



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

23ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 08/07/2021

**PROCESSO TCE-PE Nº 20100226-7**

**RELATOR: CONSELHEIRA TERESA DUERE**

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

**EXERCÍCIO:** 2019

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Pesqueira

### INTERESSADOS:

Maria José Castro Tenório

45565-PE) WILLIAM WAGNER RAMOS SOARES PESSOA CAVALCANTI (OAB

## RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeito Municipal de Pesqueira, relativa ao exercício de 2019, de responsabilidade da Sra. Maria José Castro Tenório, 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, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCEPE).

Cumprido 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, inc. I, da CF/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.

Assim, a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (art. 71, inc. 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 nº 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 obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os arts. 29, § 2º e 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Relatório de Auditoria – pág. 04 (documento 94)

Feitos esses esclarecimentos, passemos à análise.

**O Relatório de Auditoria (documento 94) apontou, em sua conclusão, as irregularidades e deficiências (pág. 82/83):**

### **Gestão Orçamentária (Capítulo 2)**

[ID.01] Lei Orçamentária Anual (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] Lei orçamentária Anual (LOA) com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, e mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal de Vereadores sobre o orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1);

[ID.03] Programação financeira deficiente (Item 2.2);

[ID.04] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2);



[ID.05] Não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2);

[ID.06] Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos (Item 2.3).

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

[ID.07] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, (Item 3.1);

[ID.08] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral o montante de R\$ 42.327,67 (Item 3.4);

[ID.09] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral o montante de R\$ 590.539,35 pertencentes ao exercício (Item 3.4);

[ID.10] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

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

[ID.11] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1);

[ID.12] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1);

[ID.13] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1);

[ID.14] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

### **Educação (Capítulo 6)**



[ID.15] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

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

[ID.16] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 143.793.114,24 (Item 8.2);

[ID.17] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio o montante de R\$ 127.858,08 (Item 8.3);

[ID.18] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias patronal normal e suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio o montante de R\$ 2.905.557,22 (Item 8.3);

[ID.19] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições decorrentes de parcelamentos de débitos previdenciários (Item 8.3).

Em relação ao cumprimento **dos valores e limites constitucionais e legais**, a auditoria apresenta quadro resumo (**documento 94 - pág. 86**) que aponta que a Prefeitura descumpriu o limite da Despesa Total com Pessoal (54%) nos 03 (três) quadrimestres de 2019 (1ºQ/2019 – 56,31%; 2ºQ/2019 – 61,04%; e 3ºQ/2019 – 57,27%).

Devidamente notificada (**documentos 95 e 97**), a então Prefeita do Município de Pesqueira, Sra. Maria José Castro Tenório, apresentou defesa (**documento 103**), juntando documentos (**documentos 104/109**).

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

## **GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

**[ID.01] Lei Orçamentária Anual (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] Lei orçamentária Anual (LOA) com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, e mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal de Vereadores sobre o orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).**

A defesa alega que a legislação não estabelece qualquer limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais, e que o município cumpriu todas as determinações legalmente estabelecidas, tendo o projeto de LOA sido aprovado pelo legislativo, não havendo, portanto, qualquer ilegalidade.

De certa forma, a defesa tem razão quando alega que o dispositivo questionado fora legitimado pelo Poder Legislativo, que o apreciou e o aprovou.

Por outro lado, ainda que observadas todas as prescrições estabelecidas pela Lei Orçamentária Anual, aprovada pelo Poder Legislativo, destaque-se, prevendo o limite considerado inapropriado pela auditoria (**inicialmente em 40% da despesa fixada, podendo chegar a 80% - págs. 06/07 do Relatório de Auditoria**), não há como deixar de reconhecer que “essa liberdade depõe contra o planejamento exigido pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada” (Processo TCE-PE nº 19100293-8).

**[ID.03] Programação financeira deficiente (Item 2.2).**

**[ID.04] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).**



A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso foram elaborados pela simples divisão dos valores totais orçados para o exercício pelos bimestres do ano, o que demonstra total distanciamento com o planejamento de uma peça orçamentária, sem considerar a sazonalidade das receitas municipais e as peculiaridades das despesas municipais, a exemplo da arrecadação do IPVA e do IPTU, bem como o pagamento do 13º (décimo terceiro) salário.

Não é razoável a tese da defesa no sentido de que tais atividades envolvem “um conjunto de atividades para ajustar o ritmo da execução orçamentária com o fluxo de recursos financeiros”. Afirma que “as projeções das receitas se distanciaram das efetivamente realizadas” depõe contra si e fortalece a narrativa da auditoria de precário planejamento.

**[ID.05] Não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).**

A tese da defesa é que a inclusão da referida informação não é uma obrigatoriedade da Lei Complementar nº 101/2000, o que não é procedente. Ora, está expressamente previsto no art. 13, do citado diploma, vejamos:

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, **das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.**

O TCE-PE não acolhe a interpretação da defesa, que distorce o “quanto cabível”, que, como consequência, levaria a transformar o dispositivo em letra morta. **“Se há dívida ativa, os registros devem ser realizados.** Se não há ação judicial de cobrança, em razão de os custos não a tornarem viável, isso não afasta o acompanhamento / demonstração dos valores, evolução do montante, as cobranças administrativas realizadas, etc.” (Processo TCE-PE nº 20100456-2).

**[ID.06] Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos (Item 2.3).**

Não é procedente a tese da defesa, que alega que a abertura dos créditos adicionais se deu como base no recurso proveniente de excesso de arrecadação, e que a auditoria não considerou a tendência do exercício, buscando apoio no art. 43, § 3º, da Lei Federal nº 4.320/67.



A defesa busca justificar a abertura de créditos adicionais em excesso de arrecadação que não havia no momento da abertura dos créditos adicionais, mas que ocorreria mais a frente, conforme sua avaliação de tendência.

A auditoria, com razão, não acolhe essa tese. Destaque-se, abaixo, trecho do relatório:

Para esta abertura de crédito estar em conformidade com o que prescreve o artigo 43, § 1º, inciso II, e § 3º, da Lei Federal no 4.320/1964, **seria necessário que o excesso de arrecadação se apresentasse com saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês** entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendencia do exercício. (grifo nosso)

(...)

Além disso, o Anexo 2 do Decreto no 067/2019 (doc. 76, p. 31) **considera, erroneamente, a receita arrecadada até o final de dezembro do exercício de 2019** (R\$ 134.342.872,55) para justificar a abertura do credito adicional suplementar por excesso de arrecadação. No entanto, **ele teria que comprovar que o excesso de arrecadação existia ao final do mês de novembro de 2019** para que o crédito adicional suplementar fosse aberto no dia 02/12/2019.

Relatório de Auditoria (pág. 12/13 – Doc. 94)

### **FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)**

**[ID.07] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, (Item 3.1).**

A defesa sustenta que “existe controle contábil relativo à fonte/destinação de recursos, conforme se constata dos demonstrativos que integram a prestação de contas”, e que, “de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª Edição, aprovado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF nº 06, de 18 de dezembro de 2018” “poderá apresentar algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro, eis o teor do subitem 4.2.4 da Parte V do referido Manual”, devendo, no seu entender, “ser afastado o presente apontamento por ser medida de plena justiça”.



Na verdade, o “poderá apresentar” 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, e 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 à prefeita do município de Pesqueira, ou a quem vier a sucedê-la, aprimorar 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 referido município.

Relatório de Auditoria (pág. 25 – Doc. 94)

**[ID.08] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral o montante de R\$ 42.327,67 (Item 3.4).**

**[ID.09] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral o montante de R\$ 590.539,35 pertencentes ao exercício (Item 3.4).**

**Destaco o trecho da defesa em relação a esses itens do relatório:**

**De princípio salienta-se que os itens então elencados, serão contestados em defesa complementar com nota explicativa própria, elucidando as controvérsias apontadas.**

**Defesa – pág. 33**

**[ID.10] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).**

A defesa narra que, embora o Relatório de Auditoria indique que o Município de Pesqueira apresenta uma incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo, é fundamental que se considere o resultado obtido no exercício financeiro em apreço. Dito isto, com base nas tabelas constante do relatório



de auditoria, sustenta que os dados revelam um aumento considerável do disponível e redução do passivo.

Acrescenta, ainda, que, “por força de argumentação, esta Corte de Contas tem entendido que a formação de déficits financeiros não tem o condão de macular as contas dos defendentes”, **argumentação que não é absoluta**, devendo tal apontamento ser contextualizado junto aos demais, para fins de julgamento final.

Além desse cenário preocupante de déficit financeiro, a **auditoria anota que o município deixou de recolher/repassar, no exercício de 2019, montantes elevados de contribuições previdenciárias, tanto ao regime próprio (RPPS), quanto ao regime geral (RGPS), tanto de contribuições descontadas dos servidores, quanto da patronal, inclusive de valores referentes a parcelamentos firmados junto ao RPPS, que, ao todo, ultrapassam o montante de R\$ 3,6 milhões (itens 08, 09, 17, 18 e 19).**

## RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

**[ID.11] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).**

**[ID.12] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1).**

**[ID.13] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).**

Em resumo, a auditoria aponta que a Prefeitura descumpriu o limite (de 54%), da Despesa Total com Pessoal – DTP em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), nos 03 (três) quadrimestres de 2019 (1ºQ/2019 – 56,31%; 2ºQ/2019 – 61,04%; e 3ºQ/2019 – 57,27%); e que a DTP se encontra desenquadrada desde o 1º (primeiro) quadrimestre de 2015, permanecendo nesta situação até, pelo menos, o 3º (terceiro) quadrimestre de 2019, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A defesa, por sua vez, alega sustenta que houve redução de 7,33% na Despesa com Pessoal quando comparado o exercício de 2017 (64,6% da RCL) com o 3º (terceiro) quadrimestre de 2019 (57,27% da RCL), o que, no seu entender, estaria evidenciado os esforços do município em se enquadrar no limite de 54%. Destaca o aumento do salário mínimo e do piso do magistério ocorrido em 2019, de 4,61% e 4,17%, respectivamente. Apela, por último, ao princípio da continuidade do serviço público e aos decretos de emergência expedidos no exercício de 2019.

Primeiramente, o fato de ter reduzido percentualmente o comprometimento da Despesa com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida não comprova, por si só, que o gestor tenha realizado qualquer ação. Aliás, a



defesa não apresenta qualquer ação voltando à adequação da Despesa com Pessoal ao limite legal. A redução percentual pode se dar por outros fatores, a despeito da inércia do gestor, como o aumento expressivo da arrecadação.

Tomando por base o quadro trazido pela auditoria, a Receita Corrente Líquida no final de 2017 correspondia a R\$ 100,72 milhões, enquanto que a verificada no 3º (terceiro) quadrimestre de 2019 perfazia o montante de R\$ 123,83 milhões, um expressivo aumento de 23%.

A tese do salário mínimo e do piso do professor, já tão conhecida por este Tribunal, resumiu-se à retórica e está desacompanhada de qualquer demonstrativo financeiro sobre as contas públicas.

De forma objetiva, há um comando lógico e responsável estabelecido pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a **efetivação deste comando pelo interessado não foi comprovado.**

### **Lei de Responsabilidade Fiscal**

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

### **Constituição Federal de 1988**

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 3º **Para o cumprimento dos limites** estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **adotarão as seguintes providências:**

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com **cargos em comissão** e funções de confiança;

II - **exoneração dos servidores não estáveis.**

**Enfim, a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma proteção do futuro** por meio da restrição à liberdade de gastar do governante presente, a fim de que não comprometa gerações futuras.

A manutenção das Despesas com Pessoal acima dos limites **compromete não apenas a implementação de políticas públicas indispensáveis, mas também a própria sobrevivência financeira das entidades federativas.**



O ente que escolhe gastar mais com pessoal está, na verdade, escolhendo gastar menos com todas as demais despesas, gastar menos com remédios, com merenda escolar, com a infraestrutura dos prédios, hospitais, enfim, com os equipamentos públicos, **inclusive aquelas que poderiam fazer frente à eventual consequência da seca, como a distribuição de água, contratação de carros pipa, cestas básicas, etc. A opção por gastar mais com pessoal depõe contra o discurso de crise hídrica.**

Para fins de contas de governo, o que se pode concluir é que, de fato, as despesas com pessoal estão acima do limite legal de 54%. Entretanto, é oportuno registrar que os apontamentos aqui apresentados caracterizam infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, inc. IV, da Lei Federal nº 10.028/2000), cuja responsabilidade administrativa é processada no bojo de um processo específico (art. 21, inc. III, da Lei Orgânica deste Tribunal – Lei Estadual nº 12.600/04), Processo de Gestão Fiscal, por força do § 2º do art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000, c/c Resolução TC nº 30/2015.

**[ID.14] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4)**

Em parte, a defesa pondera o achado quando argumenta assumiu passivos herdados de gestões anteriores, que houve uma redução dos restos a pagar no montante de R\$ 2.613.041,60.

**Educação (Capítulo 6)**

**[ID.15] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).**

A defesa sustenta que a existência de restos a pagar vinculados ao FUNDEB não se caracteriza como uma irregularidade, e que as despesas foram quitadas com recursos próprios.

Na verdade, a lei não impede a realização de despesas na área de educação além dos recursos do FUNDEB, que poderá ser custeado por outras fontes de recursos, a exemplo de receitas próprias. O que a Lei Federal nº 11.494/07 (art. 21, § 2º) estabelece é que não se deixe mais de 5% de saldo na conta do FUNDEB, e eventual saldo negativo não deve ser pago com recursos do FUNDEB do exercício posterior, mas sim com outras fontes de recursos.



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.**

Decisão T.C. nº 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 T.C. nº 1.346/07), o que somente é possível ser verificado no exercício de 2014 (exercício posterior ao analisado);

Processo TCE-PE nº 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 T.C. nº 1.346/07).

Processo TCE-PE nº 1250091-4

Em síntese, a auditoria não avançou na análise (que exigiria adentrar no exercício de 2020) a ponto de concluir que tenha havido o descumprimento das orientações contidas na Decisão T.C. nº 1346/07, que alerta para que não sejam utilizados recursos do FUNDEB do um exercício para pagar despesas vinculadas ao FUNDEB do exercício anterior.

## Previdência Própria (Capítulo 8)

**[ID.16] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 143.793.114,24 (Item 8.2)**



**[ID.17] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio o montante de R\$ 127.858,08 (Item 8.3).**

**[ID.18] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias patronal normal e suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio o montante de R\$ 2.905.557,22 (Item 8.3).**

**[ID.19] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições decorrentes de parcelamentos de débitos previdenciários (Item 8.3).**

A defesa argumenta que o TCE já se pronunciou sobre o desequilíbrio atuarial, no sentido de julgar regulares com ressalvas tal apontamento. Acrescenta que tem provado cumprir a lei e capitalizar o regime, não podendo ser responsabilizado pela crise previdenciária generalizada no país.

A despeito de um quadro de 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.

Aliás, sobre os itens 17, 18 e 19, a defesa se resume afirmar que **“serão contestados em defesa complementar com nota explicativa própria, elucidando as controvérsias apontadas”**.

Cumpre-nos registrar que o interessado solicitou prorrogação de prazo para apresentar a defesa (Doc. 98/102), defesa fora protocolada em 24/03/2021, e nenhuma documentação sobre essas graves irregularidades foram apresentadas.

Assim, diante do exposto,

**VOTO pelo que segue:**

CONTAS DE GOVERNO.  
PLANEJAMENTO  
GOVERNAMENTAL PRECÁRIO.  
INSTRUMENTOS DE CONTROLE  
ORÇAMENTÁRIO DEFICITÁRIOS.  
CONTROLE CONTÁBIL POR  
FONTE / APLICAÇÃO DE  
RECURSOS. INEFICIÊNCIA.  
EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE  
RELATIVO À DESPESA COM  
PESSOAL. NÃO ADOÇÃO DE  
MEDIDAS DE ADEQUAÇÃO NO



**PRAZO LEGAL. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS AOS REGIMES GERAL E PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS E RPPS). NÃO REPASSE / RECOLHIMENTO.**

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 instrumentos incompletos de execução orçamentária.

3. A demonstração de evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa é uma exigência do art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. É deficiente o controle orçamentário que permite saldo negativo em contas do Balanço Patrimonial.

5. A manutenção das Despesas com Pessoal acima dos limites compromete não apenas a implementação de políticas públicas indispensáveis, mas também a própria sobrevivência financeira das entidades federativas.

6. A não adoção de medidas que visem à eliminação do excesso da Despesa Total com Pessoal afronta os comandos estabelecidos pela Constituição Federal (art. 169, § 3º, inc. I e II) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 23).

7. 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.



**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 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, inc. 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 nº 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, DJ 16/09/02);

**CONSIDERANDO** a demonstrada fragilidade do planejamento e na execução orçamentária, demonstrados a partir da constatação de um limite exagerado para abertura de créditos suplementares, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, depondo contra o disposto no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada, com uma programação financeira e um cronograma de execução mensal de desembolso elaborados pela simples divisão dos valores totais orçados para o exercício pelos bimestres do ano, demonstrando o evidente distanciamento com o adequado planejamento de uma peça orçamentária, além de, por fim, a abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recurso no momento de sua concepção;

**CONSIDERANDO** a “não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança de dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa”, exigência legal prevista no artigo 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000);

**CONSIDERANDO** a incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses;

**CONSIDERANDO** que a Prefeitura descumpriu o limite da Despesa Total com Pessoal - DTP (54%) nos 03 (três) quadrimestres de 2019 (1ºQ/2019 – 56,31%; 2ºQ/2019 – 61,04%; e 3ºQ/2019 – 57,27%), fato reincidente, uma



vez que desde o 1º (primeiro) quadrimestre de 2015 o limite previsto na Lei Complementar nº 101/2000 vem sendo ultrapassado;

**CONSIDERANDO** que, para fins de contas de governo, o que se pode concluir é que, de fato, as despesas com pessoal estão acima do limite legal de 54%, registrando, por oportuno, que o tal apontamento **também** caracteriza uma infração administrativa contra as leis de finanças públicas (artigo 5º, inciso IV, da Lei Federal nº 10.028/2000), cuja responsabilidade administrativa, para fins de aplicação de sanções disciplinares na Lei de Crimes Fiscais, é processada no bojo de um processo específico (artigo 21, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal – Lei Estadual nº 12.600/2004), **Processo de Gestão Fiscal**, por força do § 2º do artigo 5º da Lei Federal nº 10.028/2000, c/c Resolução TC nº 30/2015;

**CONSIDERANDO o não recolhimento, no exercício de 2019, de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS nos montantes de R\$ 42.327,67 (parte dos servidores) e R\$ 590.539,35 (parte patronal);**

**CONSIDERANDO que, a despeito do cenário de significativo déficit atuarial (R\$ 143.793.114,24), não houve o recolhimento, no exercício de 2019, de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS nos montantes de R\$ 127.858,08 (parte dos servidores) e R\$ 2.905.557,22 (parte patronal); assim como o recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições decorrentes de parcelamentos de débitos previdenciários;**

**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 nº 12 deste Tribunal.

#### **Maria José Castro Tenório:**

**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 Pesqueira a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Maria José Castro Tenório, relativas ao exercício financeiro de 2019.

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



1. Fortalecer o planejamento orçamentário, estabelecer na Lei Orçamentária Anual (LOA) limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária;
2. Aprimorar a 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. Atentar para as exigências legais de haver previsão, na programação financeira, a especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, conforme previsão contida no artigo 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101 /2000);
4. Envidar esforços para implantar definitivamente o controle por fonte de recursos, nos termos do artigo 50, inciso 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;
5. Realizar estudos e levantamentos necessários com a finalidade de adotar medidas que visem ao equilíbrio do sistema previdenciário.

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

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Formalizar o devido Processo de Gestão Fiscal, diante do registro da auditoria no sentido de que as despesas com pessoal se encontram acima do limite durante todo o exercício de 2019, e desde o 1º quadrimestre de 2015.



## 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 %	34,03 %	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 %	76,27 %	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 %	24,79 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	57,27 %	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



	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.	4.182.569,64	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	29,42 %	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)	21,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (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		



Previdência	contribuição - Aposentados	Lei Federal nº 9.717/98	contribuição	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 MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE , relatora do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora