



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

7ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 04/03/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 19100130-2

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Lagoa de Itaenga

INTERESSADOS:

Maria das Graças Arruda Silva

LUIZ CAVALCANTI DE PETRIBU NETO (OAB 22943-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das contas de governo da Prefeita do Município de Lagoa de Itaenga, Sra. Maria das Graças Arruda Silva, relativas ao exercício financeiro de 2018, 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 o 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 à 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.

Cumprido destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se 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.

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 a das 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 obstam o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os artigos 29, § 2º, e 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Da análise dos autos, a área técnica do TCE/PE emitiu Relatório de Auditoria (doc. 68 - p. 73), que evidencia o descumprimento dos seguintes limites constitucionais e legais:

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. 82,30% 2º Q. 79,18% 3º Q. 77,02%
Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde	Lei Complementar nº 141/2012, Art. 7	15%	14,29%

O Relatório de Auditoria (item 10.1, pp. 70 e 71) conclui pelas seguintes irregularidades e/ou deficiências [ID], relacionadas à (ao):

- **Orçamento (Capítulo 2)**

- [ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1);

- [ID.02] 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.03] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais (Item 2.1);
 - [ID.04] 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.05] Programação financeira deficiente (Item 2.2);
 - [ID.06] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2); e
 - [ID.07] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 4.875.406,43, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).
- **Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)**
 - [ID.08] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1);
 - [ID.09] 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.10] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 1.966,28 (Item 3.4);
 - [ID.11] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 3.699.067,92 pertencentes ao exercício (Item 3.4); e
 - [ID.12] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).
 - **Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)**
 - [ID.13] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1);
 - [ID.14] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1);
 - [ID.15] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1); e



- [ID.16] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos para seu custeio (Item 5.4).

- **Saúde (Capítulo 7)**

- [ID.17] Descumprimento do limite mínimo de 15% em ações e serviços públicos de saúde (Item 7.1).

Devidamente notificada do teor do Relatório de Auditoria, nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), por meio de procuradores regularmente constituídos (doc. 71), a interessada apresentou defesa escrita (docs. 89 e 90 de igual teor), anexando documentos (docs. 77 a 88 e 91 a 102).

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**

- **[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1)**

A auditoria relata que a receita prevista para 2018, R\$ 58.900.000,00, foi 44,95% maior que a receita arrecadada em 2017 (R\$ 40.633.454,09), restando evidente a superestimativa da receita no orçamento de 2018, não correspondente à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas.

A defesa argumenta que as estimativas das transferências constitucionais são a base do planejamento financeiro dos municípios, de forma que variações entre as previsões de repasses e os valores realizados impactam diretamente as estimativas no âmbito municipal.

Alega ainda que a LOA foi elaborada considerando as prioridades programáticas estabelecidas no Projeto de Lei do Plano Plurianual 2018 /2021, em observância às Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018, às normas do Direito Financeiro expressas na Lei Federal nº 4.320/64, bem como às disposições da Lei Complementar nº 101/2000.

Defende que não houve superestimativa das receitas, uma vez que foram estabelecidas em estimativas realistas, observadas as características e



peculiaridades locais, bem como das despesas, cujos critérios para fixação levaram em conta as despesas vinculadas, as compulsórias e as demais despesas que permitam o funcionamento da máquina administrativa.

Apresenta a tabela 2.4.1a do RA, afirmando que fica evidente que tanto as receitas correntes quanto as receitas de capital foram sacrificadas em seus repasses durante o exercício de 2018; contudo, ainda assim, se verifica uma arrecadação de mais de 90% das Receitas Correntes, a despeito das "dificuldades que tem o gestor municipal, em fomentar as receitas de que tem a competência para arrecadar".

Segue alegando que a diferença citada no RA foi gerada pela arrecadação das receitas de capital, receitas que o município depende da capacidade de desembolso de outros entes da Federação, o Estado e/ou União. Trata-se de receitas originárias de transferências voluntárias que precisam estar contempladas na lei orçamentária, mas que nem sempre são repassadas dentro do exercício. Junta cópia do Balanço Orçamentário de 2018.

Evidencia a tabela 2.4.1b do RA, argumentando o que é a seguir resumido:

- no exercício financeiro de 2018, segundo o próprio relatório, o Município arrecadou 79,79% do que fora estimado, índice muito superior aos dos exercícios anteriores;
- o Projeto da LOA para o exercício financeiro de 2018 foi o primeiro encaminhado pela ora Defendente, já que o do exercício de 2017 coube ao gestor anterior;
- fica clara a patente evolução na relação previsão x arrecadação; e
- a LOA, para entrar em vigência e em execução, teve que antes ser aprovada pelo Poder Legislativo, órgão legalmente constituído para analisar e fazer as alterações julgadas necessárias por meio de emendas.

Por fim, conclui alegando que resta evidenciado que a previsão da receita depende da conjuntura da economia nacional, podendo ser frustrada em decorrência da instabilidade financeira do País, não se revestindo o apontamento de uma falha de natureza grave, sendo incapaz de macular as contas do Prefeito, devendo ser reconsiderado ou levado ao campo das recomendações.

Análise:

Quanto à justificativa da defesa de que houve frustração na arrecadação da receita de capital, fato alheio à vontade do gestor, há que se destacar que o valor previsto em 2018 para a despesa de capital (R\$ 12.086.000,00) estava bem acima da arrecadação municipal dos últimos exercícios em tal grupo de receita, conforme números extraídos dos respectivos processos de



contas de governo: R\$0,00 em 2017 (processo TCE-PE nº 18100237-1); R\$ 481.647,07 em 2016 (processo TCE-PE nº 17100160-6); e R\$ 102.735,00 em 2015 (TCE-PE nº 16100154-3). Tal fato resultou no baixo percentual de arrecadação das receitas de capital no exercício em relação ao previsto no orçamento (18,05%).

Neste caso, não se trata de frustração da receita por fatos alheios à vontade do gestor, mas de falha em momento que antecede a arrecadação, ou seja, na elaboração do orçamento em desconexão com o histórico de arrecadação, sem justificativa para tanto.

Embora o orçamento seja uma previsão, podendo as receitas nele previstas não se concretizarem, 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.

Não se justifica o orçamento desconexo do desempenho arrecadatário do município demonstrado nos últimos exercícios, a menos que especificadas razões que supostamente explicariam a espera de um comportamento diferente daquele verificado em exercícios anteriores, sobretudo quando a superestimativa da receita vem se repetindo ano a ano, como bem evidencia o Relatório de Auditoria na tabela 2.4.1b (p.16 doc. 68), abaixo exposta:

Tabela 2.4.1b Previsão da Receita na LOA e Comportamento da Arrecadação, 2015-2018 - Lagoa de Itaenga

Exercício	Receita Prevista (RS)	Receita Arrecadada (RS)	Receita Arrecadada / Receita Prevista na LOA (%)	Varição % da Receita Arrecadada no exercício / Arrecadação do exercício anterior	Varição % da Receita Prevista / Receita Arrecadada do exercício anterior
2018	58.900.000,00	46.994.595,93	79,79	15,65%	44,95%
2017	69.577.920,00	40.633.454,09	58,40	-23,40%	31,17%
2016	78.129.000,00	53.043.587,30	67,89	37,11%	101,95%
2015	64.438.000,00	38.687.821,68	60,04	-	-

Fonte: Tabela 2.4a deste relatório e Relatório de auditoria de exercícios anteriores

Em que pese o orçamento para 2018 já ter evidenciado uma previsão mais realista que aquela vista nos anos antecedentes, levando à melhora no quociente de arrecadação no exercício (0,80), em relação aos anteriores: 0,58 (2017); 0,68 (2016); 0,60 (2015), a receita nele estimada ainda se manteve bem acima do perfil de arrecadação do município, indicando ainda ser necessária a revisão da metodologia adotada na elaboração orçamentária.

Apontamento passível de recomendação.

- [ID.02] 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); e

- [ID.03] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais (Item 2.1)



Relata a auditoria que, não obstante o art. 7º da LOA 2018 ter autorizado a modificação do orçamento diretamente pelo Poder Executivo através da abertura de créditos adicionais suplementares em elevado percentual (50%) da despesa total nela fixada, no mesmo artigo excluiu do referido limite as suplementações efetuadas para atender a várias despesas como as destinadas a pessoal e encargos sociais; previdência; serviço da dívida; operacionalização do Sistema Único de Saúde e do Sistema Municipal de Ensino; transferências de fundos ao Poder Legislativo; bem como as despesas vinculadas a convênios e sua contrapartida, e a incorporação de saldos financeiros apurados em 31 de dezembro de 2017, do excesso de arrecadação de recursos vinculados a fundos especiais e ao FUNDEB, quando se configurarem receitas do exercício superiores às previsões de despesas fixadas.

Conclui a auditoria que a previsão de um limite exagerado, bem como de dispositivo inapropriado para a abertura de créditos adicionais na LOA, constitui, na prática, mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento.

A defesa, de início, argumenta que o § 8º do art. 165 da Constituição da República e o inciso I do art. 7º da Lei Federal nº 4.320/64 permitem que conste na Lei Orçamentária Anual autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, não impondo limitação quanto à fixação do percentual autorizado, cabendo ao legislador local aprovar o percentual conveniente.

Segue a defesa alegando que:

- a Lei Orçamentária do Município de Lagoa de Itaenga para o exercício de 2018 seguiu os trâmites legais, sendo aprovada pelo Poder Legislativo sem veto ao dispositivo referido, assim, não há qualquer ilegalidade na fixação do percentual autorizado;
- a Gestão municipal procurou, em seu planejamento, proceder ao mínimo de remanejamento de créditos, atingindo apenas R\$ 15.422,533,89, ou seja, 26,18% do orçamento geral, o que pode ser observado no Mapa Demonstrativo de Leis e Decretos acostado, o que foi também constatado pela auditoria; e
- quanto a “liberar o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento”, curial registrar que não houve a citada liberação, tendo em vista que, no tempo hábil, a proposta da LOA foi apresentada para a devida tramitação naquela casa de leis, que emitiu parecer pela sua aprovação.

Análise:

No que tange à alegação da defesa de que inexistente na Constituição Federal e na Lei Federal nº 4.320/64 limitação quanto ao percentual de



autorização fixado na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares diretamente pelo Executivo, cabe destacar que, inobstante o regramento constitucional e legal não haver fixado limites para tanto, deve o legislador usar da razoabilidade na fixação do percentual de suplementação, bem como na definição daquelas despesas que dele estarão desoneradas, ou que terão margem de suplementação mais alargada, a fim de não tornar irrestrita a concessão de tais créditos, vedação imposta pelo art. 167, inciso VII, da Constituição Federal.

A despeito de a definição do limite e condições para a suplementação orçamentária na LOA ter contado com o aval do Legislativo, como aduz a defesa, tem razão a auditoria ao afirmar que a previsão legal de autorização para a abertura de créditos adicionais em larga margem pode descaracterizar a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, sobretudo como fez o art. 7º da LOA (doc. 46), ao desonerar do percentual autorizado, que já é elevado (50%), várias despesas com significativo peso no orçamento, como são as destinadas a pessoal, saúde, educação e previdência.

Quanto à alegação da defesa de que a gestão municipal procedeu a um mínimo remanejamento de créditos, correspondendo a R\$ 15.422,533,89, ou seja, 26,18%, há que se considerar que, conforme relatado pela auditoria com base no Mapa Demonstrativo de Leis e Decretos (doc. 47), tal valor representa as referidas exceções previstas no art. 7º da LOA 2018 (Lei Municipal nº 699/2017 - doc. 46), ou seja, não submetidas ao limite autorizado.

Se levado em conta o total de créditos suplementares abertos no exercício (R\$ 20.599.033,89), representa 34,97% do orçamento; todavia, com as exclusões previstas no art. 7º da LOA, apenas R\$ 5.176.500,00 deve ser considerado para fins do limite autorizado, o que evidencia o impacto da citada desoneração, ampliando fortemente a possibilidade de modificação do orçamento diretamente pelo Executivo.

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, como a que ocorre com a previsão de excluir do limite 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.

- [ID.04] 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.05] Programação financeira deficiente (Item 2.2); e

- [ID.06] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2)



Aponta a auditoria que a Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso (doc. 29) revelaram-se instrumentos deficientes, uma vez que os valores neles divulgados foram estabelecidos apenas pela divisão dos valores consolidados, por 12 meses, sem nenhuma outra informação técnica pertinente, como tipos específicos de receitas e despesas, demonstrativos básicos de cálculos, sazonalidade.

Além disso, registra a auditoria incompletude da Programação Financeira, ao não apresentar a especificação, em separado, da quantidade e valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, apesar da relevante dívida ativa (item 3.2.1).

A defesa aduz que tal especificação não é uma obrigatoriedade estabelecida pela Lei Complementar Federal nº 101/2000. Transcreve o teor do art. 13 da LRF, destacando a expressão “quando cabível” ao tratar da especificação nele exigível, inferindo que o fato de a Programação Financeira não conter a aludida especificação não a deslegitima.

Argumenta ainda que:

- no exercício de 2018 não houve ajuizamento de valores para cobrança de Dívida Ativa, uma vez que, em virtude da deficiente transição administrativa, o Município ainda vinha procedendo ao real levantamento da dívida ativa, razão da inexistência das referidas informações na programação financeira;
- no que tange ao cronograma deficiente, a partir desta constatação, a gestão passou a orientar o setor financeiro a estabelecer a programação financeira bem como cronograma de execução mensal de desembolso, em conformidade com as normas legais; e
- as falhas apontadas no tópico em questão são de natureza formal, não tendo o condão de ensejar a emissão de parecer pela rejeição das contas.

Análise:

Trata-se de instrumentos de planejamento e controle que visam programar a liberação de recursos de acordo com o fluxo de arrecadação esperado e, conseqüentemente, permitir conciliar a realização das despesas com a disponibilidade de recursos para custeá-las, prevenindo a ocorrência de desequilíbrio financeiro.

Ao estabelecer idênticos valores mensais, sem levar em consideração que o ingresso das receitas nos cofres públicos não se faz de forma linear em todos os meses do exercício, ou seja, sem considerar a sazonalidade da arrecadação municipal, torna as citadas peças inócuas como instrumentos de planejamento e controle.



Quanto à ausência das especificações mencionadas pela auditoria, a respeito da expressão “quando cabível” no art. 13 da LRF, que, segundo a defesa, não representa 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 3.2.1 do RA (p. 28 do doc. 68), abaixo exposta, verifica-se que o recebimento da dívida ativa em 2017 ficou bem aquém em relação ao saldo do exercício anterior, com um percentual de 0,19%, indicando que medidas precisavam ser adotadas no sentido de buscar a recuperação de tais créditos, o que deveria ser considerado no planejamento de 2018.

2018	2017	2016	2015	2014
0,19%	0,19%	0,38%	1,92%	0,71%

Fonte: Balanço Patrimonial (documento 06) e relatórios de auditoria de exercícios anteriores

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

A despeito de as falhas apontadas não serem suficientes para macular as contas, são passíveis de determinação para que não se repitam em exercícios futuros, tendo em vista que a prática reiterada pode robustecer o entendimento pela falta de zelo da gestão com o planejamento e controle dos gastos públicos.

- [ID.07] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 4.875.406,43, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4)

Consigna o Relatório de Auditoria que a execução orçamentária do Município de Lagoa de Itaenga, no exercício de 2018, apresentou um resultado deficitário de R\$ 4.875.406,43, tendo em vista a realização de despesas no montante de R\$ 51.870.002,36, em volume superior à arrecadação, que somou R\$ 46.994.595,93.

A defesa alega que o primeiro ponto que deve ser destacado é que no exercício financeiro de 2017 o déficit foi de R\$ 7.479.686,94, evidenciando



que **“houve uma significativa diminuição de aproximadamente 35% para exercício de 2018, o que demonstra a gradativa minoração do déficit”**.

Aduz que a limitação das receitas a que tem direito o município, o aumento dos custos dos serviços postos à disposição da comunidade, juntamente com os reajustes legalmente obrigatórios são fatores que levam a despesa a se comportar acima da receita arrecadada.

Cita as correções salariais advindas do reajuste anual do salário mínimo (1,81%) e do piso dos profissionais do magistério (6,81%), bem como a inflação em 2018 (3,75%), como fatores, alheios à vontade do gestor, que contribuíram para o aumento da despesa.

Ressalta que, concomitante ao aumento da despesa por força legal, a gestão, na medida do possível, procurou manter os gastos discricionários, como pode ser visto em Outras Despesas Correntes, em que não estão incluídas as despesas com pessoal. Tais despesas do exercício de 2017 para 2018 apresentaram um aumento de R\$ 472.623,13, significando elevação de apenas 4,12%, como pode ser visto no balanços orçamentários de 2017 e de 2018, em anexo.

Conclui afirmando que, embora tenha havido o déficit na execução orçamentária, fatos alheios à vontade da gestão motivaram, ao menos em parte, tal ocorrência.

Análise:

No que diz respeito à redução do déficit orçamentário no exercício, calculado em R\$ 4.875.406,43, comparado ao do exercício anterior (R\$ 7.479.686,94), deve ser vista como medida necessária, e não como atenuante, sobretudo quando o elevado déficit orçamentário em 2017 ocorreu na gestão da defendente.

Em não se concretizando as estimativas de arrecadação para o exercício, como ocorreu no caso ora em análise, deve o gestor adequar a execução da despesa à nova realidade orçamentária, procedendo para tanto, conforme determina o artigo 9º da LRF, à limitação de empenho e de movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ainda que tenha havido economia orçamentária no exercício, como indica o quociente de execução da despesa - QED (0,88), não foi suficiente para suprir o desempenho da arrecadação, cujo respectivo quociente - QDA foi apurado em 0,80, levando ao desequilíbrio constatado.

Quanto aos alegados impactos causados pelo aumento do salário mínimo e do piso dos profissionais do magistério, há que se levar em conta que já são esperados e, por serem antecipadamente sabidos, os gastos resultantes podem e devem ser adequadamente provisionados e compensados. E, ainda que a inflação de 2018, que fechou o exercício em 3,75%, tenha sido superior em 0,8 ponto percentual à de 2017 (2,95%), cabe considerar que o



município em 2018 contou com um incremento em sua arrecadação em relação ao exercício anterior de 15,65%.

Além disso, não se pode deixar de considerar que a superestimativa da receita, como antes tratado (item 2. 1 do RA), e que as falhas na Programação Financeira e no Cronograma de Execução (item 2.2 do RA), importantes instrumentos de planejamento e controle, contribuem para o desequilíbrio entre receitas e despesas apontado.

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

- **[ID.08] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit /Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1); e**

- **[ID.09] 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)**

Aponta a auditoria que o quadro Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial (doc. 6) registra um relevante déficit financeiro total de R\$ 9.410.206,03, não sendo apresentadas notas explicativas para as contas que apresentaram saldo negativo, indicando ineficiência no controle contábil da respectiva fonte/aplicação de recursos.

Registra também a auditoria que o quadro das contas de compensação (controle) não está regularmente evidenciado, haja vista as contas ativas e passivas não demonstrarem os respectivos saldos iguais, como deveria ser pela peculiaridade de tal sistema de controle.

A defesa alega que, quanto ao déficit financeiro ocorrido, tem os mesmos motivos descritos em relação ao item 2.4, ou seja, além da limitação das receitas ocorrida no município, o aumento dos custos dos serviços postos à disposição da comunidade juntamente com os reajustes legalmente obrigatórios de pessoal foram fatores determinantes para o aumento da despesa além do planejado.

Quanto ao ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, aduz que, segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição, aprovado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF n.º 02, de 22 de dezembro de 2016, em seu subitem 4.4.4 da Parte IV, o quadro do Superávit/Déficit poderá apresentar algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro.

Assevera que, dessa forma, o controle contábil existe e é eficiente, evidenciando tanto os déficits quanto os superávits, bem como que “o Balanço Patrimonial possui diversas notas explicativas que elucidam tanto o ativo, quanto o passivo do Município”.

Análise:



No que concerne ao déficit financeiro apontado, não há como acolher as alegações da defesa. Se as receitas municipais são limitadas, ainda mais necessário se faz um adequado planejamento dos gastos públicos.

Não se pode olvidar que o que a LRF prega é o controle dos gastos e a gestão fiscal responsável, em que se deve buscar o equilíbrio das contas públicas. Exige para tanto, em seu art. 9º, o necessário controle bimestral da arrecadação, bem como a limitação de empenho e de movimentação financeira, medidas a serem adotadas quando a arrecadação da receita não ocorrer de acordo com o esperado.

Como prescreve o art. 1º, § 1º, da LRF “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Tal equilíbrio deve ser buscado, consoante o dispositivo citado:

(...) mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A defesa, afora as alegações mencionadas, não traz nenhuma comprovação do que ensejou tal desequilíbrio, que, ressalte-se, é acentuado. Muito menos buscou comprovar a adoção de medidas na tentativa de mitigar o desequilíbrio fiscal em foco, que é afetado por outras questões aqui pontuadas e que serão adiante enfrentadas.

O que se verifica, como já tratado anteriormente, é a realização de despesas em volume bem superior ao que foi arrecadado (R\$ 4.875.406,43); além de um crescente gasto com pessoal, a despeito do severo desenquadramento do limite legal em que se encontrava o Executivo municipal ao iniciar o exercício; a inscrição de vultosos valores em restos a pagar processados sem disponibilidade de recursos para lastreá-los (R\$ 7.109.940,18); sem contar com o montante expressivo de contribuições previdenciárias que deixaram de ser recolhidas no exercício (R\$ 3.701.034,20), sobre o qual irão incidir os pesados encargos decorrentes, questões que serão em seguida abordadas, agravando ainda mais a situação financeira do ente e comprometendo futuras gestões.

Ademais, ressalta-se que o expressivo déficit financeiro constatado ao final do exercício, R\$ 9.410.206,03, foi ainda maior que o verificado ao fim do exercício de 2017, R\$ 8.536.750,63, a despeito do cenário de crescimento da arrecadação em 2018, superior ao exercício de 2017 em 15,65%.

Todo o contexto revela a natureza grave do apontamento, contribuindo para macular as contas em análise.



No que diz respeito ao ineficiente controle por fonte/destinação de recursos, por permitir saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, em que pese ser possível a ocorrência de fontes com déficits, como alegado pela defesa e consignado no citado MCASP, o que a auditoria relata é a ausência de notas explicativas para tanto no Balanço Patrimonial (doc. 6).

As notas explicativas constantes no Balanço Patrimonial (doc. 6) referidas pela defesa, na verdade, tratam de exposição geral acerca da Prefeitura e das demonstrações contábeis e dos critérios utilizados para sua elaboração, sem, contudo, suprirem outra função da nota explicativa que é dar detalhamento ao que impacta significativamente as demonstrações contábeis, como é o caso das fontes que se apresentam deficitárias.

Acerca do quadro das contas de compensação, a defesa nada alegou.

Nada obstante a defesa não haver logrado êxito no afastamento das impropriedades apontadas a respeito das notas explicativas e registros nas contas de compensação, são passíveis de encaminhamento ao campo de determinações para a adoção de providências.

- [ID.10] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 1.966,28 (Item 3.4); e

- [ID.11] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 3.699.067,92 pertencentes ao exercício (Item 3.4)

Aponta a auditoria que, com base no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (doc. 43), verifica-se que não foi recolhido o montante de R\$ 3.701.034,20 devido ao regime geral de previdência, sendo R\$ 1.966,28 referentes à contribuição do servidor e R\$ 3.699.067,92 referentes à contribuição patronal (tabelas 3.4a e 3.4b do RA).

Ressalta ainda a auditoria que, não obstante as ausências e/ou atrasos de recolhimento de contribuições previdenciárias ocorridos no exercício, foram realizadas despesas com festividades e eventos comemorativos no valor de R\$ 906.387,00 em 2018.

Destaca também “a existência de altíssima dívida fundada junto ao RGPS /INSS, na ordem de R\$ 41.598.331,29, conforme demonstrativo da dívida fundada (doc. 10) e doc. 43”; bem como “pagamentos indevidos de encargos financeiros, no total de R\$ 457.915,17 (Item 3.4)”.

A respeito das contribuições dos servidores, a defesa aduz que, consoante registrado no RA, de um montante de R\$ 2.632.977,29, que era devido no exercício, foram recolhidos R\$ 2.631.011,01, ou seja, 99,99% dos



valores foram efetivamente repassados, sendo irrisória a diferença não repassada, o que “certamente se deu por erro da contabilidade do Município”. Ressalta ainda que, por ser de pequena monta o valor não repassado, não tem o condão de ensejar a emissão de parecer pela rejeição das contas, nesse sentido é a deliberação proferida no processo TCE/PE nº 1370100-9.

No que concerne às contribuições patronais, a defesa alega que o primeiro ponto que merece ser ressaltado é que os valores devidos foram objeto de parcelamento junto à Secretaria da Receita Federal, para tanto “junta-se cópia do pedido e dos correspondentes relatórios com os valores das competências devidas”.

Em seguida, apresenta em tabelas o que denomina de “valor parcelado (Originário)”, da Prefeitura, do Fundo Municipal de Saúde - FMS e do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, totalizando respectivamente os montantes de R\$ 2.410.364,55, R\$ 1.317.347,73 e R\$ 180.390,69, perfazendo um total global parcelado de R\$ 3.908.102,97. Registra que o montante parcelado (R\$ 3.908.102,97) é superior ao devido (R\$ 3.701.034,20) em R\$ 207.068,77, diferença que será objeto de encontro de contas junto ao MPS/INSS.

Argumenta que há que se considerar o desequilíbrio econômico-financeiro que afetou todo o País, a partir de 2014, refletindo ainda diretamente no exercício de 2017, afetando as finanças municipais e “**levando os gestores obrigatoriamente a ter de definir prioridades, sendo obrigados a deixar de pagar algumas obrigações, por absoluta falta de recursos**”

Prossegue a defesa alegando que, devido a situações fáticas e específicas do Município, “a defendente optou por priorizar os serviços essenciais a toda a população, em uma decisão discricionária, contudo sem outra saída a tomar”, serviços voltados à saúde, à educação e a programas sociais.

Ressalta que a defendente entende que seria sua a obrigação de efetuar o pagamento das obrigações previdenciárias, entretanto não havia recursos suficientes, “sendo necessário decidir entre efetuar os repasses previdenciários ou parar os serviços essenciais no município, o que, efetivamente, não poderiam e nem deveriam deixar de serem prestados”, não lhe restando outra alternativa.

Ressalta que os valores repassados foram muito superiores àqueles indicados no relatório de auditoria, o que afasta de pronto qualquer possível irregularidade, inclusive quanto à apropriação indébita de valores descontados dos servidores, ou qualquer fato que pudesse ser enquadrado como improbidade administrativa.

Registra que o município de Lagoa de Itaenga não possui regime próprio de previdência, sendo todos os seus servidores vinculados ao RGPS.



Pugna pela aplicação do princípio da razoabilidade, alegando que os fatos ocorreram por motivos completamente alheios à vontade da defendente.

Cita julgados desta Corte, invocando-os como precedentes em favor da defendente.

Por fim, assim conclui:

Feitas as devidas considerações e tendo sido comprovado que o valor apontado é de pequena monta, incapaz de ensejar a rejeição da prestação de contas, requer a Defendente a reconsideração do apontamento, integrando o rol das recomendações.

Análise:

Incabível acolher a alegação da defesa de que os valores repassados foram muito superiores aos apontados no RA, o que “afasta de pronto qualquer irregularidade”.

Ora, a própria defesa reconhece que houve o parcelamento da dívida (R\$ 3.908.102,97). O fato de tal valor parcelado (originário), apurado pela divergência de GFIP x GPS (valor declarado menos recolhido), constante do Pedido de Parcelamento de Débito (doc. 95), ser maior que o apontado pela auditoria como não recolhido (R\$ 3.701.034,20) não significa que há diferença a ser compensada (R\$ 207.068,77), mas que os valores não recolhidos foram ainda maiores que os informados no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (doc. 43).

O parcelamento, ao contrário do que supõe a defesa, não indica que houve o cumprimento da obrigação previdenciária, representa tão somente o reconhecimento da dívida, não afastando a irregularidade pelo não recolhimento das contribuições ao tempo em que eram devidas, como bem expressa a Súmula nº 8 desta Corte de Contas: “Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda da arrecadação”.

No presente caso, não restou demonstrada nenhuma das excludentes de responsabilidade previstas na referida Súmula nº 8, tendo inclusive a arrecadação no exercício superado a do ano anterior em 15,65%.

Impende lembrar à recorrente que obrigações legalmente impostas, como é o caso do recolhimento de contribuições previdenciárias, fogem à margem de discricionariedade do gestor público, que tem sua liberdade de atuação subordinada aos ditames legais. Caso de fato existisse situação adversa que exigisse do administrador conduta diversa da que determina a lei, caberia a comprovação de que esta seria a única solução para a satisfação de interesse público mais premente, o que não ocorreu.



Se os recursos eram parcos, exigindo do gestor que fossem manejados para necessidades essenciais, como alega a defesa, não se justificariam gastos como os realizados durante o exercício com festividades e eventos comemorativos no valor de R\$ 906.387,00. Ademais, o não recolhimento de contribuições ao tempo em que eram devidas gera os encargos decorrentes, comprometendo ainda mais a situação financeira do ente.

A despeito de o valor das contribuições dos servidores não repassadas não ser significativo (R\$ 1.966,28), o mesmo não se pode dizer das contribuições patronais, cujo montante não recolhido (R\$ 3.699.067,92) é bastante expressivo, representando 57,35% das contribuições devidas pelo ente e 40,75% do total devido ao RGPS (servidor e patronal) no exercício em análise.

No que tange aos precedentes invocados (processos TCE-PE nºS 1370100-9; nº 1280044-2; nº 1002050-0; nº 1301996-0 e nº 15100177-7), incabível acolher o pretendido tratamento similar.

Vejamos as razões para tanto:

As deliberações proferidas nos processos TCE-PE nº 1370100-9 e TCE-PE nº 1301996-0 deixam claro nos respectivos considerandos a pouca expressividade do montante que deixou de ser repassado, situação bem diferente do caso ora em análise. Já as deliberações exaradas nos processos TCE-PE nº 1280044-2 e TCE-PE nº 1002050-0, sequer mencionam que tenha havido tal irregularidade. Quanto à deliberação referente ao processo TCE-PE nº 15100177-7, de minha relatoria, em que pese a irregularidade pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias não ter ensejado a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, há que se ressaltar que os valores e as circunstâncias são diferentes das aqui apresentadas, não tendo havido outras irregularidades de maior relevância para robustecer o entendimento diverso do que foi proferido naquela ocasião.

Ademais, há que se ressaltar que as irregularidades devem ser analisadas em um contexto, em que se levam em consideração vários fatores, a exemplo do histórico do órgão, as medidas adotadas e as circunstâncias em que ocorreram, sobretudo quando se trata de contas de governo, em que se analisa a atuação do Chefe do Executivo ao longo de todo o exercício financeiro respectivo, incluindo o planejamento governamental; a gestão fiscal e previdenciária; os níveis de endividamento, bem como o atendimento ou não aos limites de gasto previstos para a saúde e a educação.

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.



Ressalte-se que, além do não recolhimento de contribuições em expressivo montante, houve também atraso nos repasses e recolhimentos realizados no exercício, gerando os encargos apontados pela auditoria de R\$ 457.915,17, evidenciados no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (doc. 43).

A situação é grave, tendo sido relatada também no exercício de 2017, primeiro ano da gestão da defendente, contribuindo para piorar ainda mais o cenário de elevada dívida que o município tem parcelada com o RGPS, que ao final do exercício de 2018 somava R\$ 41.598.331,29 (doc. 10), como apontou a auditoria.

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

Constata a auditoria que o Município de Lagoa de Itaenga encerrou o exercício de 2018 demonstrando incapacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, se consideradas apenas suas disponibilidades de caixa e bancos — com índice de liquidez imediata ao final do exercício de 0,16 —, e ainda que se considere todo o Ativo Circulante — com índice de liquidez corrente apurado em 0,21.

Registra ainda a auditoria ter o município praticamente permanecido na situação do exercício anterior, quando os índices de liquidez imediata e corrente foram 0,17 e 0,18, respectivamente.

A defesa aduz que, para esclarecer este ponto, é necessário fazer uma leitura do Balanço Patrimonial de 2017 (em anexo), dos saldos de ativo e passivo do exercício de 2016 (vindos da gestão anterior), em que se verifica um passivo descoberto ou capacidade negativa de pagamento de dívida a curto prazo de (R\$ 5.944.143,17).

Inferre a defesa que, se considerada a capacidade negativa de pagamento vinda de 2016 (R\$ 5.944.143,17), tem-se que, no encerramento de 2018, a capacidade de pagamento gerada por esta gestão é negativa em R\$ 3.613.655,55, e não em R\$ 9.557.795,72, como demonstrado na tabela 3.5a do Relatório de Auditoria.

Conclui afirmando que “diante do exposto, não há que se falar em irregularidade praticada pela atual administração, pelo que impõe a sua mitigação”.

Análise:

Em que pese assistir razão à defesa quanto ao fato de que, ao assumir a gestão em 2017, a defendente já encontrara um elevado desequilíbrio entre ativo e passivo circulantes, com saldo negativo em mais de R\$ 5 milhões, há que se ressaltar que tal desequilíbrio vem se acentuando ainda mais nas gestões da defendente, excedendo R\$ 7 milhões em 2017 e R\$ 9 milhões em 2018. Vejamos a tabela 3.5b do RA (p. 37 do doc. 68).



Tabela 3.5b Capacidade de pagamento das dívidas de curto prazo, 2018 - Lagoa de Itaenga

Descrição	2018	2017
Ativo Circulante (A)	2.357.802,98(1)	1.749.559,14
Passivo Circulante (B)	11.439.858,72	9.674.085,80
Capacidade de pagamento das dívidas de curto prazo (C = A - B)	-9.082.055,74	-7.924.526,66
Liquidez Corrente (A/B)	0,21	0,18

Fonte: (1)Siconfi, Balanço Anual, Demonstrativo Consolidado Anual (DCA), Balanço Patrimonial (doc. 6)

Se a Prefeita, ao assumir a gestão do Executivo municipal, se deparou com um cenário de dificuldades financeiras, caberia adotar medidas voltadas à recondução do equilíbrio das contas públicas.

Todavia, não é o que se verifica, em face do que já foi relatado: realização de despesas em volume bem superior à arrecadação e relevante inadimplência frente a obrigações previdenciárias, onerando os cofres públicos com os encargos decorrentes; bem como do que será adiante abordado: crescimento das despesas com pessoal, a despeito do severo desenquadramento do limite legal, e elevada inscrição de restos a pagar sem recursos para lastreá-los, evidenciando forte descontrole dos gastos públicos.

Por todo o exposto, não subsiste a suscitada mitigação do apontamento.

- **Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)**

- **[ID.13] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1);**

- **[ID.14] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1); e**

- **[ID.15] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1)**

Consigna o Relatório de Auditoria que a DTP do Poder Executivo ao final do exercício de 2018 foi de R\$ 34.514.871,17, o que representou um percentual de 77,02% em relação à RCL do município, apresentando diferença em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2018 (77,84% da RCL).

Ressalta a auditoria que o desenquadramento da despesa total com pessoal do Poder Executivo municipal em relação ao limite disposto no art. 20, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF vem ocorrendo desde o 1º quadrimestre de 2015, perdurando até o final do exercício de 2018, a despeito dos alertas emitidos por esta Corte nos termos que prescreve o art. 59, § 1º, inc. II, da LRF, conforme ofícios acostados (docs. 57 a 62).



A defesa, de início, destaca que, do 3º quadrimestre de 2017 para o 3º quadrimestre de 2018, “houve uma diminuição de 5% na DTP, o que demonstra que a Defendente vem buscando diminuir os percentuais”.

Segue alegando que:

- a defendente recebeu o Município parecendo uma “terra arrasada”, tendo em vista que “o anterior gestor fechou praticamente todos os serviços essenciais prestados pelo município, inclusive aqueles constitucionais”;
- ao assumir os comandos administrativos do município, a defendente “se viu obrigada a contratar pessoal, notadamente nas áreas de saúde, educação e de assistência social, uma vez que os serviços estavam, conforme já relatado, verdadeiramente paralisados”, sendo contratados médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, além de servidores para o efetivo funcionamento da rede municipal de ensino; e
- irregularidades eventualmente cometidas, por essa razão, devem ser toleradas, entendimento que decorre da aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em face dos diversos problemas enfrentados, notadamente aqueles deixados pelas gestões passadas.

Argumenta ainda que, além da situação com pessoal relatada, inúmeros foram os motivos que, efetivamente, impediram a gestora de atingir as metas fiscais impostas pela LRF, devendo ser considerado que a queda da receita municipal, quase que integralmente composta por transferências do Estado e da União, independe da governabilidade do gestor, “afasta a irregularidade com o não atingimento dos percentuais estabelecidos pela LRF, que, como dito, é de 54% (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida”.

Ressalta que, no tocante à questão de reequilíbrio fiscal, a jurisprudência predominante desta Egrégia Corte, a exemplo das deliberações proferidas nos processos TCE-PE nº 1401874-3 e TCE-PE nº 18100717-4, caminha sinalizando para a compreensão de que as dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais em início de mandato devem ser consideradas à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Transcreve excertos das deliberações citadas, alegando que:

Conforme se infere, as dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais em início de mandato (e ainda agravado pelo estado de calamidade pública) devem ser consideradas no tocante à questão do reequilíbrio fiscal.

Assim, a irregularidade em comento, também por este motivo, *data máxima vênia*, deve ser afastada.



Acerca da diferença apresentada entre o percentual de DTP apurado no Relatório de Gestão Fiscal - RGF do 3º Quadrimestre (77,84%) e o apurado pela Auditoria (77,02%), justifica que é passível de correção com a retificação e republicação do RGF, tendo decorrido da:

- exclusão da despesa com pessoal do valor de R\$ 372.517,20, referente à despesa de caráter indenizatório (1/3 de férias de servidores), feita pela auditoria, mas não realizada no demonstrativo do RGF; e
- dedução na DTP no RGF de R\$ 3.044,90 (indenização trabalhista), não realizada pela auditoria.

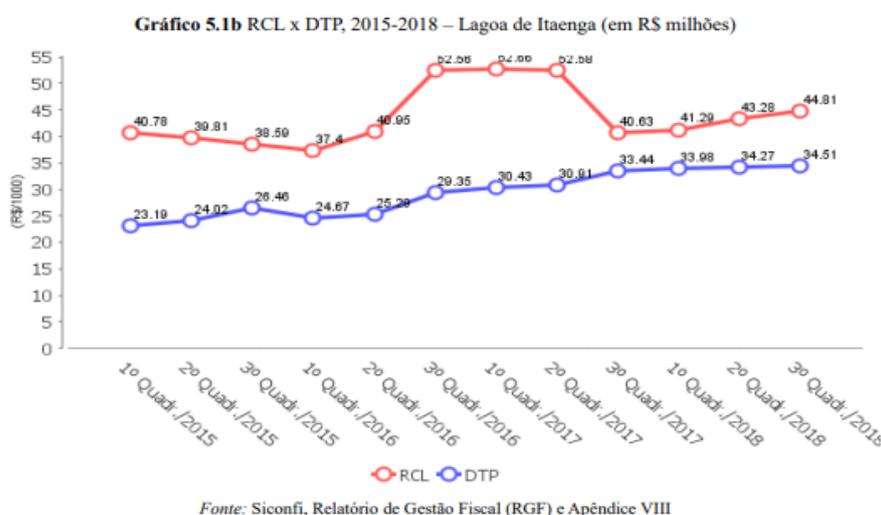
Por fim, conclui que a demonstração no RGF de um percentual maior que o devido não implicou a intenção de mascarar a informação nele divulgada, não constituindo uma irregularidade, mas apenas uma falha sanável.

Análise:

De início, cabe destacar que a alegada redução em 5 pontos percentuais no comprometimento da RCL com despesa com pessoal verificada entre o 3º quadrimestre de 2017 (82,30%) e o 3º quadrimestre de 2018 (77,02%), na verdade de 5,28 pontos percentuais, decorreu da elevação da RCL em 2018 em relação ao exercício anterior (crescimento em 10,29%), e não da adoção de medidas para a redução da despesa com pessoal, como faz entender a defesa.

Ao contrário, o que se verifica é um crescimento da despesa com pessoal entre os dois exercícios, que, ao final de 2017, era de R\$ 33.440.737,49, passando a R\$ 34.514.871,17 em 2018, aumento de 3,21%.

Para a análise do presente item, importante trazer o gráfico 5.1b do RA (p. 44 do doc. 68), que confronta a RCL com a DTP ao longo da série 2015 - 2018, abaixo exposto.



Como se verifica, não subsiste a alegação da defesa de que houve queda da receita no exercício, e, ainda que tivesse ocorrido, não seria razão para afastar a irregularidade como aduz a defesa, uma vez que estaria a gestora obrigada a adotar as medidas voltadas à redução da despesa, devendo para tanto observar as vedações dispostas no art. 22, parágrafo único, da LRF, bem como adotar as providências previstas no art. 169 da Constituição Federal, §§ 3º e 4º.

Consoante apontado pela auditoria, ao longo do exercício em análise o comprometimento da RCL com a DTP foram os seguintes: 82,30% (1º Quad.), 79,18% (2º Quad.) e 77,02% (3º Quad.).

A despeito da redução percentual no comprometimento da RCL com tal despesa, o que se deu exclusivamente em virtude do aumento da RCL no exercício, tendo em vista que a despesa com pessoal ao longo dos três quadrimestres de 2018 se manteve crescente, o Executivo municipal encerrou o exercício ainda, em muito, desenquadrado (77,02%). Não houve sequer a redução em 1/3 (um terço) do excedente verificado no 3º quadrimestre do exercício anterior, cujo percentual era de 82,30%, o que deveria ter ocorrido até o 1º quadrimestre de 2018, e o retorno ao limite legal (54%) até o 2º quadrimestre, consoante estabelece o art. 23, caput, da LRF.

Tal fato evidencia que não houve a adoção de medidas voltadas à redução e recondução da despesa com pessoal ao limite legal, conforme exigido no art. 23, *caput*, da LRF, apesar do severo desenquadramento verificado ao final de 2017, quando o percentual da DTP/RCL era de 82,30%, e inobstante os alertas emitidos por esta Corte (docs. 57 a 60).

Vale ressaltar que, ao assumir a gestão do Executivo municipal em 2017, o percentual de comprometimento da RCL era de 55,84% (3º quadrimestre de 2016), tendo a despesa em tela apresentado trajetória crescente ao longo de todos os quadrimestres dos dois exercícios da gestão da defendente (2017 e 2018).



No que tange à alegação de que a contratação de pessoal ocorreu para viabilizar a prestação de serviços essenciais, não houve qualquer comprovação pela defesa de quais profissionais foram contratados, nem da essencialidade da contratação. Ademais, ainda que se trate de serviços essenciais, uma vez excedido o limite em foco, a contratação de pessoal estaria vedada, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, por força do que preceitua o art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, cabendo à Administração antes proceder às medidas de compensação para, só então, incorrer em ato que resulte em aumento da despesa com pessoal.

Por todo o exposto, não há qualquer comprovação dos “diversos problemas enfrentados, notadamente aqueles deixados pelas gestões passadas”, para que mereça guarida a requerida aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade em socorro da defendente.

De igual forma, não prospera o argumento de que dificuldades enfrentadas pelos gestores em início de mandato devem ser consideradas a fim de relativizar a desconformidade fiscal em foco.

Ora, além de não comprovadas as alegadas dificuldades, trata-se do segundo ano da gestão, já tendo seis quadrimestres para se adequar ao que preconiza a legislação, contudo agiu a gestora em sentido inverso, aumentando a despesa com pessoal. Ademais, os precedentes invocados tratam de situações completamente distintas da que aqui é posta. Além de se referirem ao primeiro ano de gestão, no caso do processo TCE-PE nº 1401874-3 houve redução da despesa com pessoal, enquanto no processo TCE-PE nº 18100717-4, ainda estaria dentro do prazo total para a recondução da DTP aos limites previstos na LRF.

- [ID.16] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, para seu custeio (Item 5.4)

Registra a área técnica desta Corte que no exercício de 2018 foram inscritos restos a pagar processados sem recursos suficientes para respaldá-los no montante total de R\$ 7.109.940,18, conforme evidenciado nas tabelas 5.4a e 5.4b do RA, caracterizando o desequilíbrio fiscal do Poder Executivo municipal.

A defesa aduz que a inscrição de restos a pagar sem a suficiente disponibilidade de caixa “indiscutivelmente se deu pelos motivos já mencionados nos argumentos firmados para o item 2.4, em que se viu o crescimento da despesa, por motivos alheios a vontade da gestora”.

Alega ainda que, quanto aos restos a pagar não processados, embora façam parte da execução orçamentária, pois foram legalmente empenhados, na sua inscrição ainda não há a obrigação financeira junto ao credor, uma vez que não foi atingido o estágio da liquidação, assim, diante de uma possível frustração futura do ingresso do recurso, como efetivamente ocorreu, podem ser anulados, sem prejuízo ao erário público e ao credor.



Conclui afirmando que:

Assim sendo, restando evidenciados os fatores compulsórios que geraram um conseqüente aumento de restos a pagar e considerando que a Administração tinha o dever de manter a regularidade da máquina pública, especialmente quanto a disponibilização à população dos serviços essenciais como saúde, educação e assistência social, requer que os apontamentos sejam reconsiderados, sendo relevados ao campo das recomendações.

Análise:

No que diz respeito aos alegados motivos alheios à vontade da gestora para justificar o apontamento, como já enfrentado na análise da desconformidade relatada no item 2.4 do RA (déficit da execução orçamentária), não há como prosperar.

Há que se ressaltar que, ao contrário do que faz entender a defesa, não houve a inscrição de restos a pagar não processados no exercício. Os restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira apontados pela auditoria, no montante de R\$ 7.109.940,18, constituem em sua totalidade restos a pagar processados, portanto já tendo atingido a fase de liquidação, sendo certo o direito do credor.

O montante é significativo, evidenciando juntamente com o que já foi relatado: déficit de execução orçamentária e financeira, inadimplência de obrigações previdenciárias e aumento da despesa com pessoal, um forte descontrole das contas públicas. Como relatou a auditoria no item 3.3 do RA (p. 31 do doc. 68), a inscrição de restos a pagar processados em 2018 demonstrou um incremento de 41,78% em relação ao saldo dos Restos a Pagar Processados de 2017.

Entendo, como muito bem pontuou a auditoria, tratar-se de fato potencialmente comprometedor do desempenho do exercício seguinte, uma vez que serão necessárias receitas futuras para quitar dívidas passadas.

- **Saúde (Capítulo 7)**

- **[ID.17] Descumprimento do limite mínimo de 15% em ações e serviços públicos de saúde (Item 7.1)**

Relata a auditoria que o total das despesas realizadas no exercício em ações e serviços públicos de saúde por meio do Fundo Municipal de Saúde - FMS de Lagoa de Itaenga foi de R\$ 3.859.206,42, o que corresponde a um percentual de 14,29% (Apêndice XI), não cumprindo o disposto na Lei Complementar Federal nº 141/2012.

A defesa refuta o percentual de aplicação apurado pela auditoria no Apêndice XI (p. 92 do doc. 68), contestando o valor deduzido a título de “despesas inscritas em restos a pagar processados sem disponibilidade



financeira a serem honradas com recursos de outro orçamento”, R\$ 2.086.427,93, lançado no item 2.4 do Apêndice XI.

Segundo a defesa, “houve a recomposição do valor de restos a pagar processados pagos no exercício seguinte ao montante do valor aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS”.

Argumenta a defesa que, dos restos a pagar processados de 2018 excluídos das despesas com ASPS pela auditoria, R\$ 346.368,11 foram pagos em 2019, valor que deverá compor a apuração do exercício de 2018, de acordo com o princípio da competência, pois foi o exercício em que a despesa se realizou.

Em seguida, expõe em tabela o percentual assim calculado (15,57%), sendo R\$ 4.205.574,53 o total das despesa com ações e serviços públicos de saúde e R\$ 27.0001.961,42 a receita bruta de impostos no exercício.

Análise:

O motivo para desconsiderar da apuração do percentual em tela os restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira, deduzidos no Apêndice XI do RA, deve-se ao fato de, em sendo um limite de aplicação anual, como estabelece o art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012, calculado com base na receita a ele vinculada auferida no exercício, não devem ser consideradas aquelas despesas realizadas sem suficientes recursos para custeá-las, uma vez que serão arcadas com receitas que ingressarão em exercício futuro, não pertencentes ao orçamento do exercício a que se refere a apuração.

Nesse caso, não assiste razão à defesa quanto à pretendida inclusão na apuração em foco das despesas oriundas de restos a pagar de 2018 sem lastro que tenham sido pagas com recursos do orçamento seguinte, ou seja, com receitas do exercício de 2019. Tais despesas deverão integrar a apuração do percentual em tela do exercício de 2019, uma vez que arcadas com o recursos pertencentes ao seu orçamento.

Permanece, portanto, inalterado o percentual apurado pela área técnica (14,29%) e a irregularidade quanto à não aplicação do percentual mínimo (15%) em ações e serviços públicos de saúde.

Ressalte-se que a diferença que deixou de ser aplicada no exercício em análise deverá ser compensada no exercício seguinte, em face do que determina a Lei Complementar nº 141/2012, art. 25, que assim dispõe:

Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.



Destarte, o cumprimento da obrigação legal de aplicar o saldo a menor apurado em 2018, em adição ao montante mínimo do exercício seguinte, deverá ser verificado no bojo da prestação de contas do exercício de 2019, sendo este, inclusive, procedimento padrão da área técnica quando da análise dos gastos em ações e serviços públicos de saúde.

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO. LIMITE SAÚDE. NÃO ATENDIMENTO. DESPESA TOTAL PESSOAL. LIMITE LEGAL. RECONDUÇÃO. DESCUMPRIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. RECOLHIMENTO. AUSÊNCIA. REJEIÇÃO.

1. A não aplicação do percentual mínimo estabelecido no art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012 em ações e serviços públicos de saúde e a não recondução do percentual da despesa total com pessoal ao limite legal, na forma e nos prazos estabelecidos no artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, constituem irregularidades graves, ensejando a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas de governo.

2. É irregularidade grave o repasse e /ou recolhimento a menor de contribuições previdenciárias em valores significativos, ensejando, per si, a emissão de Parecer Prévio ao Poder Legislativo pela rejeição das contas.

CONSIDERANDO que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

CONSIDERANDO o não atendimento do percentual mínimo de aplicação nas ações e serviços públicos de saúde, aplicando 14,29% das receitas vinculadas, descumprindo o limite estabelecido na Lei Complementar nº 141 /2012, art. 7º;



CONSIDERANDO que não houve a recondução do percentual de despesa total com pessoal do Executivo municipal ao limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao finalizar o exercício com o percentual de comprometimento da RCL de 77,02%, desenquadramento que teve início em 2015, deixando de observar o disposto no art. 23 do referido diploma legal;

CONSIDERANDO que, inobstante os alertas emitidos por esta Corte, não houve a adoção de medidas voltadas à redução da despesa total com pessoal como exigido pela LRF, tendo em vista que tal despesa apresentou crescimento nominal ao longo de todo o exercício;

CONSIDERANDO que, a despeito de ter havido redução do percentual de comprometimento da RCL com a despesa total com pessoal no exercício, saindo de 82,30% no 3º quadrimestre de 2017 para 77,02% no 3º quadrimestre de 2018, o que decorreu exclusivamente do aumento da RCL no exercício, o Executivo municipal ainda se mantém distante do limite estabelecido na LRF;

CONSIDERANDO a grave omissão diante de obrigações previdenciárias do Executivo municipal perante o RGPS;

CONSIDERANDO que, a despeito de o valor das contribuições dos servidores não repassadas ao RGPS no exercício não ser significativo (R\$ 1.966,28), é expressivo o montante de contribuições previdenciárias patronais que deixou de ser recolhido (R\$ 3.699.067,92), representando 57,35% das contribuições devidas pelo ente e 40,75% do total devido (servidor e patronal) ao RGPS no exercício em análise;

CONSIDERANDO que, além da inadimplência supracitada, houve também atraso no repasse e recolhimento de contribuições no exercício, onerando o município com o pagamento dos encargos decorrentes, que somaram R\$ 457.915,17;

CONSIDERANDO que o parcelamento de débitos não afasta a irregularidade pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias, conforme Súmula nº 08 exarada pelo TCE-PE;

CONSIDERANDO que, inobstante ter havido o não recolhimento de contribuições previdenciárias, recursos públicos foram alocados em gastos com festividades, que somaram R\$ 906.387,00, em detrimento de tais obrigações legais impostas ao gestor;

CONSIDERANDO o déficit de execução orçamentária de R\$ 4.875.406,43, indicando a realização de despesas em volume superior à arrecadação de receitas;

CONSIDERANDO a inscrição de Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 7.109.940,18 sem que houvesse disponibilidade de recursos vinculados



para lastreá-los, agravando a situação financeira e patrimonial do ente, contribuindo para o elevado déficit financeiro ao final do exercício, R\$ 9.410.206,03;

Maria Das Graças Arruda Silva:

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 Lagoa de Itaenga a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Maria Das Graças Arruda Silva, 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 Lagoa de Itaenga, 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 e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário;
2. 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 excluir do limite 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;
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. 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;

5. Registrar em notas explicativas do Balanço Patrimonial os critérios que fundamentaram seus registros, incluindo as fontes que apresentam saldo negativo no Quadro Superávit/Déficit Financeiro, dando o devido detalhamento ao que impacta significativamente as demonstrações contábeis;
6. Adotar medidas de controle voltadas a melhorar a capacidade de pagamento dos compromissos de imediato e curto prazo e a prevenir a assunção de compromissos quando inexisterem recursos para lastreá-los, evitando a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos para sua cobertura; e
7. Aplicar em saúde, além do montante mínimo do exercício de referência, a diferença que tenha implicado o não atendimento, em exercício anterior, dos recursos mínimos previstos na Lei Complementar nº 141/2012, em face do que dispõe o seu art. 25.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Providenciar a formalização de processo de gestão fiscal referente ao exercício de 2018, em face da não recondução da despesa total com pessoal ao limite previsto no artlgo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, tratado na análise do item 5.1 do Relatório de Auditoria.

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 %	29,96 %	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 %	75,98 %	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 %	14,29 %	Não
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	77,02 %	Não
	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\$ 1.897.759,56	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	94,01 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator