



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

5ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 18/02/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 18100846-4

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Tuparetama

INTERESSADOS:

Domingos Savio da Costa Torres

JEAN GIMENEZ RODRIGUES (OAB 40481-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeito Municipal de Tuparetama, relativa ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. DOMINGOS SÁVIO DA COSTA TORRES, para a emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE /PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III da Constituição Estadual e pelo artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE PE).

Cumprido destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se, portanto, de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento e a execução das políticas governamentais (gestões orçamentária, financeira, patrimonial, fiscal, da saúde, da educação e do regime de próprio de previdência); demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao Poder Legislativo; bem como o atendimento às normas que disciplinam a transparência da administração pública.

O regime jurídico de Contas de Governo (art. 71, inc. I, da CF/88) é exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo e prevê o julgamento político levado a efeito pelos vereadores, mediante auxílio técnico do TCE-PE, que emite parecer prévio à Câmara Municipal,



recomendando que as contas sejam aprovadas ou reprovadas. Entretanto, o parecer do TCE só pode ser mudado com dois terços dos votos dos vereadores.

Assim, a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (art. 71, inc. II, CF/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, DJ 16/09/02).

O regime de Contas de Gestão impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas, consubstanciado em acórdão, que terá eficácia de título executivo, quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).

“A análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal ou o seu julgamento pela Câmara Municipal não eximem de responsabilidade os administradores - inclusive o Prefeito quando ordenador de despesa - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do Município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os arts. 29, § 2º e 30, inciso II, da Constituição Estadual.” Relatório de Auditoria – pág. 04 (documento 70)

Feitos esses esclarecimentos, passamos à análise.

As principais peças que instruem o processo são:

- Relatório de Auditoria (doc. 70)
- Defesas apresentadas (docs. 96 e 100)
- Despacho de fim de instrução (doc;. 74)
- Nota Técnica de Esclarecimentos (doc. 105).

O Relatório de Auditoria (documento 70) apontou, em sua conclusão, as irregularidades e deficiências (pág. 81/83):

Gestão Orçamentária (Capítulo 2) :



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

[ID.02] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).

[ID.03] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2).

[ID.04] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.3).

[ID.05] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.801.508,61, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4). NTE

Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

[ID.06] Balanço Patrimonial sem apresentar, em Quadro do Superávit /Déficit Financeiro, as disponibilidades por fonte /destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Item 3.1).

[ID.07] Balanço Patrimonial não apresenta Quadro do Superavit/Déficit Financeiro em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (item 3.1).

[ID.08] Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).

[ID.09] Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).

[ID.10] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 3.665,03 (Item 3.4).

[ID.11] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 27.791,80 (Item 3.4).

[ID.12] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (Item 3.5).



Gestão 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).

[ID.16] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

[ID.17] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

Educação (Capítulo 6)

[ID.18] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

Previdência Própria (Capítulo 8)

[ID.19] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 827.736,89, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.20] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 182.783,29 (Item 8.3).

[ID.21] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar no montante de R\$ 249.843,27 (Item 8.3)

Transparência Pública (Capítulo 9)

[ID.11] Nível “Moderado” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar no 131 /2009, na Lei no 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9.1).

Em relação à verificação de cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, a auditoria apresenta quadro resumo pág. 85



/86 do Relatório, apontando descumprimento nas Despesas Total com Pessoal em relação ao segundo semestres, quando alcançou o valor de 62,63%, tendo cumprido os demais valores e limites constitucionais.

Devidamente notificado, o Prefeito do Município de Tuparetama, Sr. DOMINGOS SÁVIO DA COSTA TORRES, apresentou defesa (doc. 100), através de representantes.

Solicitei análise da auditoria quanto às argumentações defensivas relativas aos itens ID.04, ID.05, ID.10, ID.11, ID. 16, ID.17 e ID.18, que veio expressa na Nota Técnica inserida (doc. 105).

A NTE considerou sanada a irregularidade relativa à abertura de créditos adicionais em autorização do Poder Legislativo (ID.04) e a relativa a não recolhimento de contribuições ao RGPS (ID.11), cuja análise expressa no opinativo técnico, acolho.

Quanto às demais irregularidades, o interessado argumenta, em síntese:

- Que a mera existência de irregularidades não tem por si só, o condão de macular a prestação de contas, apenas quando há conduta nas alíneas do inciso III do art. 59 da LOTCE;

Quanto à Gestão Orçamentária (Capítulo 2)

- quanto à LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município:
 - Que a Receita Corrente arrecadada alcançou montante de 76,76% do orçado e quanto à de Capital, apenas 5,10%, baixa arrecadação devido a dificuldades de captação dos recursos junto às esferas Estaduais e Municipais, não tendo a gestão municipal condições de prever a situação.
 - Que este fato é comum em municípios interioranos que dependem dos repasses constitucionais e não possuem outras ferramentas para aumentar a arrecadação municipal.

Quanto às receitas intra-orçamentárias, provenientes de contribuições patronais para o RPPS, que esta visa a implementação do plano de amortização do déficit atuarial, tendo ficado em 77,60% do previsto

Que mesmo diante de tudo isso a arrecadação alcançou 63,88%, entendendo que, fora as receitas de capital, o município tentou trabalhar próximo à previsão da arrecadação. Afirma que o entendimento da Casa é de que se trata de falha dissociada de dano ao Erário.



- Quanto à 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

1. Que o município usa técnicas legislativas orçamentárias análogas às do Estado, ressaltando que não criou despesa, apenas teria remanejado saldo não utilizado para dotações deficitárias, não desconfigurando a peça orçamentária ;

2. Se houve falha, não houve prejuízo à execução orçamentária que pudesse levar à irregularidade das contas.

- Quanto à ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2)

1. Que no início da gestão sentiram falta do dispositivo e, devido a problemas na transição da gestão, a peça não foi elaborada em tempo hábil, mas o equívoco foi regularizado e implementado ainda em 2017, com a elaboração de nova peça orçamentária para o exercício subsequente, conforme teria sido enviado na prestação de contas e no cronograma enviado com o ano base de 2019;

2. Tendo a falha ainda no início da gestão sido corrigida, pedem pela desconsideração do apontamento.

- Quanto ao déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.801.508,61, tendo o Município realizado despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

1. A defesa apresenta um déficit orçamentário extraído do Balanço Orçamentário (doc. 04) de R\$ 1.812.325,94 diferente do apurado pela auditoria (R\$ 1.801.508,61). Alega também que valores informados na despesa considera o montante empenhado no exercício e, que esse montante não reflete o total de compromissos reconhecidos, tendo em vista que parte destas despesas foram inscritas como Restos a Pagar Não Processados.

Por fim, acrescenta que a auditoria esqueceu de diminuir desse montante o saldo em conta de R\$ 1.366.088,55 relativos a outros créditos a receber que trata de valores do exercício de 2017, que só foram repassados no exercício de 2018, cujo valor exato do suposto déficit é de apenas R\$ 62.816,32, conforme demonstrado no Balanço Patrimonial (doc.06).

- Quanto ao Balanço Financeiro sem apresentar controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos (Item 3.1), nem apresentar Quadro do Superavit/Déficit



Financeiro em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Item 3.1), como também Ausência de registro em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa (item 3.2.1)

Afirma que as falhas são meramente formais, tendo os equívocos sido identificados e corrigidos.

- **Quanto à ausência de notas explicativas no Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo:**

Que os documentos constantes conseguiriam exprimir as informações que auditoria registrou como ausentes, e que a partir do exercício de 2019, as notas explicativas teriam sido contemplados no Balanço Patrimonial do Município.

- **Quanto à incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (Item 3.5):**

Que evidenciaram que tais informações correspondem à realidade do Município, mas demonstram que mesmo diante das situações adversas em que se encontra a economia brasileira, a Gestão municipal não conseguiu evoluir no índice de Liquidez Imediata, pelo contrário, regrediu de 1,67 para 0,70, e no índice de Liquidez Corrente de 1,77 para 1,04, demonstrando assim a dificuldade encontrada pela Gestão em tentar equalizar os passivos de curto prazo, juntamente com a saúde financeira do ente público.

E que a incapacidade de pagamento a curto prazo se dá pelas dificuldades que as gestões atuais vêm enfrentando devida crise econômica global.

- **Quanto à extrapolação das despesas com pessoal:**

Que as medidas tomadas não surtiram os efeitos desejados. Nesse norte, não se pode afirmar que a gestão deu causa ao excesso de despesas com pessoal;

Que reduzir as despesas com pessoal implicaria em prejuízo aos serviços públicos essenciais à População do Município de Tuparetama, já que grande parte dos servidores estão lotados nas secretarias de educação e saúde;

Que há tribunais em todo o país que excluem do limite de pessoal valores pagos a profissionais na execução de programas do governo federal, conforme artigo 1º da Instrução nº 003/2018;



Na linha desses entendimentos devem ser excluídos do cálculo da DTP o valor das despesas com pessoal custeadas com recursos federais, o que leva à inexistência da irregularidade;

Que, como o descumprimento se deu no 2º semestre do exercício, e o município tinha até dois quadrimestres subsequentes para reconduzir o limite, o que teria sido feito;

Que esta Corte é tolerante com os gestores recém ingressos na administração da máquina pública, ainda mais quando se depararam com a situação do defendente, sem transição administrativa e com inúmeros concursados a serem empossados.

- Quanto à Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa:

A defesa argumenta que faz registro da despesa com a emissão de nota de empenho vinculativo a uma fonte de recurso, e nem todas as vezes conseguem honrar com este compromisso, sendo assim registrado como Restos a Pagar. Além disso, acrescenta que alguns recursos vinculados a Saúde e Assistência Social, são repassados de um exercício no subsequente e, que aqueles recursos que não forem capazes de honrar com seus compromissos, as receitas de Recurso Próprio horaram tais despesas.

Sobre o montante de Despesas Inscrita em Restos a Pagar Não Processados, que o montante de R\$ 21.600,00 são referentes a contratos de prestação de serviços que excederam o exercício, os quais não podem ser considerados como obrigação legal em virtude de que não houve a real execução dos serviços, o qual ocorrerá no exercício subsequente.

- Quanto a Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício:

A defesa argumenta que durante o exercício de 2017, o Município de Tuparetama arrecadou o montante de R\$ 5.554.945,59 de receitas vinculadas ao FUNDEB e R\$ 14.843,63 relativo a rendimentos de aplicações destas receitas totalizando uma arrecadação total de R\$ 5.569.789,22.

A execução da despesa do FUNDEB totalizou um montante de R\$ 6.586.186,55, cujo excesso é proveniente de empenhos globais para despesas que ainda não foram plenamente executadas, especialmente a despesas com folha de pagamentos que são empenhadas de forma estimativa. Complementa informando que a contabilidade do município



trabalha com o sistema do empenhamento global para garantir o cumprimento legal prévio empenho, só que nem todas as despesas são executadas, as quais podem ser anuladas de acordo com a disponibilidade financeira.

- Quanto ao desequilíbrio financeiro do RPPS em cerca de R\$ 827 mil:

Afirma que esse dado não é real, uma vez que a gestão recolheu a destempo o montante de R\$ 597.799,48, conforme tabela;

Que, portanto, o déficit seria inferior à R\$ 200 mil, sendo fruto do crescente aumento das despesas com aposentadoria e benefícios que são utilizados pelo quadro de pessoal, este composto em sua maioria com servidores de idade avançada.

- Quanto à ausência de recolhimento da contribuição patronal no montante de R\$ 182.783,29 e da patronal suplementar no valor de R\$ 249.843,27 (Item 8.3):

Apresenta planilha em que indica os empenhos de recolhimento, afirmando que a não tempestividade se deu por dificuldades financeiras (pág. 26 e 27 da defesa).

Que, apesar da não tempestividade, atualmente não existem débitos e que mesmo se houvesse a falha não constituiria motivo para mácula das contas, acrescentando trechos de ITD's que teriam deliberado neste sentido, a saber:

Processo TCE-PE nº 1450058-9, Prestação de Contas de Gestão, Prefeitura Municipal de Betânia, Primeira Câmara, julgado em 21/07 /2015, Rel. Cons. Carlos Porto;

Processo TCE-PE nº 1603607-4, Pedido de Rescisão, Prefeitura Municipal de Bom Conselho, Pleno, publicação em 17/01/2017, Rel. Cons. Substituto Adriano Cisneiros;

Processo TCE-PE nº 1402796-3, Recurso Ordinário, Autarquia Educacional da Mata Sul, publicação em 29/07 /2014, Rel. Cons. Carlos Porto;

Processo TCE-PE nº 15100122-4, Prestação de Contas de Governo, Prefeitura Municipal de Bodocó, Segunda Câmara, julgado em 11/10 /2016, Rel. Cons. Marcos Loreto;

- Quanto ao nível moderado de transparência:

Que se tratou do primeiro ano do mandato do defendente e que tomou várias medidas para melhorar a transparência da gestão, não tendo a irregularidade o condão de macular as contas.



É o relatório.

VOTO DO RELATOR

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

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

Dito isto, faço considerações sobre os pontos que considero mais relevantes.

Quanto às irregularidades relativas à gestão orçamentária e financeira, verifica-se que o defendente ratificou suas ocorrências, apenas minimizando suas gravidades.

Em relação à superestimativa de receitas, no julgamento do Processo de Prestação de Contas de Governo relativa a 2016, TCE-PE nº 17100174-6, já fora observado, conforme considerando transcrito da decisão:

CONSIDERANDO que houve distorções na elaboração da Lei orçamentária (LDO), uma vez que configurada a superestimação de receitas, tendo como base os anos anteriores, então encontra-se em desconformidade com a Constituição Federal, artigos 31, 37, 167, V e VI, e Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 1º, caput e § 1º;

Quanto à LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, não procede o argumento de remanejamento de saldo, pois, na prática, o mecanismo libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento.

Quanto ao déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.801.508,61, transcrevo análise da NTE quanto às razões da defesa:

Convém inicialmente esclarecer quanto ao Déficit Orçamentário, que a diferença entre o valor constante no Balanço Orçamentário (doc. 04) e o valor apresentado pela equipe de auditoria reside no total da Receita



Realizada. Foi constatada uma divergência na receita de IPVA apurada pela auditoria e, o valor registrado pela contabilidade no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (doc. 17) contudo, não foi apresentado, pela defesa, nenhuma evidência quanto aos valores do citado comparativo.

Quanto à despesa executada o valor apresentado pela equipe de auditoria é o mesmo registrado no Balanço Orçamentário (doc. 04) de R\$ 23.864.861,33. Constatou-se que os valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados (doc. 28) de R\$ 21.600,00 representa apenas 0,09% do total da despesa empenhada, e não “parte” dessa despesa conforme alega a defesa.

No que tange o valor de R\$ 1.366.088,55, conforme a análise do Balanço Patrimonial (doc.06) nota-se que se trata do valor da Conta Caixa e equivalente de caixa não fazendo parte do cálculo do resultado da execução orçamentária.

Desse modo, constata-se que os argumentos apresentados pela defesa não prosperam e, que o valor apontado pela equipe de auditoria quanto ao resultado deficitário de R\$ 1.801.508,61 está correto.

Em face do exposto, mantemos os termos do Relatório de Auditoria.

Importa destacar o entendimento desta Corte de Contas acerca do tema em sede do processo TCE-PE nº 16100088-5, no sentido de que o déficit orçamentário tem sido de grande preocupação por parte dos Tribunais de Contas, levando à rejeição das contas dos gestores, a exemplo dos Processos TCE-PE nº 1430036-9 (Ribeirão, exercício 2013); TCE-PE nº 1470040-2 (Pedra, exercício 2013); TCE-PE nº 15100179-0 (Ilha de Itamaracá, exercício 2014); Processo TCE-PE nº 1401873-1 (Nazaré da Mata, exercício 2013) e Processo TCE-PE nº 1490101-8 (Venturosa, exercício 2013).

A fragilidade de planejamento e execução orçamentária descaracteriza a peça como instrumento de planejamento, depondo contra o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada e transparente.

Assim, mantenho a irregularidade, que contribui desfavoravelmente para a análise e emissão do parecer prévio das presentes contas, conforme jurisprudência desta Corte de Contas.

- Quanto à inscrição de restos a pagar processados e não processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa, A NTE assim conclui:

O Relatório de Auditoria evidencia nas Tabelas 5.4a e 5.4b (doc. 70, p.49/50) que a Disponibilidade de Caixa (R\$ 1.351.900,57) não foi suficiente nem mesmo para cobrir os Restos a Pagar Processados (R\$ 1.491.229,29) já apresentando um saldo negativo de R\$ 437.614,82 mesmo antes da inscrição de Restos a Pagar não Processado.



Conforme a defesa o gestor assume que não consegue honrar com o montante de despesas empenhadas. Observa-se que mesmo assim não redimensionou o volume dos gastos ao longo de 2017 para adequá-los ao volume de receita arrecada resultando em deficit orçamentário conforme tratado no item 2.2 dessa Nota Técnica de Esclarecimento. Quanto aos Restos a Pagar não Processados não foi anexado nenhum documento que comprove as alegações da defesa.

Diante do exposto, entende-se que a irregularidade não foi sanada. Dessa forma, mantemos os termos do relatório de auditoria.

O deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos também possibilita inscrição de Restos a Pagar com insuficiência de caixa, conforme narrado pela Auditoria no Item 5.4.

Segundo orientação do MDF, os Restos a Pagar do exercício somente poderão ser inscritos, considerando a sua vinculação, caso haja disponibilidade de caixa líquida.

Constata-se que, ao encerrar o exercício de 2017, o Prefeito não deixou recursos vinculados suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados de R\$ 1.251.215,25, em recursos vinculados.

Ao comparar o saldo da Disponibilidade de Caixa Líquida por grupo de recursos com o valor da Tabela 5.4b dos Restos a Pagar não processados no exercício (documento 13), identificou-se que houve inscrição de restos a pagar não processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa; tais fatos caracterizam desequilíbrio fiscal do governo municipal.

Transcrevo trecho do Relatório quanto a fatores que levam ao descontrole dos gastos públicos podendo ter reflexos na inscrição de restos a pagar processados sem que houvesse disponibilidade de caixa:

- Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2).***
- Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.801.508,61, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).***
- Aumento do passivo do Município, impactando no cálculo da liquidez, comprometendo gestões futuras, que acabam por serem obrigadas a dispor de receitas futuras para quitar dívidas de administrações passadas (Item 3.2).***
- Deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (Item 6.3).***



A inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte, portanto, entendo que tais achados concorrem de forma desfavorável na emissão do Parecer Prévio.

- Quanto a Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, a NTE conclui:

O relatório de auditoria apontou uma receita total com recursos do FUNDEB na ordem de R\$ 5.569.789,22, já a realização de despesas foi no valor de R\$ 6.586.1486,55. Conforme o Demonstrativo de Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (doc. 15) o total das despesas refere-se a despesas liquidadas. Segunda a Lei Federal 4.320/64, art. 63. “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

Logo, pela citada Lei, as despesas liquidadas são passíveis de cobrança judicial e não devem ser anuladas pela gestão municipal uma vez que já gerou o direito de terceiros (fornecedores, prestadores de serviço, etc.) contra a administração pública. O Apêndice IX do relatório de auditoria evidencia a falta de lastro financeiro para cobertura do total de despesas realizadas com uma diferença negativa entre os valores recebidos e aplicados mencionados corresponde a R\$ 437.311,65.

Diante do exposto, entendemos que a defesa não apresentou informações suficientes para modificar os termos do relatório de auditoria permanecendo a irregularidade.

Tal fato compromete a gestão financeira de exercícios futuros.

- Quanto às despesas com pessoal, a manutenção acima dos limites compromete não apenas a implementação de políticas públicas indispensáveis, mas também a própria sobrevivência financeira das entidades federativas.

O relatório relata extenso descumprimento das despesas totais de pessoal, entretanto, verifico que em relação a 2017, o desenquadramento da Prefeitura se deu ao final do exercício, e que, em 2016, segundo gráfico constante na página 44 do Relatório de Auditoria a DTP esteve dentro do limite, não cabendo o apontamento de reincidência e não reenquadramento em prazo legal, constante no Relatório.

Assiste razão à defesa a afirmação de que o desenquadramento se deu no 2º semestre do exercício de 2017, e, portanto, o município tinha até dois quadrimestres subsequentes para reconduzir o limite de pessoal.



Nesse sentido, verifico que não houve Processo de gestão Fiscal formalizado relativo ao exercício em questão e, quanto ao formalizado referente a 2016, este foi julgado regular com ressalvas, (TCE-PE nº 1970003-1), justamente por ter o município se mantido no limite durante todo o exercício .

Quanto à discussão sobre a desconsideração de valores relativos aos programas federais do cálculo das Despesas com Pessoal, o TCE-PE já debateu o assunto e não acolheu tese desenvolvida pelos Tribunais de Contas mencionados pelo defendente.

Por fim, ultrapassar o limite previsto no art. 20 da LRF para despesa total com pessoal, por si só, não se constitui em irregularidade capaz de macular as contas, mas a não adoção, no prazo legal, das medidas suficientes para abater o excesso de gastos com pessoal, com a não recondução ao limite legal e a permanência do gasto acima do máximo permitido pela Lei é que caracterizam a desconformidade passível de punição.

Portanto, as irregularidades ID 14 e ID 15, reincidência e não reenquadramento no prazo legal, sintetizadas na conclusão do Relatório, não se aplicam à presente prestação de contas.

Assim, considerado o contexto, mantenho a irregularidade levando ao campo das determinações.

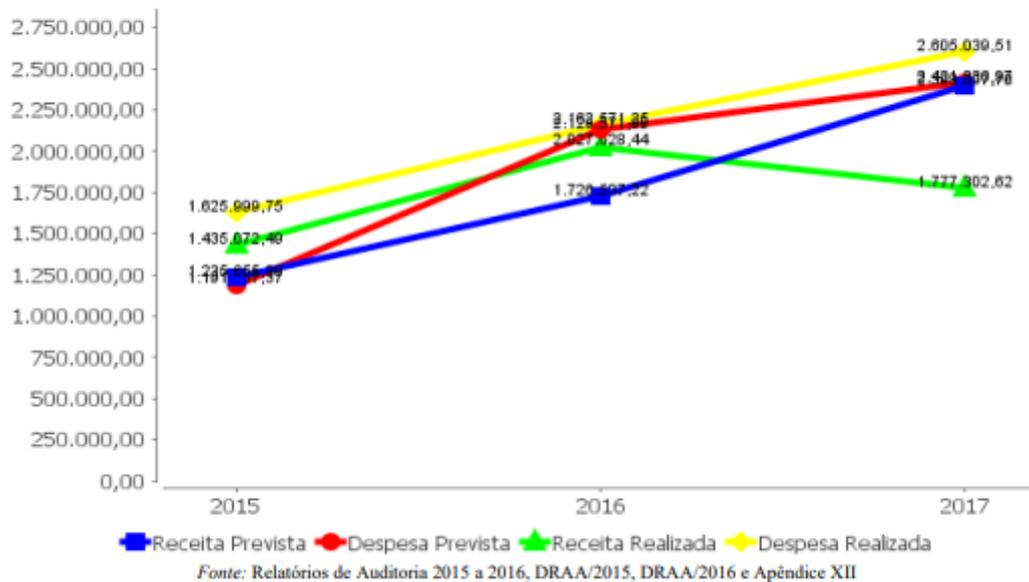
- Quanto às irregularidades apontadas no RPPS:

O Relatório afirma que o resultado previdenciário do Município era deficitário R\$ 827.736,89, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício.

O comportamento das previsões de receita e despesa previdenciárias com as respectivas receitas arrecadadas e despesas realizadas entre os exercícios de 2015 e 2017, foi aposta no gráfico:



**Gráfico 8.1b Receita e Despesa Previdenciária
Tuparetama (2014 e 2017)**



O resultado previdenciário negativo do exercício foi influenciado, entre outros aspectos, pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias. Tal fato culminou com a incapacidade do RPPS, no exercício, de acumular recursos para honrar os pagamentos futuros dos benefícios previdenciários. Acrescenta-se à existência de déficit previdenciário, o fato de que o RPPS de Tuparetama já não possui mais recursos financeiros acumulados para cobrir a diferença entre receitas e despesas, ficando dependente de repasses do tesouro municipal para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários, consoante obrigação imposta pelo § 1º do artigo 2º da Lei 9.717/1998.

A ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, ao regime próprio o montante de R\$ 182.783,29 (Item 8.3) e a ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar no montante de R\$ 249.843,27 compromete as finanças municipais na medida em que os orçamentos municipais futuros ficam cada vez mais comprometidos com o pagamento de contribuições previdenciárias, visto que somadas às contribuições do mês, deve-se pagar as contribuições em atraso.

O não recolhimento tempestivo também impacta o equilíbrio financeiro do regime. Conforme ressalta o Relatório, contribui para o não recolhimento integral, a não elaboração de programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, visto que tais omissões não permitem que sejam adotadas medidas para o adequado controle do gasto público, podendo levar a um grave desequilíbrio fiscal futuro.

Portanto, as argumentações da defesa de que houve recolhimento a posterior, não elidem a irregularidade, conforme vasta jurisprudência desta Corte.



A questão de desequilíbrio do regime, foi abordada no julgamento da Prestação de Contas de Governo de 2016, Processo TCE-PE nº 17100174-6, sintetizada no seguinte considerando:

CONSIDERANDO que se verifica um desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS, haja vista deixou-se de recolher R\$ 134.942,81 da contribuição patronal, desrespeitados os princípios expressos da administração pública, os postulados do interesse público e da economicidade e o princípio do equilíbrio financeiro-atuarial do regime geral de previdência social - Lei Federal nº. 8.212/91, artigos 12, 20, 22 e 30, e artigos 37, 70, 195 e 201, da Constituição Federal

Neste sentido, diante do contexto apresentado da ausência de repasse integral das contribuições devidas ao Regime Próprio da Previdência Social - RPPS, entendo que a irregularidade é grave e capaz de macular as presentes contas, conforme entendimento jurisprudencial pacífico desta Corte de Contas, a exemplo dos pareceres prévios emitidos em sede dos processos TCE-PE nº 17100120-5, PC Governo Amaraji, relatoria Conselheira Teresa Duere; TCE-PE nº 17100175-8, PC governo 2016, Orocó, e TCE-PE nº 17100143-6, PC Governo, Petrolina 2016, de relatoria do Conselheiro Carlos Neves, que registram a gravidade da ausência de repasse das contribuições previdenciárias normais e especiais, em descumprimento à legislação pertinente.

Transparência Pública

[ID.11] Nível “Moderado” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar no 131/2009, na Lei no 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9.1).

Com a finalidade de se realizar um debate mais apropriado sobre a transparência pública, até mesmo para fins de aplicação de eventual sanção pelo descumprimento da legislação correlata, o Tribunal de Contas realiza, de forma periódica, um diagnóstico da avaliação dos portais da transparência das 184 prefeituras municipais do Estado de Pernambuco. Em regra, as prefeituras que apresentam o índice de transparência “inexistência” ou “crítico” tem formalizados Processos de Gestão Fiscal

Para fins de contas de governo, o que se pode concluir é que o “o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência , conforme aplicação de metodologia de “Moderado” levantamento do ITMPE”.

Assim, diante do exposto,

VOTO pelo que segue:



CONTAS DE GOVERNO. DEFICIT ORÇAMENTÁRIO. REGIME PRÓPRIO PREVIDÊNCIA SOCIAL. ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA. FRAGILIDADE DO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. RESULTADO PREVIDENCIÁRIO DEFICITÁRIO.

1. A previsão de receitas e a fixação de despesas em valores distantes da realidade, a precariedade dos instrumentos de controle e execução orçamentária, como a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, e a ausência de disponibilidade por fontes revelam a fragilidade do planejamento e do controle, descaracterizam a concepção de uma peça orçamentária como instrumento de planejamento, depondo contra o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. Ultrapassar o limite previsto no art. 20 da LRF para despesa total com pessoal, por si só, não se constitui em irregularidade capaz de macular as contas, mas a não adoção, no prazo legal, das medidas suficientes para abater o excesso de gastos com pessoal, com a não recondução ao limite legal e a permanência do gasto acima do máximo permitido pela Lei é que caracterizam a desconformidade passível de punição

3. O governo municipal deve corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e reduzir ao mínimo os eventuais déficits financeiros, de forma a observar o equilíbrio das obrigações financeiras do ente durante o exercício.

4. O repasse e /ou recolhimento a menor de contribuições é irregularidade grave, ensejando, per si, a emissão de Parecer Prévio ao



Poder Legislativo pela rejeição das contas.

5. O resultado atuarial negativo é agravado pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias, além de comprometer o equilíbrio financeiro ou atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, também implica no aumento do passivo do município ante o seu sistema de previdência, cujas obrigações pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras são de responsabilidade do tesouro municipal, nos termos do artigo 2º, § 1º, da Lei Federal nº 9.717/2008, e o artigo 26 da Portaria MPS nº 403/08.

6. A não disponibilização integral para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, insere o município no nível de transparência “Moderado”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE.

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

CONSIDERANDO que o presente processo se refere às contas de governo, instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo, apresentadas na forma de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária; demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao legislativo; bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

CONSIDERANDO que a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (art. 70, inc. II, CF/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (STJ, 2ª Turma, ROMS



11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25 /06/02, DJ 16/09/02);

CONSIDERANDO que no contexto apresentado, a ultrapassagem do limite definido no art. 20 da LRF para despesa total com pessoal, por si só, não se constitui em irregularidade capaz de macular as contas, mas a não recondução ao limite legal e a permanência do gasto acima do máximo permitido pela Lei é que caracteriza a desconformidade passível de punição;

CONSIDERANDO a inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados, sem que houvesse disponibilidade de caixa para seu custeio;

CONSIDERANDO a fragilidade do planejamento e da execução orçamentária, com uma previsão de receitas irreais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento; depondo contra o exigido pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe, e a existência de déficit de execução orçamentária, da ordem de R\$ 1.801.508,61;

CONSIDERANDO a ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte /destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superávit/Déficit Financeira, do Balanço Patrimonial, bem como no Quadro do Superávit /Déficit Financeiro, do Balanço Patrimonial caracterizam a desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP;

CONSIDERANDO a ausência de repasse integral das contribuições previdenciárias patronais (R\$ 182.783,29), bem como da contribuição previdenciária patronal complementar (R\$ 249.843,27), no montante total de R\$ 432.626,56, à conta do Regime Próprio de Previdência Social;

CONSIDERANDO que o Regime Próprio de Previdência Social de Tuparetama apresentou resultado previdenciário deficitário em R\$ -827.736,89, agravado pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias pela Prefeitura, comprometendo ainda mais as finanças municipais;

CONSIDERANDO que o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias compromete as finanças municipais na medida em que os orçamentos municipais futuros cada vez mais ficam comprometidos com o pagamento de contribuições previdenciárias, visto que somado às contribuições do mês, deve-se pagar as contribuições em atraso, além de configurar-se inobservância ao art. 1º, §1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, que impõe ao gestor uma ação planejada para evitar o desequilíbrio das contas públicas;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF,



na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Moderado”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE”;

CONSIDERANDO o Relatório Técnico de Auditoria, a Defesa com documentos apresentados e a Nota Técnica de Esclarecimentos;

Domingos Savio Da Costa Torres:

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 Tuparetama a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Domingos Savio Da Costa Torres, relativas ao exercício financeiro de 2017.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Tuparetama, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. **Fortalecer o planejamento orçamentário, mediante previsões adequadas para a receita/despesa, atentando para as exigências estabelecidas pela legislação;**
2. **Fortalecer o sistema de registro contábil, procedendo ao registro das provisões, com a devida aposição de notas explicativas;**
3. **Não incluir na LOA dispositivos inapropriados quanto à abertura de créditos adicionais, a fim de não descaracterizar o papel do Poder Legislativo no que tange à concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento;**
4. **Elaborar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, evidenciando um desdobramento baseado de um estudo técnico financeiro dos ingressos e dispêndios municipais;**
5. **Envidar esforços para implantar definitivamente o controle por fonte de recursos, nos termos do art. 50, inc. I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), em obediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP;**



6. Fortalecer a transparência municipal, observando as exigências dispostas na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal; a fim de elidir as incompletudes apresentadas pelo levantamento do ITMPE.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1.

Que, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas Auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes recomendações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É o voto.

Cons. Subst. Ricardo Rios



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 %	28,91 %	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 %	80,11 %	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 %	21,56 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	62,63 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	943.179,60	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	15,04 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	13,30 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator