outras possíveis fontes de arrecadação (por exemplo, amortização de empréstimos, receita de alienação de bens, receita de operações de créditos), e não unicamente do esforço do município. Assim, segundo ela, o percentual não poderia ser considerado baixo. Além disso, argumenta que, em virtude da “pandemia da COVID-19, houve uma série de cortes nas transferências, sobretudo da União para os Estados e Municípios, de modo que o referido momento de calamidade pública deve também ser observado para fins de ponderação”.

Não merece prosperar o que alega a defesa. A uma, porque, a partir do gráfico 2.1a (doc. 71, p. 13), constata-se que a mediana da arrecadação de receitas de capital no município, calculada a partir da série histórica (2014-2019), é de R\$ 1,24 milhões, não havendo, por conseguinte, elementos racionais e objetivos a amparar uma previsão de receita de capital de valor mais de 10 vezes maior: R\$ 13,5 milhões. A duas, porque a dependência de outros entes na arrecadação de receitas de capital não afasta o apontamento da auditoria, visto que, mesmo que ponderada tal afirmação, a diferença remanescente ainda acusa relevante falta de planejamento (Processo TC n.º 19100293-8). A três, porque a pandemia da covid, diversamente do que assevera a defesa, elevou a receita de capital do ente para R\$ 2,7 milhões (2020), valor superior ao dobro da mediana histórica (R\$ 1,24 milhões) dessa categoria de receita no ente.

Portanto, há de se concordar com a auditoria que a diferença indicada não corresponde a um percentual aceitável como falha de cálculo na estimação da receita quando adotada uma metodologia de cálculo baseada em elementos racionais e objetivos e que considere os critérios elencados no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na elaboração da estimativa:

**Art. 12.** As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de



## Transparência (Capítulo 9)

[ID.29] Nível "Moderado" de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131 /2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9).

## Transição de Governo (Capítulo 10)

[ID.30] Descumprimento de disposições normativas concernentes à transição municipal (Item 10).

Em relação ao cumprimento **dos valores e limites constitucionais e legais**, a auditoria apresenta quadro resumo (doc. 71, p. 09/10), apontando que a **Despesa Total com Pessoal (DTP) ficou acima do limite de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) nos dois semestres de 2020 (1º S/2020 - 57,47%; 2º S/2020 - 55,92%)**; e que **todas as alíquotas de contribuição ao RPPS (Servidores Ativos, Aposentados e Pensionistas) são de 11%**, inferiores, portanto, ao mínimo legal de 14%, estabelecido quando há déficit atuarial a ser equacionado.

Devidamente notificado (docs. 72/74), o então Prefeito do Município de Serrita, Sr. Erivaldo de Oliveira Santos, apresentou defesa (doc. 80), juntando documentos (docs. 81/87).

É o relatório.

### VOTO DA RELATORA

Não obstante a natureza especial que envolve a apreciação anual das contas de Governo, os Relatórios Técnicos - além de subsidiar a emissão de Parecer Prévio pela Corte de Contas, e, posteriormente, o julgamento pelo Poder Legislativo -, tem servido como importante fonte de pesquisa por parte de vários setores da sociedade. Trata-se, pois, de um importante instrumento de avaliação de resultados.

Há pouco tempo, muito se falava em metas quantitativas, aplicação cada vez maior de recursos, observância de limites mínimos e máximos constitucionais e legais. Do ponto de vista qualitativo, era preciso avançar no aprimoramento e na avaliação da ação governamental. A análise das Contas do Governo atentou para isso e trouxe um conjunto de informações, a exemplo dos indicadores sociais, que contextualizam e expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo.

Nesse contexto, após analisar o Relatório de Auditoria, em contraponto às considerações da defesa apresentada, em consonância com a



**[ID.17]** Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4).

### **Educação (Capítulo 6)**

**[ID.18]** Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

**[ID.19]** Ausência de fonte específica para registro das despesas custeadas com recursos do superávit financeiro do FUNDEB ocorrido no exercício anterior (Item 6.3).

**[ID.20]** Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício (Item 6.3).

### **Previdência Própria (Capítulo 8)**

**[ID.21]** RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -30.189,19, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

**[ID.22]** RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 93.677.567,72 (Item 8.2).

**[ID.23]** Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (Item 8.2).

**[ID.24]** Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 386.748,94 (Item 8.1).

**[ID.25]** Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 1.165.428,49 (Item 8.1).

**[ID.26]** Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 1.537.388,32 (Item 8.1).

**[ID.27]** Adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (Item 8.1).

**[ID.28]** Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.1).



[ID.05] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 7.676.501,41, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

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

[ID.06] Déficit financeiro de R\$ -12.393.568,31 (Item 3.1).

[ID.07] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

[ID.08] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados (Item 3.2.2). [ID.09] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias não foram apuradas corretamente (Item 3.2.2).

[ID.10] Contribuições previdenciárias devidas ao RGPS não foram reconhecidas pela contabilidade municipal (Item 3.2.2).

[ID.11] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 79.647,49 (Item 3.2.2).

[ID.12] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 390.229,38 pertencentes ao exercício (Item 3.2.2).

[ID.13] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

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

[ID.14] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

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

[ID.15] Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF (Item 5.2).

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



Assim, a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (art. 71, II, CRFB/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, DJ 16/09/02). O regime de Contas de Gestão impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas, consubstanciado em acórdão, que terá eficácia de título executivo, quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).

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 obstatam o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com o art. 29, § 2º e com o art. 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Relatório de Auditoria (doc. 71, p. 04)

Feitos esses esclarecimentos, passemos à análise.

**O Relatório de Auditoria (doc. 71) apontou, em sua conclusão, as irregularidades e deficiências (p. 06/07):**

#### **Orçamento (Capítulo 2)**

**[ID.01]** Baixa arrecadação de Receita de Capital (Item 2.1).

**[ID.02]** Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2).

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

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



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

9ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 30/03/2023

**PROCESSO TCE-PE Nº 21100474-1**

**RELATOR: CONSELHEIRA TERESA DUERE**

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

**EXERCÍCIO:** 2020

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

### INTERESSADOS:

ERIVALDO DE OLIVEIRA SANTOS

LUIS ALBERTO GALLINDO MARTINS (OAB 20189-PE)

## RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeito Municipal de Serrita, relativa ao exercício de 2020, de responsabilidade do Sr. Erivaldo de Oliveira Santos, para a emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, II, da Lei Estadual n.º 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, portanto, de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento e a execução das políticas governamentais (gestões orçamentária, financeira, patrimonial, fiscal, da saúde, da educação e do regime de próprio de previdência); demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao Poder Legislativo; bem como o atendimento às normas que disciplinam a transparência da administração pública.

O regime jurídico de Contas de Governo (art. 71, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88) é exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo e prevê o julgamento político levado a efeito pelos vereadores, mediante auxílio técnico do TCE-PE, que emite parecer prévio à Câmara Municipal, recomendando que as contas sejam aprovadas ou reprovadas. Entretanto, o parecer do TCE só pode ser mudado com dois terços dos votos dos vereadores.