



11ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 06/04/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 19100050-4

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Primavera

INTERESSADOS:

Dayse Juliana dos Santos
45565-PE) WILLIAM WAGNER RAMOS SOARES PESSOA CAVALCANTI (OAB

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

PARECER PRÉVIO

LIMITES CONSTITUCIONAIS E
LEGAIS. DESPESA COM PESSOAL.
DESCUMPRIMENTO.
CONTRIBUIÇÕES
PREVIDENCIÁRIAS. RGPS.
RECOLHIMENTO PARCIAL.
IRREGULARIDADES GRAVES..

1. O descumprimento reincidente do limite de despesas com Pessoal e o não repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS em valores expressivos formam um conjunto de irregularidades suficientemente graves para macular as contas de governo.

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 06/04/2021,

Dayse Juliana Dos Santos:



CONSIDERANDO o descumprimento do limite de 54% da receita corrente líquida para as despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal nos 3 quadrimestres do exercício (67,88%, 62,83% e 56,47% respectivamente), irregularidade que contribui para a rejeição das contas;

CONSIDERANDO que não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 1.019.271,37 (69,5% do valor retido), bem como que deixaram de ser recolhidas contribuições patronais no montante de R\$ 2.218.134,45\$ (63% do valor devido);

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 Primavera a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Dayse Juliana Dos Santos, relativas ao exercício financeiro de 2018.

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

1. Realizar uma Programação Financeira e um Cronograma Mensal de Desembolso com todas as informações e dados financeiros devidos e pertinentes, e com a devida transparência e completude;
2. Realizar adequadamente e regularmente o controle contábil por fonte/aplicação de recursos, visando demonstrar corretamente os respectivos saldos pertinentes e evitar desequilíbrios financeiros e saldos negativos relevantes e continuados, inclusive sem justificativas em notas explicativas;
3. Atentar para registrar e evidenciar com a devida transparência e regularidade: a inscrição da dívida ativa e a contabilização da provisão para ajustes de perdas de créditos a receber, demonstrando em notas explicativas os respectivos cálculos e critérios de realização;
4. Atentar para o relevante déficit financeiro existente (Balanço Patrimonial), visando, inclusive, à não inscrição de restos a pagar, processados ou não, sem a devida disponibilidade de



recursos, visando ao salutar equilíbrio fiscal, inclusive quanto aos gastos do FUNDEB sem lastro financeiro;

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA , relator do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

11ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 06/04/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 19100050-4

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Primavera

INTERESSADOS:

Dayse Juliana dos Santos
45565-PE) WILLIAM WAGNER RAMOS SOARES PESSOA CAVALCANTI (OAB

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Prestação de Contas de Governo da Prefeita do Município de Primavera, Sra. DAYSE JULIANA DOS SANTOS, relativa ao exercício de 2018, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte, para a emissão do Parecer Prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e pelo artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual no 12.600/2004.

O **Relatório de Auditoria**, doc. 65, apresenta ao final a seguinte tabela de limites constitucionais e legais:

	Especificação	Fundamentação Legal	Valor ou Limite Legal	% ou Valor Aplicado	Situação
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino	CF/88 – art. 212	29,61%	Cumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	60% dos recursos do FUNDEB	Lei Federal nº 11.494/2007	66,27%	Cumprimento



	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB	Lei Federal nº 11.494/2007	0%	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde	15% da receita vinculável em saúde	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012	13,72%	Descumprimento
Pessoal	Despesa Total com Pessoal	54% da RCL	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20	1º Q 67,88% 2º Q 62,83% 3º Q 56,47%	Descumprimento
Duodécimo	Repasse do duodécimo a Câmara de Vereadores	R\$ 1.490.811,50	Valor fixado na LOA	R\$ 1.490.483,76	Cumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida (DCL)	120% da RCL	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal	57,07%	Cumprimento

O Relatório de Auditoria, além da análise dos limites constitucionais e legais, registra as seguintes irregularidades e deficiências identificadas durante os trabalhos:

Orçamento:

- [ID.01] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).
- [ID.02] 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 2.1).



- [ID.03] 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.04] Programação financeira deficiente (Item 2.2).
- [ID.05] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).
- [ID.06] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.497.374,95, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

Finanças e Patrimônio:

- [ID.07] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1).
- [ID.08] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).
- [ID.09] Ausência de inscrição de crédito na Dívida Ativa, restando demonstrada a inércia da Administração em proceder à cobrança de seus créditos (Item 3.2.1)
- [ID.10] Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).
- [ID.11] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 1.019.271,37 (Item 3.4).
- [ID.12] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 2.218.134,45 pertencentes ao exercício (Item 3.4).
- [ID.13] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

Responsabilidade Fiscal:

- [ID.14] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).
- [ID.15] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1).
- [ID.16] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).
- [ID.17] Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

Educação:



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

Saúde:

- [ID.19] Descumprimento do limite mínimo de 15% em ações e serviços públicos de saúde (Item 7.1).

Devidamente notificada (doc. 66 e 67), a **interessada apresentou defesa** (doc.80 e 81), alegando, em linhas gerais, que não houve em nenhum momento ação ou omissão dolosa direta ou eventual, erro grosseiro, culpa grave, negligência, imprudência ou imperícia que implique a rejeição das suas contas.

Os autos foram redistribuídos ao meu gabinete em 18.12.2020.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

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

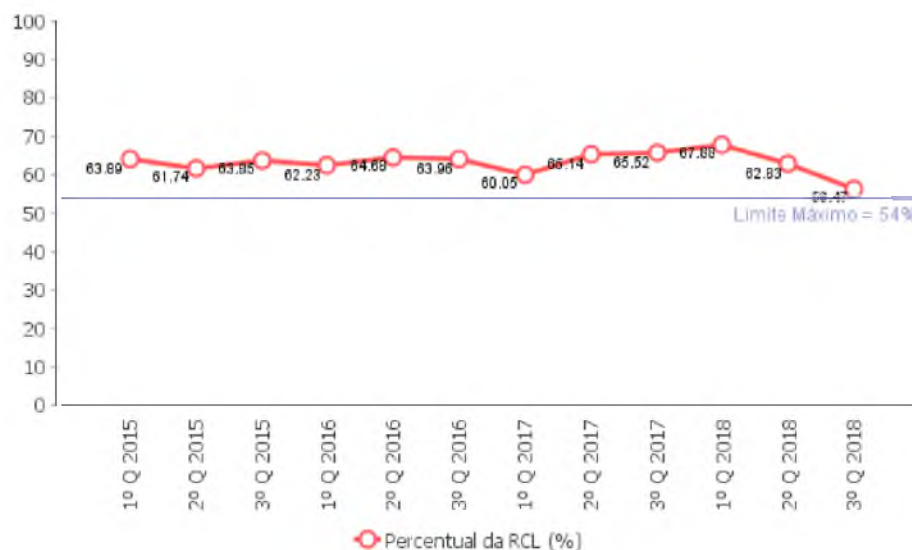
Por conta disso, o presente processo não deve abranger todos os atos do gestor, mas apenas as verificações necessárias para emissão de Parecer Prévio pelo TCE/PE, em cumprimento ao inciso I do art. 71 (c/c o art. 75) da Constituição Federal, ao art. 86, §1º, III, da Constituição Estadual e ao art. 2º, II, da Lei Estadual n.º 12.600/04.

Em relação aos limites legais e constitucionais, o relatório de auditoria registra o **descumprimento do limite relativo à despesa com pessoal e do limite relativo às ações e serviços públicos de saúde.**

Em relação à **despesa com pessoal**, o levantamento da auditoria revelou que a despesa total com pessoal do Poder Executivo, no último quadrimestre do exercício de 2018, alcançou R\$ 17.668.481,35. Isso representou um percentual de 56,47% em relação à Receita Corrente Líquida do Município, apresentando pequena diferença em relação àquele apresentado no RGF do



encerramento do exercício de 2018, que foi de 56,71% da RCL. Apresento abaixo o comportamento ao longo de vários exercícios da Despesa Total com Pessoal (DTP) da Prefeitura de Primavera:



Conforme se observa, o desenquadramento se deu no 1º quadrimestre de 2015 e persistiu até o 3º quadrimestre de 2018, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em nenhum dos RGF emitidos pelo Poder Executivo de Primavera foram informadas as medidas corretivas para a redução e controle da despesa total com pessoal. Ressalte-se, ainda, que o referido Poder Executivo municipal vem sendo alertado por esta Corte de Contas com diversos ofícios, quanto aos limites pertinentes, nos termos que prescreve o artigo 59, § 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A defesa alega:

- no 3º quadrimestre de 2017 a despesa total com pessoal era de R\$ 20.231.285,37, com um percentual de aplicação de 70,06%, já em 2018 no 3º quadrimestre a despesa total com pessoal passou a ser R\$ 17.942.344,55, com um percentual de 56,71 %, um queda drástica de 13,35%, evidenciando então que o município adotou medidas para diminuição;
- mesmo que o valor da folha de pagamento e a quantidade numérica de servidores permaneçam exatamente os mesmos, o percentual pode oscilar de acordo com a receita, que pode ser influenciada por fatores socioeconômicos;
- não obstante, houve um crescimento vegetativo da folha também vertiginoso, em virtude especialmente do aumento real do salário mínimo e do piso salarial dos professores, que aumentaram de maneira desproporcional ao incremento das receitas;



- assim, mesmo que o Gestor não tenha promovido nenhum incremento significativo de servidores, houve um aumento vegetativo, tendo repercussões inclusive nas obrigações acessórias, como gratificações e previdência;
- em decorrência dos referidos aumentos, ocorreu o efeito cascata no salário dos servidores municipais, onerando os cofres municipais, valendo frisar que a gestora se viu impossibilitada de exonerar servidores ante o iminente risco de paralisar os serviços essenciais oferecidos aos munícipes, tais como de educação e saúde, imposto constitucionalmente ao Município prestá-los, conforme disposições dos artigos 196 e 205 da Constituição Federal;
- não obstante o acima exposto, há de se considerar que a questão da redução de despesa com pessoal não deve ser vista apenas sob a ótica das exonerações, como sugerem os normativos constitucionais;
- assim, não apenas exonerações devem ocorrer, mas também a Administração Pública deve promover esforços para aumentar a arrecadação, em virtude de esta variável também contribuir de forma significativa para a redução de despesa com pessoal;
- outro fator que contribuiu para o aumento da DTP no exercício de 2018, foi decretado no Município de Primavera estado de emergência, em virtude das inundações, alagamentos e quedas de barreiras e prédios, que causaram desalojamentos, doenças e prejuízos incalculáveis, diante das chuvas que assolaram a região da Mata Sul. Em virtude da referida situação, houve contratações na área da saúde e assistência social, de forma atípica, haja vista as enfermidades acometidas nos munícipes em decorrência da "cheia".

Analiso. As justificativas da interessada não afastam a irregularidade. Como se observa no gráfico acima, o descumprimento do limite de despesa com pessoal ocorre desde o exercício de 2015. Consultei a Prestação de Contas do exercício seguinte, 2019, e pude constatar a manutenção dos percentuais fora do patamar legal.

Apesar de ter havido redução expressiva, se considerarmos o percentual do 1º quadrimestre (67,88%) em relação ao último quadrimestre do exercício (56,47%), ainda assim não houve o retorno ao patamar legal.

Ressalte-se que as justificativas da interessada quanto ao aumento de despesas decorrente de salário mínimo, piso do magistério, etc, segundo jurisprudência pacífica desta Casa, não são suficientes para afastar a irregularidade, por serem despesas previsíveis, portanto devem ser adotadas medidas compensatórias para evitar ultrapassar o limite da DTP. Ademais, no caso concreto, observo que houve um incremento da RCL (gráfico 5.1b do Relatório de Auditoria), que passou de pouco mais de vinte oito milhões de reais no final de 2017 para trinta e um milhões ao final do exercício analisado.

Quanto à alegação de que o município enfrentou estado de emergência, esta também não pode ser acatada, seja por ter sido uma alegação genérica, nenhum documento foi juntado para fazer prova da situação, seja por não ter



sido demonstrado o aumento das despesas com pessoal decorrentes dessa situação.

Desta forma, **mantenho a irregularidade, que deve somar-se às demais para fins de rejeição das contas.**

No tocante ao **descumprimento do percentual de aplicação em Saúde**, o relatório de auditoria informa que o total das despesas realizadas nas ações e serviços públicos de saúde por meio do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Primavera foi de R\$ 2.886.968,07, o que corresponde a um percentual de 13,72%, conforme se observa no Apêndice XI), não cumprindo o disposto na Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Em sua defesa, a interessada justifica que:

- houve um equívoco da auditoria ao deduzir o valor das despesas empenhadas constantes do Demonstrativo dos Recursos vinculados à Educação e Saúde (doc. 01) no valor de R\$ 4.136.630,47 (quatro milhões cento e trinta e seis mil seiscentos e trinta reais e quarenta e sete centavos). Os valores que deveriam ser deduzidos seriam aqueles recebidos como Transferências da Saúde constantes do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do Fundo Municipal de Saúde conforme expomos (doc. 81);
- poderiam ser deduzidas apenas as receitas efetivamente recebidas do Fundo Nacional de Saúde – FNS, constando o valor de R\$3.225.373,58 (Três milhões duzentos e vinte e cinco mil trezentos e setenta e três reais e cinquenta e oito centavos) adicionado ao valores recebidos a título de transferência de capital no valor de R\$ 250.343,45 (duzentos e cinquenta mil trezentos e quarenta e três reais e quarenta e cinco centavos), totalizando o valor de R\$ 3.475.717,03 (três milhões quatrocentos e setenta e cinco mil setecentos e dezessete reais e três centavos) de Receitas efetivamente recebidas.
- dessa forma, não caberia a dedução de valores maiores do que os recebidos pelo FNS, haja vista que já se configuram como aporte de recursos próprios para complementação das ações de saúde, conforme preceitua a LC 141/2012. Ao proceder aos ajustes necessários, o Município de Primavera aplicou 16,87%;
- entende que houve um equívoco da auditoria ao proceder à dedução da despesa empenhada em detrimento da dedução das receitas efetivamente realizadas e recebidas através de transferências federais e estaduais.

Analisando as justificativas do interessado e em consulta aos Demonstrativos de Comparativo das Receitas do Fundo Municipal de Saúde e, ainda, aos Papéis de Trabalho da Auditoria, entendo que assiste razão ao interessado, **houve equívoco da área técnica ao deduzir o valor das despesas custeadas com recursos de transferências. Dessa forma, o percentual de aplicação é de 16,87%, não subsistindo a irregularidade.**



No tocante aos demais achados identificados no relatório de auditoria, temos:

Quanto ao Orçamento:

- [ID.01] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).
- [ID.02] 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 2.1).
- [ID.03] 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.04] Programação financeira deficiente (Item 2.2).
- [ID.05] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).
- [ID.06] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.497.374,95, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

A defesa aduz que:

- na legislação que estabelece as regras de elaboração do Orçamento Anual, notadamente o § 8º do art. 165 da Constituição da República e o inciso I do art. 7º da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, não existe qualquer limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais, cabendo ao legislador local aprovar o percentual conveniente;
- não há que se cogitar, portanto, a existência de exagero na autorização para a abertura de créditos suplementares, de forma a configurar ofensa ao art. 7º, I, da Lei nº 4.320 c/c o art. 167, inciso VII, da CF /1988, afastando qualquer ilegalidade na fixação dos percentuais para abertura de créditos adicionais suplementares, devendo ser desconsiderado o apontamento;
- a inclusão 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 na Programação Financeira não é uma obrigatoriedade da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000;
- o fato de a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso não conterem a referida especificação não a deslegitima, mesmo porque a especificação não é uma exigência legal, mas sim uma possibilidade;
- além de ter havido ajuizamento de execuções fiscais de cobrança de dívida ativa, foram também tomadas todas as medidas cabíveis na via



administrativa, as quais vêm alcançando mérito, de forma que os contribuintes vêm aderindo as proposições;

- O processo de elaboração da programação financeira e do cronograma de desembolso consiste em uma tarefa complexa, considerando que as prioridades quanto às alocações dos recursos podem ser modificadas ao longo do exercício financeiro. No exercício em tela houve uma expressiva frustração de recebimento de recursos oriundos das esferas Federal e Estadual;
- considerando que, embora tenha havido um distanciamento entre a programação e seu cronograma de desembolso e as despesas efetivamente realizadas, não que se considerar os fatores externos, alheios à vontade do Gestor, que modificaram as prioridades e dificultaram a execução nos termos da programação financeira, pelo que se espera que seja reconsiderado o apontamento;
- constatamos a existência de Déficit de Execução Orçamentária, proveniente do empenhamento a maior do efetivo recebimento de receitas públicas, mas indicamos que tais valores representam 4,69% da Receita Efetivamente Arrecadada, no montante de R\$ 31.889.458,22 (Trinta e um milhões oitocentos e oitenta e nove mil quatrocentos e cinquenta e oito reais e vinte e dois centavos). Ao todo, o Município projetou uma realidade orçamentária consistente;
- o Município tem dotado esforços no sentido de proceder à melhoria contínua no recebimento de receitas públicas, melhorando a malha tributária, implantação de Nota Fiscal Eletrônica, Recenseamento Imobiliário dentre outras, além de estrito controle da Despesa Pública, com adoção de mecanismos de compras e aquisições que visam diminuir o custo da ação estatal.

Analiso.

Conforme registrado pela auditoria, restaram consignadas distorções na elaboração das leis orçamentárias, LOA e LDO, infringindo-se as normas de controle contábil, orçamentário e financeiro, evidenciando, ainda, um planejamento governamental deficiente. Cabe, a meu ver, recomendação aos atuais gestores para aperfeiçoar as futuras Leis Orçamentárias Anuais com a finalidade de buscar um melhor controle dos gastos públicos e do atingido das metas e objetivos traçados no planejamento orçamentário.

Quanto ao déficit orçamentário, entendo que, além de não ter sido tão expressivo, as justificativas apresentadas pela defesa devem ser consideradas, pois as condições econômicas e sociais do país podem contribuir mais para o descontrole registrado do que a má gestão municipal. Nesse sentido foi analisada a questão na prestação de contas de governo do município de Santa Cruz da Baixa Verde, exercício de 2016, em que o relator Ruy Harten ponderou:

Processo TC nº 17100164-3:

É certo que a grave crise econômica, antes de servir de pretexto, é substancial razão para que, com cuidados redobrados, dê-se



cumprimento aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, não se pode conferir a tão importante diploma normativo alcance e sentido que não possui. Repita-se: falece norma que exija da gestão pública o permanente equilíbrio orçamentário.

A gestão fiscal responsável é aquela voltada para a consecução das metas de resultado anteditas, cuja fixação na lei de diretrizes orçamentárias deve voltar-se para o equilíbrio das contas públicas. Equilíbrio esse cuja efetivação, dependendo da conjuntura, pode demandar ações planejadas a serem implementadas em vários exercícios. E, para tal desiderato, deve-se utilizar os mecanismos preconizados na LRF. O gestor só poderá ser recriminado pela ocorrência de déficits orçamentários quando deixar de cumprir seu dever de proceder à limitação de empenhos, de forma a evitar a assunção de despesas quando já se vislumbra a frustração da receita prevista no orçamento. Não é, portanto, a presença de déficit que, por si só, atesta uma má, uma reprovável gestão fiscal. Para a caracterização dessa, é determinante a comprovação de que o gestor deixou de adotar o instrumento imprescindível previsto expressamente na Lei de Responsabilidade Fiscal. Em suma, o déficit orçamentário é condição necessária, mas não suficiente para qualificação da má gestão fiscal.

Quanto às finanças e patrimônio:

- [ID.07] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1).
- [ID.08] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).
- [ID.09] Ausência de inscrição de crédito na Dívida Ativa, restando demonstrada a inércia da Administração em proceder à cobrança de seus créditos (Item 3.2.1)
- [ID.10] Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).
- [ID.11] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 1.019.271,37 (Item 3.4).
- [ID.12] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 2.218.134,45 pertencentes ao exercício (Item 3.4).
- [ID.13] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

Segundo a defesa:



- a Auditoria alega que houve ineficiente controle contábil apenas pela evidenciação de contas contábeis de fontes de recursos com saldo negativo. Na verdade a evidenciação dos saldos enumerados na pág 25 do Relatório de Auditoria não se refere necessariamente ao ineficiente controle contábil, mas sobretudo, ao controle específico da fonte, evidenciando de maneira adequada o controle da destinação de recursos estabelecido pelas contas 82111xxx;
- o saldo negativo apresentado significa uma situação desfavorável ou deficitária com relação àquela fonte específica e, digamos, é prerrogativa do próprio MCASP, que projeta essa possibilidade de superávit e ou déficit, não havendo anormalidades com relação a essa evidenciação. Todas as exigências sugeridas pelo MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público foram devidamente atendidas;
- é cediço que prever as perdas referentes à dívida ativa configura-se uma tarefa difícil, considerando que envolve diversas áreas como a tributária e a jurídica, com a finalidade de se apurar os resultados decorrentes das ações demandadas, bem como dos pagamentos decorrentes de cobranças administrativas;
- o sistema de tributação utilizado pelo Município no exercício financeiro de 2018 ainda estava sendo adaptado de forma a permitir a mensuração precisa da capacidade de recebimento da dívida ativa do Município, bem como da provisão de perdas. Conforme se verifica, são ações que demandam tempo para adequação do sistema e construção de métodos, o que acabou inviabilizando a realização já no exercício financeiro de 2018;
- o Município efetuou e lançou devidamente o IPTU, conforme legislação tributária municipal. Adotou todas as medidas de arrecadação para o ano, todos os valores foram inscritos em dívida ativa. Não obstante, diante de todas essas ações, tinha a expectativa de recebimento a curto prazo. Todavia, com a fase da negociação, o Município tinha grande expectativa para recebimento da mesma, não alocando este valor a princípio na conta redutora do ativo circulante.
- não obstante o Município já adotou a orientação desta corte na prestação de contas de 2019 e registrou no ativo circulante a conta para provisão de Perda para devedores duvidosos, mesmo tendo expectativas para recebimento a curto prazo.
- quanto ao recolhimento a menor das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, o questionamento em tela não possui a condão de macular a prestação de contas sob análise;
- quanto à capacidade de honrar compromissos de curto de prazo, de fato, não só o Município de Primavera, quanto os demais Municípios que dependem exclusivamente de transferências constitucionais da União e dos Estados, em finalmente, dependem da eficácia do pacto federativo nacional;
- esforços foram empreendidos para financiar e custear as ações desenvolvidas pelo Município, e a baixa capacidade de pagamento inferida não se trata de mera discricionariedade do gestor municipal, mas sobretudo de conjuntura nacional;



Analiso. As irregularidades apontadas neste tópico, nos itens 7 a 10, cuidam de falhas na elaboração de demonstrativos contábeis e, segundo farta jurisprudência desta Casa, não são ensejadoras de rejeição das contas, mas passíveis de determinação à atual gestão.

No tocante ao recolhimento parcial das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, a **auditoria aponta que não foi recolhido o montante de R\$ 3.237.405,82. sendo R\$ 1.019.271,37 (69,5% do valor retido) de contribuições do Servidor. e R\$ 2.218.134,45 (63% do total devido) de contribuições patronais.**

A defesa não apresentou nenhuma justificativa para a irregularidade, limitando-se a alegar despropositadamente que a ausência de recolhimento previdenciário não tem o condão de macular as contas analisadas. Cita algumas decisões da Casa, no entanto os precedentes trazidos pela defesa são relativos a prestações de contas de exercícios financeiros anteriores a 2013, ano em que houve mudança de entendimento na Casa quanto ao tema, portanto não servem de parâmetro para a situação ora analisada.

O pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS, ou seu não pagamento, além das restrições previstas no art. 56 da Lei Federal nº 8.212/1991, acarreta aumento do passivo do município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários decorrentes, e comprometem gestões futuras, que acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas.

Diante do expressivo montante que deixou de ser repassado, **entendo que a irregularidade é grave e enseja a rejeição das contas.**

Quanto à responsabilidade fiscal:

- [ID.17] Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

A defesa justifica que:

- a inscrição de Restos a Pagar Processados e não Processados inscritos de recursos vinculados ou próprios seguiu diretrizes de registro estabelecidas na legislação vigente, e apresenta valores pouco acima que as disponibilidades efetivas, tendo em vista a assunção de obrigações fiscais decorrentes da aplicação da continuidade dos serviços essenciais, como saúde, educação, assistência social, cumulados com pagamento de Folha e Encargos e outras funções básicas de governo;



- o desequilíbrio financeiro dos pequenos municípios não se dá necessariamente pela imperfeição da gestão, mas passa pela equiparação de políticas públicas que sejam financiadas pelo pacto federativo de forma mais justa e equitativa;
- embora o Município tenha eventualmente apresentado uma indisponibilidade de recursos, há ainda outros fatores que devem ser considerados para um julgamento com equidade. A gestão da defendente foi marcada pela assunção de passivos herdados de gestões anteriores, que consequentemente repercutiram negativamente no resultado financeiro e orçamentário.

A auditoria registrou que foram inscritos restos a pagar processados e não processados, sem recursos suficientes a respaldá-los, no montante total de R\$ 1.537.840,79 (RPP) e R\$ 543.912,06 (RPNP) e aponta que deficiências de planejamento podem ter contribuído para o descontrole de gastos verificado, como: a deficiência na elaboração da Programação Financeira e do Cronograma de Execução Mensal de Desembolso ocorrida no exercício de 2018 e a deficiência de controle de fontes/destinação de recursos. No entanto o interessado tem razão quando pontua que o desequilíbrio financeiro é a realidade de quase todos os municípios brasileiros, portanto fatores econômicos e sociais exercem importante influência neste cenário de desequilíbrio.

Quanto à educação:

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

A interessada não apresentou defesa quanto a este ponto. Dessa forma, cabe determinar à gestora municipal, portanto, que se abstenha de inscrever em restos a pagar despesas do FUNDEB sem lastro financeiro.

CONCLUSÃO

Entendo que as duas irregularidades relevantes para o julgamento destas contas, segundo a jurisprudência firmada nesta Casa, são a despesa de pessoal acima do limite legal e o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS. No presente caso, são relevantes os percentuais que deixaram de ser repassados ao INSS, bem como é grave o descumprimento do limite de despesas com pessoal, no caso concreto, uma vez que ficou demonstrada a reincidência da conduta (2017 e 2019) e a não comprovação de qualquer medida por parte da gestora para controlar e reduzir as despesas ao patamar legal.

As demais irregularidades analisadas relativas à gestão orçamentária, financeira e patrimonial ensejam determinações.

Pelo exposto,



VOTO pelo que segue:

LIMITES CONSTITUCIONAIS E
LEGAIS. DESPESA COM PESSOAL.
DESCUMPRIMENTO.
CONTRIBUIÇÕES
PREVIDENCIÁRIAS. RGPS.
RECOLHIMENTO PARCIAL.
IRREGULARIDADES GRAVES..

1. O descumprimento reincidente do limite de despesas com Pessoal e o não repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS em valores expressivos formam um conjunto de irregularidades suficientemente graves para macular as contas de governo.

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;

Dayse Juliana Dos Santos:

CONSIDERANDO o descumprimento do limite de 54% da receita corrente líquida para as despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal nos 3 quadrimestres do exercício (67,88%, 62,83% e 56,47% respectivamente), irregularidade que contribui para a rejeição das contas;

CONSIDERANDO que não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 1.019.271,37 (69,5% do valor retido), bem como que deixaram de ser recolhidas contribuições patronais no montante de R\$ 2.218.134,45\$ (63% do valor devido);

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 Primavera a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Dayse Juliana Dos Santos, relativas ao exercício financeiro de 2018.



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

1. Realizar uma Programação Financeira e um Cronograma Mensal de Desembolso com todas as informações e dados financeiros devidos e pertinentes, e com a devida transparência e completude;
2. Realizar adequadamente e regularmente o controle contábil por fonte/aplicação de recursos, visando demonstrar corretamente os respectivos saldos pertinentes e evitar desequilíbrios financeiros e saldos negativos relevantes e continuados, inclusive sem justificativas em notas explicativas;
3. Atentar para registrar e evidenciar com a devida transparência e regularidade: a inscrição da dívida ativa e a contabilização da provisão para ajustes de perdas de créditos a receber, demonstrando em notas explicativas os respectivos cálculos e critérios de realização;
4. Atentar para o relevante déficit financeiro existente (Balanço Patrimonial), visando, inclusive, à não inscrição de restos a pagar, processados ou não, sem a devida disponibilidade de recursos, visando ao salutar equilíbrio fiscal, inclusive quanto aos gastos do FUNDEB sem lastro financeiro;



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 %	29,61 %	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 %	66,27 %	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 %	16,87 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	56,47 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	57,07 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

CONSELHEIRO CARLOS NEVES – PRESIDENTE:

Destacando que no caso em julgamento eu vejo que Vossa Excelência aponta também, aqui, a DTP chega a 67% de gasto com pessoal e também o regime próprio de previdência na área do servidor e um percentual bem mais significativo. Eu submeto à votação, Conselheiro Valdecir Pascoal.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

Senhor Presidente eu acompanho nesse caso, realmente, não há qualquer dúvida quanto à rejeição.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES – PRESIDENTE:

Eu acompanho também o relator, por unanimidade fica aprovado o voto de Vossa Excelência.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA , relator do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator