



38ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 01/11/2022

PROCESSO TCE-PE Nº 21100341-4

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Primavera

INTERESSADOS:

DAYSE JULIANA DOS SANTOS

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

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

PARECER PRÉVIO

PARECER PRÉVIO. CONTAS DE GOVERNO. REJEIÇÃO. OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. RGPS. RETENÇÃO. NÃO REPASSE. NÃO RECOLHIMENTO.

1. É irregularidade grave o repasse e /ou recolhimento a menor de contribuições previdenciárias em valores significativos, sobretudo quando se trata de conduta reiterada, ensejando, per si, a emissão de Parecer Prévio ao Poder Legislativo pela rejeição das contas;

2. A suspensão de pagamento prevista no art. 9º, caput, da Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, diz respeito tão somente ao refinanciamento de dívidas com a Previdência Social, ou seja, dívidas já parceladas com a União; e

3. A suspensão de recolhimento de contribuições previdenciárias patronais pelos municípios prevista



no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 173/2020, refere-se apenas aos regimes próprios, dependendo para sua aplicação de autorização mediante lei municipal específica.

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 01/11/2022,

Dayse Juliana dos Santos:

CONSIDERANDO que, embora o Executivo Municipal tenha descumprido o limite legal para a Despesa Total com Pessoal ao longo de todo exercício, o prazo para recondução ao referido limite se encontrava suspenso, em face do reconhecido estado de calamidade pública diante da situação excepcional ocasionada pela pandemia de COVID-19, nos termos do art. 65, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c o art. 1º do Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020;

CONSIDERANDO que os demais limites legais e constitucionais foram cumpridos;

CONSIDERANDO que, a despeito do acima relatado, deixaram de ser recolhidos ao RGPS, R\$ 3,3 milhões de contribuições patronais e R\$ 300 mil de contribuições dos servidores, representando 17,9% e 81,4%, respectivamente, das contribuições assim devidas no exercício, não dispondo o Município de Regime Próprio de Previdência;

CONSIDERANDO que, embora esta seja a única irregularidade remanescente de maior relevância, o montante não recolhido é expressivo, capaz, de per si, de conduzir à emissão de parecer prévio pela rejeição das contas;

CONSIDERANDO, que malgrado a situação excepcional vivenciada no exercício de 2020 em razão da Pandemia do Coronavírus (COVID 19), que resultou na decretação do estado de calamidade pública em âmbito nacional — Decreto Legislativo Federal nº 6/20 — e estadual — Decreto Legislativo Estadual nº 9/20, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, não restou evidenciado que o não recolhimento das supramencionadas obrigações previdenciárias tenha resultado do remanejamento de recursos públicos para a saúde no enfrentamento da grave conjuntura;

CONSIDERANDO que o montante efetivamente aplicado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício (R\$ 3,7 milhões) correspondeu a um percentual de aplicação de 16,53%, excedendo em R\$ 345 mil o



limite mínimo legalmente exigido (Lei Complementar Federal nº 141 /2012, no art. 7º), excedente muito inferior ao montante que deixou de ser recolhido ao RGPS no exercício (R\$ 3,6 milhões), além disso, o valor aplicado nas ações e serviços públicos de saúde em 2020 foi menor que o aplicado no exercício anterior (R\$ 4,1 milhões, conforme Inteiro Teor da Deliberação do processo de contas de governo 2019 - Processo TCE-PE nº 20100116-0);

CONSIDERANDO que a suspensão de pagamento prevista no art. 9º, caput, da Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, diz respeito tão somente ao refinanciamento de dívidas com a Previdência Social, ou seja, dívidas já parceladas com a União;

CONSIDERANDO que a suspensão de recolhimento de contribuições previdenciárias patronais pelos municípios prevista na Lei Complementar nº 173/2020, art. 9º, § 2º, refere-se apenas aos regimes próprios, dependendo para sua aplicação de autorização mediante lei municipal específica;

CONSIDERANDO a reincidência da conduta da gestora de deixar de adimplir as obrigações previdenciárias em montantes significativos, haja vista ter constituído motivo para a rejeição de suas contas como Chefe do Executivo Municipal de Primavera, referentes aos exercícios de 2019 (Processo TCE-PE nº 20100116-0) e de 2018 (Processo TCE-PE nº 19100050-4),

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

1. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal;
2. Observar quando da elaboração da programação financeira a especificação da quantidade e valores de ações ajuizadas



para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, consoante estabelece o art. 13 da LRF;

3. Elaborar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, baseado em estudo técnico-financeiro dos ingressos e dispêndios municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas e saídas de recursos e melhor programar a compatibilização entre ambas, abstendo-se de estabelecer tais instrumentos de planejamento e controle por mero rateio dos montantes anuais estimados;
4. Evitar o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais, como a que ocorre com a previsão de desoneração do limite para dotações com significativo peso no orçamento, o que pode afastar o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução;
5. Registrar em notas explicativas do Balanço Patrimonial os critérios que fundamentaram seus registros, incluindo as fontes que apresentam saldo negativo no Quadro Superavit /Deficit Financeiro;
6. Apresentar, no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS, todas as informações acerca dos parcelamentos previdenciários exigidas na resolução desta Corte que trata da composição da prestação de contas do Prefeito Municipal;
7. Adotar medidas de controle voltadas a melhorar a capacidade de pagamento dos compromissos de curto prazo e prevenir a assunção de obrigações quando inexisterem recursos para lastreá-los, evitando a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos para sua cobertura;
8. Regularizar a situação das obrigações não repassadas ao RGPS de modo a evitar que sejam pagos maiores valores a título de multas e juros, onerando os cofres municipais; e
9. Proceder o devido ajuste da RCL do município, quando da apuração do percentual de comprometimento com despesa total com pessoal, deduzindo os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal.



Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

38ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 01/11/2022

PROCESSO TCE-PE Nº 21100341-4

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Primavera

INTERESSADOS:

DAYSE JULIANA DOS SANTOS

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

RELATÓRIO

Trata-se da análise das contas de governo da Prefeita do Município de Primavera, Sra. Dayse Juliana dos Santos, relativas ao exercício financeiro de 2020, para efeito de emissão de parecer prévio por parte deste Tribunal de Contas, na forma prevista no art. 31, §§ 1º e 2º, e art. 71, inciso I, c/c art. 75, da Constituição Federal; bem como no art. 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

A presente prestação de contas foi enviada por meio do sistema eletrônico desta Corte e-TCE-PE, em atendimento a Resolução TC nº 11/2014 que disciplina a implantação da modalidade processual prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo e de Gestão. Assim sendo, as referências às peças integrantes do processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, a menos que diferentemente indicado.

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

Sendo assim, o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas apenas aqueles relativos à atuação governamental do Chefe do



Executivo Municipal, essenciais à emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas, opinativo técnico-jurídico que irá subsidiar o julgamento político a cargo do Legislativo.

Portanto, tal análise não se confunde com as contas de gestão daqueles que administram e gerenciam dinheiros, bens e valores públicos a que se refere o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e art. 30, inciso II, da Constituição Estadual, submetidas a julgamento pelo Tribunal de Contas, consubstanciado em deliberação que terá eficácia de título executivo, quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (sanção), conforme art. 71, § 3º, da Constituição Federal e art. 30, § 3º, da Constituição Estadual.

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

Da análise dos autos, a área técnica do TCE/PE emitiu Relatório de Auditoria (doc. 71), o qual, na Tabela 1b - Limites Constitucionais e Legais (p. 9) evidencia o cumprimento de todos os limites ali consignados, a exceção do que diz respeito à despesa total com pessoal, conforme a seguir exposto:

Especificação	Fundamentação Legal	Valor ou Limite Legal	Percentual ou Valor Aplicado
Despesa Total com Pessoal	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	54% da RCL.	1º Q. 64,22% 2º Q. 63,78% 3º Q. 65,35%

O Relatório de Auditoria (doc. 71 - item 1, pp. 7 e 8) apresenta as seguintes irregularidades e/ou deficiências [ID] identificadas na auditoria, relacionadas à (ao):

- **Orçamento (Capítulo 2)**

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



- [ID.02] 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.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); e

- [ID.05] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 3.041.521,05, 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\$ 14.435.602,19 (Item 3.1);

- [ID.07] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/ aplicação de recursos (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 R\$ 336.697,82 (Item 3.4);

- [ID.09] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 3.669.047,48 pertencentes ao exercício (Item 3.4); e

- [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 5.2);

- [ID.12] 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); e



- [ID.13] 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.14] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício (Item 6.3).

Devidamente notificado do teor do Relatório de Auditoria (RA), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), a interessada, por meio de representante regularmente constituído (doc. 73) apresentou defesa escrita (doc. 80).

Vieram-me os autos. É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Passo à análise das irregularidades e/ou deficiências apontadas pela auditoria, em confronto com os argumentos apresentados pela defesa.

- **Orçamento (Capítulo 2):**

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

A auditoria aponta exagero na previsão das receitas de capital no orçamento municipal - LOA para o exercício de 2020 - Lei Municipal nº 189 /2019 (doc. 45), tendo em vista que dos R\$ 2.898.343,16 previstos para este grupo de receita, apenas foram arrecadados R\$ 362.609,64 (12,51%).

Ainda em relação à previsão orçamentária, a auditoria relata subestimativa das receitas correntes, uma vez que a arrecadação no exercício alcançou o montante de R\$ 41.642.428,78, representando um acréscimo significativo (24,55%) frente aos R\$ 33.433.130,64 previstos.

Conclui afirmando que a estimativa das receitas correntes e de capital apresentadas na LOA 2020 não corresponderam à real capacidade de arrecadação do Município de Primavera.

A este respeito, a defesa alega que o Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA) de 2020 foi de 1,04, indicando que o Município arrecadou mais do que fora previsto, tendo bom desempenho de arrecadação.

Aduz que, diferentemente do que apontou a auditoria, a arrecadação da receita de capital a menor e da receita corrente a maior do que fora previsto,



por si só, não leva à conclusão de que a LOA não correspondia à real capacidade de arrecadação do Município, uma vez que o orçamento é elaborado no exercício anterior, não havendo como prever fatores supervenientes que podem influenciar a arrecadação no exercício seguinte, a exemplo do que ocorreu em 2020 com a situação de calamidade pública de saúde ocasionada pela pandemia do COVID-19.

Segue alegando que a previsão da receita é passível de frustrações compulsórias, notadamente no que tange às receitas de capital, que são fixadas com base na perspectiva de recebimento de convênios e congêneres, sem que isso reflita, necessariamente, em falhas de planejamento.

Por fim, requer que o apontamento seja reconsiderado ou relevado ao campo das recomendações.

Análise:

Tem razão a auditoria quando aponta falha na previsão da receita de capital, sendo a diferença entre a estimada e a arrecadada correspondente a um déficit de R\$ 2,5 milhões, valor expressivo, representando 12,51% do total previsto.

Cabe ressaltar que nos exercícios anteriores a arrecadação da receita de capital também ficou bem abaixo do previsto, déficit de R\$ 2,4 milhões em 2019 e de R\$ 2,3 milhões em 2018, representando 10,44% e 9,49% do que fora estimado nos respectivos orçamentos, consoante dados do RA de contas de governo dos exercícios de 2019 (Processo TCE-PE nº 20100116-0) e de 2018 (Processo TCE-PE nº 19100050-4).

Embora o orçamento seja uma previsão, podendo as receitas nele previstas não se concretizarem, como afirma a defesa, há que se considerar que, como peça de planejamento deve ser elaborado de forma a projetar o mais fielmente a situação esperada, para tanto deve levar em conta algumas premissas, entre as quais o histórico de arrecadação do Município, o que não foi observado na projeção orçamentária. Além disso, não foi apresentada nenhuma justificativa para tal previsão da receita de capital.

No que tange à subestimativa da receita corrente, a auditoria aponta uma diferença a maior de R\$ 8.209.298,14 entre a arrecadação, R\$ 41.642.428,78, e a previsão, R\$ 33.433.130,64, representando um acréscimo de 24,55%.

Contudo, convém destacar que os R\$ 33.433.130,64 apontados pela auditoria como previstos no orçamento referem-se à receita corrente já líquida das deduções intra-orçamentárias (R\$ 37.321.777,60 - R\$ 3.888.640,98), como se verifica na p. 7 a 12 da LOA (doc. 45). Já os R\$ 41.642.428,78 apontados como arrecadados trata-se da receita corrente total, incluídas as intra-orçamentárias.



Se considerada a receita corrente arrecadada no exercício (excluídas as deduções), R\$ 37.303.502,87 (Balanço orçamentário, doc. 04 e Apêndice I do RA), verifica-se que o excesso da arrecadação em relação à previsão foi de R\$ 3.870.372,25 (11,58%).

Apontamento merecedor de determinação.

- [ID.02] 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); e

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

No que tange à deficiência no Cronograma Mensal de Desembolso (doc. 22), a auditoria aponta que foi elaborado pela simples divisão dos valores consignados na LOA pelos 12 meses do exercício, metodologia que se revela inadequada por deixar de considerar a sazonalidade da realização e dos pagamentos das despesas.

Acerca da 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, a defesa alega que:

- A inclusão da referida informação não é uma obrigatoriedade de acordo com a Lei Complementar Federal nº 101/2000;
- O fato da Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso não conter a referida especificação não os deslegitima, uma vez que não se trata de exigência legal, mas sim de uma possibilidade; e
- O apontamento não representa ofensa a preceito legal ou regulamentar que possa levar à irregularidade das contas da Defendente, conforme entendimento desta Corte na decisão proferida no processo TCE/PE nº 1270084-8.

Arremata suas alegações aduzindo que, além de ter havido ajuizamento de execuções fiscais de cobrança de dívida ativa, foram também tomadas todas as medidas cabíveis na via administrativa, não sendo tal apontamento capaz de macular as contas, consoante decidido por esta Corte nos processos TCE-PE nº 1490101-8 e nº 1401823-8.

Análise:

Tem razão a auditoria ao afirmar que a deficiência apontada no Cronograma Mensal de Desembolso prejudica o controle eficiente e eficaz dos gastos públicos do Município.



Um dos objetivos do Cronograma Mensal de Desembolso consiste no desdobramento das dotações fixadas na LOA em metas mensais de desembolso, com base na existência e efetivo ingresso de receitas.

Trata-se, portanto, de importante instrumento de gerenciamento de despesas públicas. Ao estabelecer idênticos valores mensais, como no caso em análise, deixa-se de levar em consideração que a realização de despesas não se faz de forma linear em todos os meses do exercício, o que pode gerar um descompasso entre o fluxo de arrecadação e os desembolsos, tornando a citada peça inócua como instrumento de planejamento e controle.

No que tange à mencionada ausência de especificação da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, tenho a considerar o que segue.

A respeito da expressão "quando cabível" no art. 13 da LRF, que segundo a defesa indica não representar uma obrigação imposta, cabe considerar que foi utilizada pelo legislador justamente em razão de, a depender da situação, haver a necessidade de tal especificação no desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.

Para a definição de metas que mais se aproximem do que se espera que se concretize é fundamental levar em consideração as premissas que as impactam. Inócuo seria o dispositivo supracitado se não existissem situações em que caberiam as especificações nele exigidas, a exemplo de municípios que, a despeito do perfil de baixa arrecadação de receitas próprias, estimam metas inexecutáveis sem especificar as providências adotadas para combater a evasão e a sonegação, bem como para buscar a recuperação de seus créditos.

Em análise da Tabela 3.2.1a do RA (p. 35 do doc. 71), verifica-se que o recebimento da dívida ativa em 2019 ficou bem aquém em relação ao saldo do exercício anterior, sendo recebido um percentual de 1,51%, indicando que medidas precisavam ser adotadas no sentido de buscar a recuperação de tais créditos, o que deveria ser considerado no planejamento de 2020, tanto é que em 2020 tal desempenho foi ainda pior (0,95%).

Destarte, não há como considerar que não seria cabível exigir as especificações apontadas pela auditoria.

Apontamentos mantidos, no entanto, em conformidade com a jurisprudência desta Corte, não maculam as contas, sendo passível de determinação.

- [ID.04] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais (Item 2.2)



Aponta a auditoria que a Lei Orçamentária Anual - LOA para o exercício de 2020 - (doc. 45) em seu artigo 7º, inciso I, autorizou previamente a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite definido no art. 18 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (doc. 47), qual seja, 15% do total do orçamento.

Ainda, em seu art. 9º a LOA dispôs que estariam excluídos do referido limite os créditos decorrentes de operações de crédito e de gastos com pessoal e encargos sociais, bem como os referidos no art. 22 da LDO (destinados a despesas com pagamento do sistema previdenciário, serviços da dívida, transferências ao Legislativo, convênios e incorporação de saldo financeiro de excesso de arrecadação).

Posteriormente, a Lei Municipal nº 194/2020 (doc. 44, p.20) alterou o art. 18 da LDO, ampliando o limite para abertura de créditos suplementares para 20% do total do orçamento, bem como incorporando às exclusões do referido limite as despesas correntes relativas ao sistema único de saúde e ao sistema municipal de ensino (parágrafo único do art. 18 da LDO).

Ressalta a auditoria que tais dispositivos se revelam inapropriados, uma vez que afastam o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução, configurando-se, na prática, em um atentado sutil à vedação contida no art. 167, inciso VII, da CF/1988, que veda a concessão de créditos ilimitados.

A auditoria aponta que foram abertos créditos adicionais no total de R\$ 14.984.125,54 (doc. 46), representando 40,91% da despesa fixada no orçamento, todavia, em face das exceções ao limite de 20% contidas no artigo 9º da LOA (remete ao artigo 22 da LDO) e no parágrafo único do artigo 18 da LDO (doc. 44, p.20), não houve a abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo.

A este respeito, a defesa alega o que segue:

- A 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 4.320/64, permite que conste da Lei Orçamentária Anual autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, não estabelecendo qualquer limitação quanto à fixação do percentual; e
- A Lei Orçamentária do Município de Primavera para o exercício de 2020 seguiu os trâmites legais, sendo aprovada pelo Poder Legislativo sem veto ao artigo 8º, que estabelece o percentual para abertura de créditos suplementares.

Prossegue a defesa reprisando os relatos da auditoria de que não foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo, haja vista



as exceções ao limite de 20%, bem como que a abertura de créditos adicionais, com fundamento em excesso de arrecadação, obedeceu à legislação.

Conclui afirmando que não há qualquer ilegalidade na fixação dos percentuais para abertura de créditos adicionais suplementares, devendo ser desconsiderado o apontamento.

Análise:

A despeito da definição na LOA e LDO do limite e condições para a suplementação orçamentária diretamente pelo Executivo ter contado com o aval do Legislativo, tem razão a auditoria ao afirmar que a previsão legal de autorização do limite (20% para abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo), pode descaracterizar a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, deixando de submeter ao Legislativo significativas alterações do Orçamento, sobretudo quando há previsão de desoneração da submissão ao referido limite para dotações com significativo peso no orçamento (Pessoal, Previdência, Saúde e Ensino), como fez o artigo 22 e parágrafo único do art. 18 da LDO.

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

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

Entendo pertinente expedir determinação no sentido de evitar o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e a não afastar o Legislativo de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução.

- [ID.05] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 3.041.521,05, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

Registra a auditoria que as despesas realizadas no exercício somaram R\$ 40.707.633,56, excedendo as receitas arrecadadas no período, R\$



37.666.112,51, resultando em um déficit de execução orçamentária de R\$ 3.041.521,05 (Tabela 2.3a, p. 27 do RA).

Acerca do apontamento em tela, a defesa não apresentou contrarrazões.

Análise:

A despeito do superávit orçamentário da arrecadação de R\$ 1,4 milhão, tendo em vista que as receitas arrecadadas no exercício, R\$ 37,7 milhões (Gráfico 2.1a do RA), excederam àquela prevista no orçamento, R\$ 36,3 milhões (Tabela 2.1c do RA), as despesas no exercício, no montante de R\$ 40,7 milhões, superaram a arrecadação, resultando em um déficit de execução orçamentária de R\$ 3,04 milhões.

Contudo, há que se considerar que em razão do reconhecimento do estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, por força do Decreto Legislativo Estadual nº 9/20, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, em virtude da pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV2), estariam dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF (art. 65, inciso II, da LRF).

Neste caso, entendo que o apontamento não deve contribuir para a emissão de parecer prévio em desfavor da defendente acerca das presentes contas.

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

- **[ID.06] Déficit financeiro de R\$ 14.435.602,19 (Item 3.1); e**

- **[ID.07] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/ aplicação de recursos (Item 3.1).**

Aponta a auditoria que o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial consolidado do Município de Primavera (doc. 06) evidencia déficit financeiro de R\$ 14.435.602,19 para o exercício. Além da existência de contas com saldos negativos nas seguintes fontes: "Educação-FUNDEB-Magistério", "Educação-FUNDEB-Outros" e "Saúde", sem as devidas notas explicativas.

Relata também divergência de tal valor com o saldo obtido a partir da diferença entre Ativo Financeiro e Passivo Financeiro, no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (R\$ 14.464.390,10), sem justificativa para tanto em notas explicativas.

A defesa argumenta que, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª Edição, aprovado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF nº 06/2018, o quadro citado pela Auditoria



poderá apresentar algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro. Transcreve teor do subitem 4.2.4 da Parte V do referido Manual.

Alega que, conforme apontado no próprio relatório de auditoria, as receitas e despesas orçamentárias informadas no Balanço Financeiro (doc. 5) foram apresentadas de forma detalhada, de modo a evidenciar a existência de um controle contábil por fonte/destinação dos recursos, discriminando as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em obediência ao previsto no MCASP.

Análise:

Quanto ao déficit financeiro constatado no exercício (R\$ 14.435.602,19), verifica-se que foi agravado em relação ao apurado no exercício anterior (R\$ 11.707.667,07).

Todavia, há que se considerar que em razão do reconhecimento do estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101 /2000 - LRF, por força do Decreto Legislativo Estadual nº 9/20, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, em virtude da pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV2), estariam dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF (art. 65, inciso II, da LRF).

No que concerne ao controle por fonte/destinação de recursos, entendo que o fato narrado pela auditoria não constitui indicativo de deficiência no controle contábil por fonte/aplicação de recursos, visto que se encontra consignado no mesmo ponto do RA terem sido apresentadas as receitas e despesas "de forma detalhada, de modo a evidenciar o controle contábil por fonte/destinação dos recursos, discriminando as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em obediência ao previsto no MCASP".

Ineficiência haveria se o serviço contábil não evidenciasse todas as contas de forma correta, ou seus saldos não espelhassem todos os fatos que devam ser objeto de registro, o que, a toda evidência, não foi o caso.

O fato de existir fontes deficitárias aponta mais para falha de planejamento e de busca de compatibilização entre arrecadação e geração de despesas do que propriamente para um problema de controle contábil. Contudo, tais saldos negativos deveriam ser objetivo de explicação em notas, conforme reclamou a área técnica, uma vez que a estas cabe dar detalhamento ao que impacta significativamente as demonstrações contábeis, como é o caso das fontes que se apresentam deficitárias.

A esse respeito, nada obstante a defesa não haver logrado êxito no afastamento da impropriedade apontada, seguindo a jurisprudência desta Corte de Contas, entendo que deve ser encaminhada ao campo das determinações para a adoção de providências, de forma que não se repita em exercícios futuros.



- **[ID.08] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 336.697,82 (Item 3.4); e**

- **[ID.09] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 3.669.047,48 pertencentes ao exercício (Item 3.4).**

Aponta a auditoria que não foram recolhidas contribuições previdenciárias devidas no exercício ao RGPS no valor de R\$ 4.005.745,30, dos quais R\$ 336.697,82 de contribuições dos servidores e R\$ 3.669.047,48 de contribuições patronais, conforme evidenciado nas Tabelas 3.4a e 3.4b do RA, elaboradas a partir do Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (doc. 41).

Relata também a auditoria que o Demonstrativo da Dívida Fundada (doc. 11) informa que o saldo inicial da dívida previdenciária do Município de Primavera com o RGPS em 2020 era de R\$ 18.216.196,04, tendo havido ao longo do exercício inscrições no valor de R\$ 163.730,84 e baixa de R\$ 1.019.067,87, resultando em um saldo de R\$ 17.360.859,01 ao final do ano. Contudo, não constam no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (doc. 41) informações acerca de pagamento de parcelamentos e do saldo da dívida ao final do exercício.

A defesa salienta a situação vivenciada no exercício de 2020 provocada pela pandemia de Covid-19, levando ao reconhecimento do estado de calamidade pública — Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e o Decreto Legislativo Estadual nº 9/20 — em âmbito nacional e estadual, respectivamente, até 31 de dezembro de 2020.

Evidencia em gráfico o crescimento da ocupação de leitos no Município por pacientes infectados pelo novo coronavírus.

Segue em sua argumentação afirmando que, diante desse contexto de crise sanitária global, acertadamente a Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 9º, estabeleceu a suspensão dos pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020. Medida mais do que justa, já que os gestores precisavam direcionar os recursos para garantir a saúde da população, minimizando os impactos da pandemia.

Ressalta que, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, esta Corte de Contas deve considerar estes fatores.

Defende que o questionamento em tela não possui o condão de macular a prestação de contas sob análise, especialmente dentro de um contexto de



pandemia. Para reforçar seus argumentos, traz deliberações desta Corte anteriores ao exercício de 2020 (Processos TCE-PE nº 1480136-0; nº 1360104-0; nº 1370097-2).

Arremata suas alegações afirmando que:

Não há, portanto, impropriedade suficiente para macular a presente conta, dada a situação ocorrida por motivos alheios a vontade da Defendente, que por sua vez, dedicou todo seu empenho para cumprir com as obrigações municipais.

Análise:

Verifico, a partir do demonstrado nas Tabelas 3.4a e 3.4b do RA (pp. 40 e 41 do doc. 71), que parte dos valores apontados como não recolhidos ao RGPS se refere à competência dezembro, cujo vencimento só ocorreria no exercício seguinte.

Todavia, ainda que desconsiderados tais valores, o montante devido no exercício não recolhido ao RGPS permanece expressivo, somando R\$ 3.660.464,23, dos quais R\$ 301.844,04, referentes a contribuições dos servidores e R\$ 3.358.620,19, a contribuições do ente, correspondendo a 17,9% e 81,4%, respectivamente, das contribuições assim devidas no exercício.

Trata-se de irregularidade grave, ensejadora de rejeição de contas.

Contudo, há que se considerar que a análise das contas deve ser vista em um contexto, não podendo deixar de se levar em conta que o exercício em foco foi severamente impactado pela pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), levando à decretação de estado de calamidade pública, no âmbito nacional — Decreto Legislativo Federal nº 6/20 — e estadual — Decreto Legislativo Estadual nº 9/20.

Entendo que tal situação excepcional poderia mitigar a irregularidade em tela, desde que constatado o remanejamento de recursos públicos para a saúde voltados ao enfrentamento da grave conjuntura.

Contudo, em análise do Apêndice XI do RA, verifico que o valor aplicado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício (R\$ 3.740.461,39), correspondeu a um percentual de aplicação de 16,53%, excedendo em R\$ 345.513,62 o limite mínimo legalmente exigido (Lei Complementar Federal nº 141/2012, no art. 7º). Excedente que muito se distancia do montante que deixou de ser recolhido ao RGPS no exercício (R\$ 3.660.464,23). Comparado aos gastos com saúde no exercício anterior (R\$ 4.127.243,77), dados do Inteiro Teor da Deliberação do processo de contas de governo 2019 (Processo TCE-PE nº 20100116-0), representa uma redução de 9,4%.



No que atine à alegação da defesa de que a Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 9º, estabeleceu a suspensão dos pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020, "medida mais do que justa, já que os gestores precisavam direcionar os recursos para garantir a saúde da população", não socorre a defendente. Explico.

Primeiro porque tal dispositivo (*caput* do art. 9º da LC nº 173/2020) diz respeito à suspensão de refinanciamento de dívidas com a Previdência Social, ou seja, que já foram objeto de parcelamento com a União, e não de obrigações previdenciárias correntes devidas ao RGPS. Segundo em razão de, como já mencionado, não restar caracterizada a reversão dos recursos para enfrentamento da pandemia.

Cabe ressaltar que a suspensão do pagamento de obrigações patronais prevista no § 2º do art. 9º da referida LC se refere apenas ao Regime Próprio Municipal, e, ainda assim, sua aplicação depende de autorização em lei municipal específica.

Quanto à ausência de informação no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (doc. 41) acerca do pagamento de obrigações parceladas, tendo o Demonstrativo da Dívida Fundada registrado baixa no exercício na dívida junto ao RGPS, a defesa nada alegou.

Observo que em documento acostado à prestação de contas (doc. 43) constam informações quanto à situação dos parcelamentos previdenciários firmados junto à RFB, incluindo os pagamentos realizados no exercício de 2020.

Todavia, remanesce a falha quanto à incompletude do Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (doc. 41), por deixar de apresentar tais informações. Falha merecedora de determinação.

No que tange aos precedentes invocados (Processos TCE-PE nº 1480136-0; nº 1360104-0 e nº 1370097-2), não se assemelham ao caso em apreço. Explico.

O processo TCE-PE nº 1480136-0 trata de prestação de contas de gestão, cuja abordagem é diferente dos autos em análise, que se refere às contas de governo. Os de nº 1360104-0 e nº 1370097-2 se referem à prestação de contas de governo de 2012, não refletindo o posicionamento atual desta Corte acerca da questão previdenciária, cujo crivo foi progressivamente acurado, culminando com a edição das súmulas de jurisprudência nºs 07, 08 e 12, naquele exercício.

Ademais, no caso do processo TCE-PE nº 1360104-0, as contribuições que deixaram de ser adimplidas ao tempo em que eram devidas correspondiam a 1,5% do total devido, bem inferiores às da situação ora em análise (17,9% das contribuições dos servidores e 81,4% das contribuições patronais devidas no exercício).



Cabe ainda destacar que as irregularidades devem ser analisadas em um contexto, em que vários fatores são considerados, a exemplo do histórico do órgão, as medidas adotadas e as circunstâncias em que ocorreram, sobretudo quando se trata de contas de governo. Assim, ao se firmar entendimento sobre determinada matéria em um específico processo, levam-se em consideração particularidades fáticas que não se apresentam em outros. Daí, nada obstante ter-se expedido pontual julgamento em um sentido, não implica, obrigatoriamente, que todos os demais casos em que a questão é posta sejam definidos de igual forma.

O não recolhimento de contribuições previdenciárias ao tempo em que eram devidas onera os cofres públicos com os pesados encargos financeiros decorrentes, prejudicando ainda mais a situação das finanças municipais.

Além das contribuições patronais não recolhidas em valores expressivos R\$ 3,3 milhões, também deixaram de ser repassados R\$ 300 mil de contribuições dos servidores, o que não se justifica, tendo em vista que o ente é mero repassador dos valores assim retidos, tratando-se, pois, de recursos de terceiros, não podendo ter destinação diversa, senão a do repasse ao RGPS.

Agrava o fato a conduta reincidente da gestora, haja vista a inadimplência de contribuições previdenciárias ao RGPS em valores significativos ter ensejado a emissão de Parecer Prévio pela rejeição de suas contas como Chefe do Executivo municipal de Primavera em 2019 (Processo TCE-PE nº 20100116-0) e em 2018 (Processo TCE-PE nº 19100050-4).

Por todo o exposto, entendo que, na análise da presente irregularidade, a despeito da situação excepcional da pandemia vivenciada no exercício de 2020, não restou caracterizado elemento ensejador da aplicação do disposto no art. 22, *caput* e § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lei Federal nº 12.376/2010 - LINDB.

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

Registra a área técnica desta Corte incapacidade do Município de Primavera de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses, tendo em vista que encerrou o exercício de 2020 com uma Liquidez Imediata de 0,14 e Liquidez Corrente de 0,23.

A defesa alega que é fundamental que se considere o contexto de pandemia no exercício de 2020, bem como deve-se considerar o fato de que o apontamento em tela não possui o condão de macular a prestação de contas sob análise, a exemplo de deliberação desta Corte no julgamento do processo TCE-PE nº 1490101-8.

Análise:



Confrontando-se o exercício em análise com o ano anterior, observa-se que no exercício de 2020 não houve piora da capacidade de pagamento dos compromissos de curto prazo do Município, consoante os índices do exercício — liquidez imediata (0,14) e liquidez corrente (0,23) —, frente aos de 2019 — (0,14) e (0,20), respectivamente.

Em que pese ser dever do gestor envidar esforços a fim de melhorar a capacidade de pagamento dos compromissos municipais, impende levar em conta a situação vivenciada no exercício com a pandemia do Coronavírus, já mencionada anteriormente.

Entendo que o apontamento deve ser remetido ao campo das determinações.

- **Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)**

- **[ID.11] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2)**

Consigna o RA que, ao final do exercício de 2020, a despesa total com pessoal do Poder Executivo municipal foi de R\$ 23.726.659,34, o que representou um percentual de 65,35% em relação à RCL do Município (Apêndice IV), apresentando diferença em relação àquele divulgado no RGF do encerramento do exercício de 2020 (65,66% da RCL).

A este respeito, a defesa aduz que o RA aponta que o Poder Executivo de Primavera desenquadrrou-se do 1º ao 3º quadrimestre de 2020, ultrapassando o limite previsto na LRF.

Ressalta a defesa que, de acordo com o próprio RA, por força do estado de calamidade pública, reconhecido mediante Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e Decreto Legislativo Estadual nº 9/20, em razão da pandemia de coronavírus vivenciada em 2020, o Município estaria dispensado da necessidade de retorno no exercício em análise ao limite previsto na LRF, consoante disposto no art. 65, inciso I, do mesmo diploma legal.

Destaca ainda que a saúde é um dos direitos sociais constitucionalmente resguardados pelo artigo 6º, da Carta Magna de 1988, e de acordo com o Princípio da Continuidade do Serviço Público, um dos pilares da Administração Pública, serviços básicos, como saúde e educação, não podem cessar, especialmente em um período tão crítico de pandemia.

Finaliza alegando que, por todo o exposto, deve "o presente apontamento permanecer, no mais pesar, apenas no campo das recomendações".

Análise:

No que tange à divergência entre o percentual da DTP no 3º quadrimestre do exercício apurado pela auditoria (65,35%) e o divulgado no RGF do



período (65,66%), o RA já aponta como razão os ajustes realizados pela auditoria, evidenciados no Apêndice IV do RA, quais sejam: deduções de despesas indenizatórias decorrentes de conversão de licenças-prêmio em pecúnia e do terço constitucional de férias, por força dos Acórdãos T.C. nºs 355/2018, 0936/18 e 42/2020 e dedução na RCL das transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais.

A este respeito, entendo que cabe determinação para que sejam observados os ajustes realizados pela área técnica desta Corte, a fim de que sejam adotados no que couber, nas apurações subsequentes.

No que concerne ao descumprimento do limite legal da despesa total com pessoal, a auditoria relata que o Poder Executivo de Primavera manteve-se desenquadrado do 1º ao 3º quadrimestre de 2020, ultrapassando o limite previsto na LRF.

Em que pese o desenquadramento observado ao longo de todo exercício, o Município estaria dispensado da obrigação de reconduzir a despesa com pessoal ao limite legal nos prazos estabelecidos no art. 23 da LRF, cuja contagem restou suspensa no exercício de 2020, mediante o disposto no art. 65, inciso I, do mesmo diploma legal, em face do reconhecimento de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e o Decreto Legislativo Estadual nº 9/20, em âmbito nacional e estadual, respectivamente, até 31 de dezembro de 2020, em virtude da pandemia de COVID.

Neste caso, o apontamento não contribui para a desaprovação das presentes contas.

- **[ID.12] 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); e**
- **[ID.13] Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4).**

Relata a auditoria que, conforme evidenciado na Tabela 5.4a (p. 56 do RA), ao final do exercício o saldo de restos a pagar processados sem disponibilidade de caixa era de R\$ 1.105.302,83 (recursos vinculados à saúde), de R\$ 279.623,74 (recursos vinculados à assistência social) e de R\$ 3.319.725,97 (recursos não vinculados).

Aponta que houve também a inscrição de restos a pagar não processados sem a correspondente disponibilidade de caixa no montante de R\$ 24.690,00 (recursos de Transferência do FUNDEB), de R\$ 46.898,80 (outros recursos vinculados à Saúde), de R\$ 1.990,00 (recursos vinculados à Assistência Social) e de R\$ 998.889,13 (recursos não vinculados).



No que atine ao art. 42 da LRF, a auditoria registra que, de acordo com o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa (doc. 69, p.10), ficou evidenciado que, ao final do exercício de 2020, a disponibilidade líquida de caixa apresentou o saldo negativo de R\$ 8.164.847,73. Todavia, a despeito do cenário, a Prefeitura de Primavera contraiu obrigações (despesas) que poderiam ter sido evitadas, no período de maio a dezembro de 2020, no montante de R\$ 119.130,13.

Ressalta a auditoria que a principal fonte de recursos que apresentou saldo negativo foi a "recursos não vinculados" (R\$ 4.318.615,10), sendo verificado que não houve despesas realizadas em 2020 no combate à pandemia com a supramencionada fonte, indicando que não foram somente as despesas com a pandemia as causadoras da insuficiência financeira apontada.

Acerca dos itens em questão, a defesa alega o que é a seguir apresentado:

- É necessária ponderação, já que o ano de 2020 foi um ano atípico, marcado pela grave calamidade de saúde ocasionada pela COVID-19;
- Cabe uma análise à luz do art. 22 da LINDB, em um ano especialmente difícil para os municípios brasileiros, uma vez que são as políticas públicas municipais de saúde que formam a primeira linha de combate ao coronavírus;
- O total das despesas realizadas nas ações e serviços públicos de saúde (ASPS) por meio do Fundo Municipal de Saúde de Primavera foi de R\$ 3.740.461,39, o que representa um gasto maior que o mínimo constitucional exigido de 15%;
- O gasto de R\$ 3.740.461,39 na área da saúde deu-se especialmente em razão da necessidade de ações de combate à pandemia, inclusive, o saldo de restos a pagar sem disponibilidade de caixa na fonte de recursos "Outros Vinculados à Saúde", perfaz o montante de R\$ 1.105.302,83;
- Os restos a pagar não processados consistem em despesas que não passaram pela fase de liquidação, não gerando obrigação de pagamento; e
- "Qualquer análise realizada incluindo os restos a pagar não processados ou mesmo os restos a pagar processados, sem analisar as suas peculiaridades, é uma análise incompleta".

Análise:

Analisando a Tabela 5.4a do RA, pode-se verificar que do montante de R\$ 4,7 milhões de restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade financeira, R\$ 1,1 milhão refere-se a despesas com saúde e R\$ 279 mil a gastos com assistência social, conforme respectivas fontes de



recursos: "Outros recursos vinculados à saúde" e "Recursos Vinculados à Assistência Social".

Embora seja razoável desconsiderar tais despesas da apreciação em tela, tendo em vista que podem ter resultado de ações necessárias ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 vivenciada no exercício, ainda restam R\$ 3,3 milhões de restos a pagar processados sem disponibilidade, inscritos no exercício na fonte "Outros recursos não vinculados".

Além disso, a auditoria relatou que a principal fonte de recursos que apresentou saldo negativo foi a "recursos não vinculados" (R\$ 4.318.615,10), sendo verificado que não houve despesas realizadas em 2020 no combate à pandemia com a supramencionada fonte. Apontamento que não foi refutado pela defesa.

Quanto à alegação da defesa de que o valor aplicado na saúde, R\$ 3.740.461,39, representou um gasto maior que o percentual mínimo exigido (15%), como já explanado anteriormente, não socorre a defendente. Conforme evidenciado no Apêndice XI do RA, tal valor correspondeu a um percentual de aplicação de 16,53%, excedendo em R\$ 345.513,62 o limite mínimo (15%) legalmente exigido (Lei Complementar Federal nº 141/2012, no art. 7º). Comparado aos gastos com saúde no exercício anterior (R\$ 4.127.243,77), dados do Inteiro Teor da Deliberação do processo de contas de governo 2019 (Processo TC nº 20100116-0), representa uma redução de 9,4%.

No que tange aos restos a pagar não processados, impende ressaltar que ainda que não tenham alcançado a fase de liquidação, trata-se de despesas empenhadas no exercício, e, a menos que sejam canceladas, o que se espera é que venham a ser processadas. Portanto, também devem ser consideradas na análise em tela. Além disso, antes mesmo da inscrição de restos a pagar não processados a disponibilidade de recursos já era negativa em R\$ 7 milhões, conforme Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa (doc. 69, p. 14).

Como registrou o RA, em consonância com a LRF, e com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, "os Restos a Pagar do exercício somente poderão ser inscritos, considerando a sua vinculação, caso haja disponibilidade de caixa líquida", conforme se verifica no MDF - 9ª edição, pp. 607 e 608:

Observa-se então, como regra geral, que as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte, por meio da inscrição em restos a pagar, com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à



execução financeira da despesa em todos os exercícios. (Grifei)

No que diz respeito à inobservância do art. 42 da LRF, de início, importa destacar que para tanto deve-se considerar não apenas o lapso temporal das despesas consideradas "novas", realizadas nos últimos dois quadrimestres do mandato, mas também que sejam desprovidas de essencialidade, ou seja, despesas que poderiam ser evitadas, entendimento proferido no Processo TCE-PE nº 1608645-4 - Acórdão T.C. nº 1422/16, cujo excerto a seguir transcrevo:

(...)

3 - No que se refere ao entendimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, reitera-se a Decisão TC n 0258/06, que se originou de resposta dada no processo de Consulta TCE-PE nº 0504179-0. Desta forma, a realização de despesa nova nos últimos dois quadrimestres, ou seja, aquela que não existia até então, **e poderia ser evitada**, deverá estar respaldada em um fluxo de caixa positivo até o final do ano, constando como previsão de despesas /desembolsos/pagamentos, no citado fluxo, todos os compromissos existentes na data de realização do novo gasto, incluindo os restos a pagar de exercícios anteriores. Evita-se, desta forma, que novos compromissos sejam assumidos e pagos nos últimos dois quadrimestres, em detrimento de outros já existentes. (Grifei)

Verifico, a partir de consulta ao sistema Tome Conta desta Corte, que os empenhos, relacionados na Tabela 5.4c do RA, referentes às despesas novas consideradas pela auditoria, tratam de locação de caminhão caçamba /trator com operador, destinados a suprir necessidades das secretarias de agricultura e infraestrutura. Neste caso, não há como afirmar que tais serviços não eram essenciais.

Entendo que não restou caracterizada a ofensa ao artigo 42 da LRF, considero, portanto, afastada a irregularidade.

- **Educação (Capítulo 6)**

- **[ID.14] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício (Item 6.3)**



Relata a auditoria que em 2020 a Prefeitura de Primavera deixou saldo contábil de 0,59% no FUNDEB a ser aplicado no exercício seguinte, conforme Apêndice X do RA, cumprindo a exigência disposta no art. 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/2007.

Todavia, houve descumprimento do prazo de utilização em 2020 do saldo do FUNDEB do exercício anterior. Isso porque, do saldo do FUNDEB em 2019, R\$ 4.289,07, que deveria ser aplicado até o 1º trimestre de 2020, consoante determina o art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007, nada foi empregado, conforme Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (doc. 27).

A defesa argumenta que, no exercício de 2020, o Município de Primavera aplicou o percentual de 29,98% com Educação, bem mais que o mínimo exigido constitucionalmente no art. 212, sendo a falta de aplicação no limite temporal do saldo de R\$ 4.289,07 do FUNDEB advindo de exercício anterior irregularidade de pequena monta, que deve ser desconsiderada.

Ressalta que, inclusive, no caso de irregularidade realmente grave como a aplicação a menor que o limite constitucionalmente exigido na educação, o contexto existente em razão da pandemia levou à exclusão da ressalva no julgamento das Contas do Município de Ferreiros/PE, exercício de 2020 (Processo nº 21100434-0), sendo admitida a possibilidade de compensação até o exercício de 2023.

Análise:

De fato, o valor não aplicado, R\$ 4.289,07, não é significativo. Além disso, considerando que se trata de um ano atípico em razão da pandemia, cujos impactos refletiram também nas atividades educacionais, levando à redução de despesas no ensino com a suspensão das aulas presenciais, entendo razoável a alegação da defesa, não devendo constar como ressalvas das contas em análise.

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

VOTO pelo que segue:

PARECER PRÉVIO. CONTAS DE GOVERNO. REJEIÇÃO. OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. RGPS. RETENÇÃO. NÃO REPASSE. NÃO RECOLHIMENTO.

1. É irregularidade grave o repasse e /ou recolhimento a menor de contribuições previdenciárias em



valores significativos, sobretudo quando se trata de conduta reiterada, ensejando, per si, a emissão de Parecer Prévio ao Poder Legislativo pela rejeição das contas;

2. A suspensão de pagamento prevista no art. 9º, caput, da Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, diz respeito tão somente ao refinanciamento de dívidas com a Previdência Social, ou seja, dívidas já parceladas com a União; e

3. A suspensão de recolhimento de contribuições previdenciárias patronais pelos municípios prevista no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 173/2020, refere-se apenas aos regimes próprios, dependendo para sua aplicação de autorização mediante lei municipal específica.

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 que, embora o Executivo Municipal tenha descumprido o limite legal para a Despesa Total com Pessoal ao longo de todo exercício, o prazo para recondução ao referido limite se encontrava suspenso, em face do reconhecido estado de calamidade pública diante da situação excepcional ocasionada pela pandemia de COVID-19, nos termos do art. 65, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c o art. 1º do Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020;

CONSIDERANDO que os demais limites legais e constitucionais foram cumpridos;

CONSIDERANDO que, a despeito do acima relatado, deixaram de ser recolhidos ao RGPS, R\$ 3,3 milhões de contribuições patronais e R\$ 300 mil de contribuições dos servidores, representando 17,9% e 81,4%, respectivamente, das contribuições assim devidas no exercício, não dispondo o Município de Regime Próprio de Previdência;



CONSIDERANDO que, embora esta seja a única irregularidade remanescente de maior relevância, o montante não recolhido é expressivo, capaz, de per si, de conduzir à emissão de parecer prévio pela rejeição das contas;

CONSIDERANDO, que malgrado a situação excepcional vivenciada no exercício de 2020 em razão da Pandemia do Coronavírus (COVID 19), que resultou na decretação do estado de calamidade pública em âmbito nacional — Decreto Legislativo Federal nº 6/20 — e estadual — Decreto Legislativo Estadual nº 9/20, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, não restou evidenciado que o não recolhimento das supramencionadas obrigações previdenciárias tenha resultado do remanejamento de recursos públicos para a saúde no enfrentamento da grave conjuntura;

CONSIDERANDO que o montante efetivamente aplicado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício (R\$ 3,7 milhões) correspondeu a um percentual de aplicação de 16,53%, excedendo em R\$ 345 mil o limite mínimo legalmente exigido (Lei Complementar Federal nº 141/2012, no art. 7º), excedente muito inferior ao montante que deixou de ser recolhido ao RGPS no exercício (R\$ 3,6 milhões), além disso, o valor aplicado nas ações e serviços públicos de saúde em 2020 foi menor que o aplicado no exercício anterior (R\$ 4,1 milhões, conforme Inteiro Teor da Deliberação do processo de contas de governo 2019 - Processo TCE-PE nº 20100116-0);

CONSIDERANDO que a suspensão de pagamento prevista no art. 9º, caput, da Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, diz respeito tão somente ao refinanciamento de dívidas com a Previdência Social, ou seja, dívidas já parceladas com a União;

CONSIDERANDO que a suspensão de recolhimento de contribuições previdenciárias patronais pelos municípios prevista na Lei Complementar nº 173/2020, art. 9º, § 2º, refere-se apenas aos regimes próprios, dependendo para sua aplicação de autorização mediante lei municipal específica;

CONSIDERANDO a reincidência da conduta da gestora de deixar de adimplir as obrigações previdenciárias em montantes significativos, haja vista ter constituído motivo para a rejeição de suas contas como Chefe do Executivo Municipal de Primavera, referentes aos exercícios de 2019 (Processo TCE-PE nº 20100116-0) e de 2018 (Processo TCE-PE nº 19100050-4),

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

1. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal;
2. Observar quando da elaboração da programação financeira a especificação da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, consoante estabelece o art. 13 da LRF;
3. Elaborar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, baseado em estudo técnico-financeiro dos ingressos e dispêndios municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas e saídas de recursos e melhor programar a compatibilização entre ambas, abstendo-se de estabelecer tais instrumentos de planejamento e controle por mero rateio dos montantes anuais estimados;
4. Evitar o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais, como a que ocorre com a previsão de desoneração do limite para dotações com significativo peso no orçamento, o que pode afastar o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução;
5. Registrar em notas explicativas do Balanço Patrimonial os critérios que fundamentaram seus registros, incluindo as fontes que apresentam saldo negativo no Quadro Superavit/Deficit Financeiro;
6. Apresentar, no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS, todas as informações acerca dos parcelamentos previdenciários exigidas na resolução desta Corte que trata da composição da prestação de contas do Prefeito Municipal;



7. Adotar medidas de controle voltadas a melhorar a capacidade de pagamento dos compromissos de curto prazo e prevenir a assunção de obrigações quando inexisterem recursos para lastreá-los, evitando a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos para sua cobertura;
8. Regularizar a situação das obrigações não repassadas ao RGPS de modo a evitar que sejam pagos maiores valores a título de multas e juros, onerando os cofres municipais; e
9. Proceder o devido ajuste da RCL do município, quando da apuração do percentual de comprometimento com despesa total com pessoal, deduzindo os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal.

É o voto.



ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	29,98 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	65,82 %	Não
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 %	16,53 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	65,35 %	Sim
	Repasse do	CF/88, caput do art. 29-A	Somatório da receita	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;		



Duodécimo	duodécimo à Câmara de Vereadores	(redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	tributária e das transferências previstas	IV - 4,5% para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	R\$ 1.707.003,12	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	47,39 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

O PROCURADOR DR. GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO PEDIU VISTA NA SESSÃO DO DIA 02/08/2022.

O PROCESSO FOI RETIRADO DE PAUTA EM 23.08.2022.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIA NA SESSÃO DO DIA 01.11.2022.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.