



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

8ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 22/03 /2022

**PROCESSO TCE-PE Nº 20100414-8**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS**

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

**EXERCÍCIO:** 2019

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Prefeitura Municipal de Brejão

### INTERESSADOS:

ELISABETH BARROS DE SANTANA

BRUNO SIQUEIRA FRANCA (OAB 15418-PE)

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

## RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeito Municipal de Brejão, relativa ao exercício de 2019, de responsabilidade da Sra. Elisabeth Barros de Santana, para a emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE /PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual no 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE PE).

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

As principais peças que instruem o processo são:

- Relatório de Auditoria (doc. 72)
- Defesa prévia (doc. 82)
- Despacho de fim de instrução (doc. 84)



- **Nota Técnica de Esclarecimentos (doc.130)**

O Relatório de Auditoria (documento 72) apontou, em sua conclusão, as irregularidades e deficiências :

**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] Lei Orçamentária Anual (LOA) com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).

[ID.03] Lei Orçamentária Anual (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 de Vereadores sobre o orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).

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

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

**Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)**

[ID.06] Deficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1).

[ID.07] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

[ID.08] Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).

**Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)**



**[ID.09] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo municipal maior que o valor fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA) (Item 4).**

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

**[ID.10] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Item 5.1).**

**[ID.11] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Item 5.1).**

**[ID.12] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).**

**[ID.13] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4)**

#### **Educação (Capítulo 6)**

**[ID.14] Descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (Item 6.1).**

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

#### **Previdência Prévia (Capítulo 8)**

**[ID.16] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição previdenciária patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 55.953,56 (Item 8.3).**

**[ID.17] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição previdenciária patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 77.455,94 (Item 8.3).**

**[ID.18] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição previdenciária decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).**

**[ID.19] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição previdenciária decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).**

**Após a apresentação da Defesa Prévia (doc. 81), encaminhados os autos para a área técnica desta Corte, solicitando esclarecimentos sobre alguns pontos remanescentes, tendo a Auditoria elaborado a NTE (doc.130), a qual concluiu pela permanência dos pontos**



apresentados no Relatório Preliminar, à exceção do item relativo ao ID 18, por ter sido detectada duplicidade, pois dispõe sobre a mesma matéria do [ID.19].

Destaco o histórico de julgamento de processos de prestação de Contas de Governo do respectivo Ente, notadamente os que estão sob a mesma gestão (2017/2020), conforme seja:

EXERCÍCIO	PROCESSO TC Nº	TIPO	JULGAMENTO
2017	18100555-4	Governo	Julgado e recorrido ED - Provimento parcial RO em julgamento
	18100534-7	Gestão	Julgado e recorrido RO em julgamento
2018	19100302-5	Governo	Regular com ressalvas
	20100633-9	RGF	julgado Irregular
	21100583-6	RGF	Em julgamento
2019	ESTE	Governo	
2020	21100387-6	Governo	Em instrução

Fonte: Sistema E-TCE em 08.03.2022

É o relatório.



## VOTO DO RELATOR

Registre-se inicialmente que o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do Parecer Prévio pelo TCE-PE, com a finalidade de dar cumprimento à Constituição Estadual, artigo 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual no 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE-PE), artigo 2º, inciso II.

Passo a decidir, levando em conta o Relatório de Auditoria e a Defesa apresentada, conforme seja:

### 1. No que pertine ao descumprimento dos limites constitucionais e legais:

#### 1.1. Despesa Total com Pessoal (Item 5.1 do RA):

- Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Item 5.1).
- Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF
- Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal

Segundo o Apêndice III do Relatório (fls. 91/92 do RA), a DTP do Poder Executivo foi de R\$ 14.750.495,83 ao final do exercício de 2019, o que representou um percentual de 55,87% em relação à RCL do município, apresentando descumprimento ao artigo 20, inciso III da LRF, que definiu que a Despesa Total com Pessoal (DTP)<sup>48</sup> do Poder Executivo não deve ultrapassar 54% da Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>49</sup> do respectivo período de apuração.

Tal percentual apresentou ainda divergência em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2019, que foi de 56,63%.

Destacou a Auditoria, no item 5.1 do Relatório Técnico, que o Poder Executivo de Brejão manteve-se acima do limite permitido durante todo o exercício de 2019 ora analisado.

Os percentuais em 2019 foram os seguintes:

- 1º quadrimestre - 59,65%
- 2º quadrimestre - 58,45%



- 3º quadrimestre - 55,87%

**Destacou que o Poder Executivo de Brejão desenquadrou-se no 3º quadrimestre de 2015 e no 1º quadrimestre de 2017 foi reconduzida ao limite legal, porém desenquadrou-se novamente no 3º quadrimestre de 2017 e permaneceu nesta situação até o 3º quadrimestre de 2019, em desobediência ao previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).**

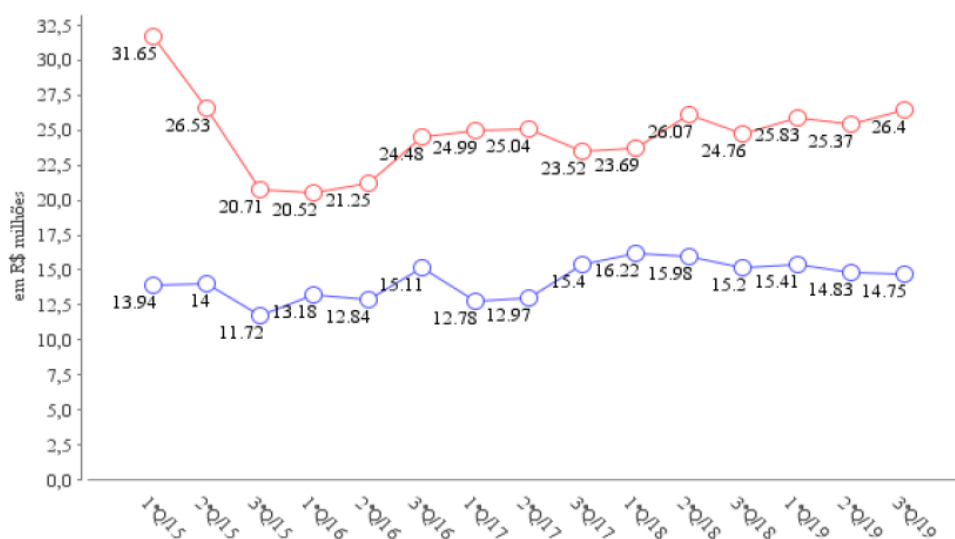
**Destacou, ainda, que a Prefeitura Municipal de Brejão não adotou medidas para a redução do montante da Despesa Total com Pessoal (DTP) do Poder Executivo municipal que excedeu o limite máximo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou seja, decretos, portarias e outros instrumentos normativos, conforme declaração apresentada na prestação de contas pela prefeita do município (doc. 16), Sra. Elisabeth Barros Santana.**

**Informou que em nenhum dos RGF emitidos pelo Poder Executivo de Brejão (doc. 58) foram informadas as medidas corretivas para a redução e controle da despesa total com pessoal.**

**Acrescentou que este Tribunal de Contas emitiu diversos Alertas de Responsabilidade, ao referido Poder Executivo, em razão de ter ultrapassado o percentual de 48,6% da RCL (limite de alerta), ou seja, 90% do limite máximo legal, conforme Ofícios TC/GC02 nº 00215/2019, de 05/09/2019, e TC/GC02 nº 00010/2020, de 14/01/2020, (doc. 66), nos termos que prescreve o artigo 59, § 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).**

**Demonstrou, em gráfico, o comportamento da Receita Corrente Líquida (RCL) e da Despesa Total com Pessoal (DTP) de forma conjunta:**

**Gráfico 5.1b RCL x DTP, 2015-2019 – Brejão**



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Apêndice VIII deste relatório

### A Defesa alegou, em síntese apertada, que :

- Ao contrário do que apontado no RA, “além de não se desenquadrar do limite de despesa total com pessoal, em relação à receita corrente líquida, nos 03 (três) quadrimestres de 2019, ao longo dos exercícios de 2018 e 2019, a atual administradora adotou medidas previstas na legislação para reduzir o excedente da despesa com pessoal e, no mais, deixou de praticar outros atos que poderiam aumentar a despesa com pessoal, visando restabelecer os gastos com pessoal aos limites estabelecidos no art. 20, III, letra “b”, da Lei Complementar nº 101/2000 e, por ser assim, o desenquadramento da despesa total com pessoal, em relação à receita corrente líquida, não constitui causa de rejeição de contas anuais de governo.”
- Houve a inclusão na DTP de despesas realizadas com O pagamento de folha dos antigos aposentados e pensionistas, que é paga diretamente pela Prefeitura de Brejão/PE;
- o ente municipal, por ter servidores que, no passado, por força de convênio, contribuíam para o antigo IPSEP, que se comprometiam a assegurar assistência médica e pensão por morte, enquanto que a edilidade, por não guardar em fundo específico, a obrigação patronal que era de sua responsabilidade, se comprometia a pagar aposentadoria a seus servidores, acabou incluindo os proventos de aposentadoria e pensões mensalmente pagos a estes inativos, QUE SUPREM O PASSIVO A DESCOBERTO DO PASSADO, como despesa total de pessoal, em flagrante violação ao que dispõe o inciso IV do § 1º do art. 19 c/c § 2º do art. 18, ambos da LRF, que vedam a inclusão na DTP de valores de competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18...



- Ao se promover a dedução das folhas de pagamento de proventos dos antigos aposentados e pensionista, verifica-se que a DTP, em relação a RCL, acaba se enquadrando no limite de pessoal no 3º quadrimestre de 2019, ao 53,74%, conforme se extrai do demonstrativo em anexo e das folhas de pagamento acostadas;
- A administradora só assumiu o mandato eletivo no ano de 2017, de modo que o que aconteceu no período anterior ao início de sua gestão não tem o condão de macular as contas anuais do exercício financeiro de 2019;
- Importante observar que despesas de pessoal, permanentes e contínuas, foram criadas em gestões anteriores e, por resultarem de vínculos efetivos e estáveis, estão sendo suportadas pela atual gestão, circunstância que exclui ou ao menos deve minimizar sua responsabilidade, na medida em que, nesse caso, não deu causa a realidade hostilizada pela auditoria;
- A atual administradora adotou medidas previstas na legislação para reduzir o excedente da despesa com pessoal e, no mais, deixou de praticar outros atos que poderiam aumentar a despesa com pessoal, visando restabelecer os gastos com pessoal aos limites estabelecidos no art. 20, III, letra “b”, da Lei Complementar nº 101/2000 e, por ser assim, o desenquadramento da despesa total com pessoal, em relação a receita corrente líquida, não constitui causa de rejeição de contas anuais de governo.
- Quando ocorria alguma oscilação negativa na despesa total com pessoal, em face do risco de extrapolar o limite legal, a administradora promovia exonerações de cargos comissionados e rescisões de contratações temporárias, por excepcional interesse público, diminuindo a quantidade de vínculos de trabalho, para, com essa iniciativa, reduzir significativamente os gastos com despesa total com pessoal e, no mais, sempre se manter enquadrado.
- Conforme informações das folhas de pagamento de pessoal, relativas aos quadrimestres de 2018 e 2019, inexistiu aumento da quantidade de vínculos efetivos, comissionados ou temporários, mas, ao contrário, ocorreu significativa redução de pessoal;
- Promoveu a diminuição de gratificações e funções gratificadas, buscando, com essa providência, o enquadramento da despesa total de pessoal em relação a receita corrente líquida;
- Ao final do primeiro ano de mandato (2017), lançou edital para realização de concurso público, na forma prevista no inciso II do art. 37 da Carta Magna, objetivando, dentro dos estudos técnicos que realizou, nomear apenas o necessário a manutenção dos





**serviços em padrões razoáveis, de modo a diminuir a despesa total com pessoal;**

- **Deixou de praticar atos que pudessem aumentar a despesa total com pessoal. Não deu concretude a iniciativa de Leis Municipais que tivessem o objetivo de promover o aumento de vencimentos dos cargos de provimento em comissão e salários de servidores efetivos diversos daqueles detentores de piso salarial fixado pelo Governo Federal, a exemplo dos profissionais do magistério e agentes comunitários de saúde e de combate às endemias e, no mais, para equiparação do vencimento básico ao salário mínimo nacionalmente unificado;**
- **Por conta de sua atuação, o município, que já vinha desenquadrado desde o 3º quadrimestre de 2015, no exercício de 2017, conseguiu se reenquadrar ao limite da LRF durante dois quadrimestres (1º - 51,14%, e 2º - 51,80), voltando apenas a extrapolá-lo a partir do 3º quadrimestre de 2017, em virtude do pagamento de 13º (décimo terceiro) salário e outras verbas remuneratórias, além dos encargos delas decorrentes;**
- **O desenquadramento da DTP em relação a RCL decorre dos reajustes salariais que são concedidos pelo Governo Federal e impostos aos entes da federação, como se dar com os profissionais do magistério, agentes comunitários de saúde, agentes de combate as endemias e, ainda, o reajuste para equiparação do vencimento básico do servidor municipal ao salário mínimo nacionalmente unificado;**
- **Apresentou quadro demonstrativo, com variação percentual entre a RCL e a DTP do período compreendido entre 3ºm quadrimestre de 2018 ao 3º de 2019, sendo este último de 0,43%.**
- **Destacou que a DTP foi reduzida, demonstrando que a DTP foi sendo reduzida ao longo do exercício de 2019;**
- **No cenário econômico de 2015, 2016, 2017, 2008 E 2019, não havia como manter os gastos com pessoal dentro do limite fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal;**
- **Estava suspensa a contagem dos prazos para reenquadramento, em face da declaração de calamidade pública pelo Governo do Estado de Pernambuco, na forma disposta na Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000, art. 65, posto que o Município de Brejão/PE, desde o ano de 2013, encontrava-se em situação anormal caracterizada como “Situação de Emergência” e, mais precisamente, como de “calamidade**



pública”, estando, diante disto, suspenso os prazos e obrigações estabelecidos no art. 23 da LRF, nos termos como preconizado no art. 65 do mesmo diploma legal.

- Citou jurisprudência do exercício de 2013 processo TCE-PE Nº 1590019-8, referente aos relatórios de Gestão Fiscal do 2º e 3º quadrimestres de 2013, cujo entendimento pela regularidade com ressalvas, em face da suspensão do prazo por situação de emergência.
- Requereu o julgamento pela aprovação.

**Não cabe razão à Defesa, conforme motivos que passo a expor:**

- O Relatório Técnico de Auditoria demonstrou graficamente (fls.15) a evolução da Receita Arrecadada e da Despesa Executada pelo Município de Brejão, desde 2013 a 2019, onde é possível constatar que, no exercício ora em lume, a Receita Arrecadada ficou em patamar superior à Despesa Executada, apesar da do fato das estimativas para a receita e despesa constantes da LOA não terem correspondido à realidade do município de Brejão.
- Não obstante todo o cenário de dificuldades apontado pela Defesa, a Prefeitura Municipal de Brejão realizou despesas, em 2019, com eventos comemorativos no valor de R\$ 252.553,63, conforme Demonstrativo de Despesas com Eventos Comemorativos (doc. 64);
- A Lei de Responsabilidade Fiscal fixou normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, determinando, entre outros parâmetros, que os gastos com pessoal do Poder Executivo não poderão exceder o percentual de 54% da Receita Corrente Líquida – RCL;
- O aumento do salário mínimo, do piso dos professores e os reajustes do plano de cargos e salários são previsíveis e, da mesma forma, devem ser adotadas medidas compensatórias para evitar ultrapassar o limite da DTP;
- Os Decretos Estaduais que estabeleceram o estado de emergência citado pela Defesa não são relativos ao exercício ora analisado.
- O Decreto nº. 46.526/18 (doc. 119), apesar de abranger o período até março de 2019, não incluiu o município de Brejão dentre aqueles em situação de emergência por efeito da estiagem. Assim, tal argumento apresentado pela Defesa não prosperou;



- A irregularidade em lume, também foi constatada nos exercícios de 2017 e 2018, sob a gestão da ora defendente;
- A Defesa não fez prova das alegações apresentadas, notadamente quanto à promoção e diminuição de gratificações e funções gratificadas, não obstante, ainda que tenham sido tomadas, não trouxeram efetividade na diminuição da DTP.

Em sede de Nota Técnica de esclarecimentos, a Auditoria assim se posicionou:

*“Convém inicialmente esclarecer que não houve “estudo histórico da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida” feito pela auditoria, conforme narrou a Defesa prévia.*

*O que há no relatório é apenas um gráfico seguido de curta análise, os quais demonstram um cenário do comportamento da RCL e a DTP ao longo do tempo.*

*Um “estudo” exigiria o levantamento de outras informações e aspectos que fugiriam ao propósito do item, conforme estabelece o seu objetivo, que é breve e sucinto:*

*Analisar o cumprimento do limite de Despesa Total com Pessoal (DTP) do Poder Executivo previsto na LRF (54% da RCL).*

(Fonte: Relatório de auditoria, doc. 72, p. 40).

É com amparo nesse objetivo que a auditoria concluiu: [ID.10] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Item 5.1), da qual as demais situações derivam.

O argumento da Defesa prévia de que deveriam ser desconsiderados nos cálculos da auditoria as folhas de pagamentos de inativos e pensionistas de antigos servidores que foram vinculados ao IPSEP, pagas com recursos do Tesouro, ou seja, diretamente pela Prefeitura, não deve prosperar.

Segundo a LRF então vigente:

*Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com*



***peçoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.***

**Art. 19 (...)**

**§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:**

**(...)**

**VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:**

**a) da arrecadação de contribuições dos segurados;**

**b) da compensação financeira de que trata o § 9o do art. 201 da Constituição;**

**c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. (grifos meus)**

**Portanto, as despesas com a massa de inativos e pensionistas antes vinculados ao IPSEP alegadas na Defesa prévia seriam dedutíveis apenas se tivessem sido pagas com os recursos vinculados ao RPPS.**

**Ocorre que o município optou anteriormente por não levar para o seu RPPS tais segurados, bancando-os com seus próprios recursos. Essa decisão política tem os seguintes desdobramentos:**

**- Evita o aumento do deficit atuarial do RPPS: uma vez que a incorporação dessa massa de segurados ao RPPS, para os quais não há recursos acumulados decorrentes de contribuições previdenciárias, aumentaria o Passivo Atuarial; por consequência:**



- **Evita o aumento da alíquota patronal do município (normal e/ou suplementar):** aumento necessário para cobrir o aumento do deficit atuarial;

- **Evita o desgaste político** com essa massa de segurados ao não onerá-la com a cobrança de contribuição previdenciária para financiar seus benefícios presentes e futuros;

- **Aumenta a despesa com pessoal:** pois só é possível deduzir da DTP as situações previstas no art. 19 da LRF.

Ocorre, portanto, que a decisão política de não ter vinculado essa massa de segurados ao RPPS beneficia a gestão municipal nos três primeiros itens acima e a prejudica quanto ao último item. Deve, então, a Prefeita assumir os bônus e o ônus da decisão política, ou alterá-la, e não acolher apenas seus aspectos positivos.

Ademais, as despesas com inativos e pensionistas pagas com recursos do Tesouro devem ser consideradas como despesa bruta de pessoal e não devem ser deduzidas no cálculo da DTP. É assim que orienta a Secretaria do Tesouro Nacional, no Manual de Demonstrativos Fiscais, ao tratar das despesas não computadas na DTP:

#### **04.01.02.02 Despesas deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal para cálculo da Despesa Total com Pessoal**

No demonstrativo em referência serão deduzidas (não computadas) apenas as seguintes despesas com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas:

(...)

d) com inativos, considerando-se, também, pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente

arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superavit financeiro.

**Não poderão ser deduzidos:**

a) as despesas com pessoal inativo e pensionista, custeadas com recursos não vinculados; (grifos meus)



Ademais, como se observa, não impacta na dedutibilidade da despesa o fato de os segurados constantes nessas folhas de pagamento terem sido vinculados ao IPSEP.

Assim, fica incontroverso que os cálculos da auditoria estão corretos, estando configurada a extrapolação ao limite de 54% previsto na LRF no encerramento do exercício de 2019.

Por conseguinte, considerando que a gestão municipal foi alertada por esta Corte de Contas para a situação de desenquadramento do limite da LRF (Relatório de auditoria, doc. 72, p. 43), sugere-se adicionalmente que a relatoria determine a instauração de Processo de Gestão Fiscal, nos termos da LOTCE, art. 21, III c/c art. 39 e da Resolução TCE-PE nº 20 /2015, art. 12, para verificar se o Poder Executivo do Município de Brejão adotou as medidas previstas na legislação, nos prazos que a lei determina, visando a reduzir o excedente da despesa com pessoal no exercício de 2019.

Seria, inclusive, a oportunidade adequada para que a documentação que comprove o estado de calamidade pública em 2019 fosse apresentada, haja vista não constar nada que dê suporte à essa situação entre os documentos apresentados, em especial, os documentos 107 a 119 deste processo, restando apenas a menção feita pela Defesa prévia.”

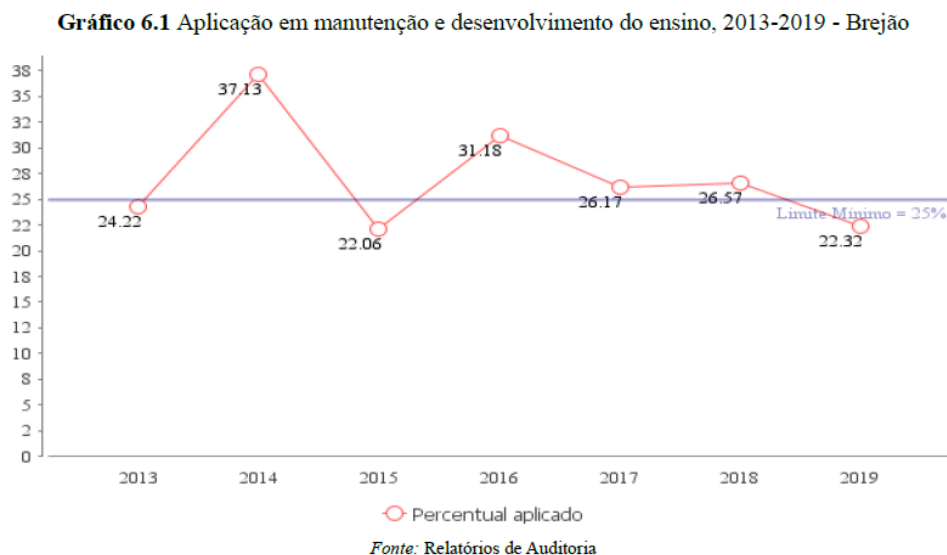
Entendo assistir razão à equipe de Auditoria e acréscimo, por oportuno, que a referida irregularidade também foi constatada e registrada nos Pareceres prévios exarados quando da análise das contas dos exercícios de 2017 (TC nº. 18100297-8) e 2018 (TC nº. 19100158-2), sendo, portanto, reincidente o referido descumprimento do limite legal.

## **1.2. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Item 6.1 do RA):**

Constatou a Equipe de Auditoria que o valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2019 pelo município de Brejão, segundo o Apêndice VII, correspondeu a R\$ 3.217.077,41, o qual representa 22,32% da receita de impostos e transferências aplicável ao ensino, não cumprindo a exigência do caput do art. 212 da Constituição Federal, que determina que os municípios deverão aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino no mínimo 25% da receita proveniente de impostos, incluindo as transferências estaduais e federais.



Demonstrou no gráfico 6.1 a série histórica de aplicação, tendo havido, em 2017, uma aplicação de 26,17%, em 2018 26,57% e, em 2019, uma queda para 22,32%., conforme seja:



Como agravante do descumprimento do limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, observa-se que o município de Brejão apresentou um aumento do Fracasso Escolar, no exercício de 2019, com relação ao exercício de 2018, num percentual de 2,17%.

Alertou ainda a peça técnica que o descumprimento do limite mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino pode ocasionar a intervenção do Estado no município (Constituição Federal, artigo 35, inciso III), além de impossibilitar o município de receber transferências voluntárias, exceto aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social (LRF, artigo 25, § 1º, IV, b).

A Defesa se insurgiu contra o apontamento, alegando, em síntese que:

- A auditoria, ao elaborar o cálculo do limite de 25% de receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino, deduziu o valor de R\$ 319.829,49, relativos a Restos a Pagar processados do exercício de 2016, inscritos em exercícios anteriores a 2019 e neste ano cancelados, relativos a Educação Infantil e Ensino Fundamental;
- Havia disponibilidade de caixa no montante de R\$ 633.997,04;



- De modo equivocado, deduziu o valor de R\$. 319.829,49, relativos a Restos a Pagar processados do exercício de 2016, inscritos em exercícios anteriores a 2019 e neste ano cancelados, relativos a Educação Infantil e Ensino Fundamental;
- Ao realizar ajuste, sem a dedução acima descrita, o valor da aplicação ficaria em R\$. 3.856.174,74, que corresponde ao percentual de 26,75%, cumprindo, portanto, a regra prevista no art. 212 da Carta Magna.

Em sede de nota de esclarecimentos, a área técnica concluiu:

“A discussão sobre o cumprimento do limite de aplicação em MDE concentra-se, portanto, em dois itens das deduções:

a) Os Restos a Pagar Processados inscritos em exercícios anteriores e cancelados no exercício de 2019 (Educação Infantil e Ensino Fundamental), no valor de R\$ 319.829,49, correspondendo à dedução da linha 3.5 no Apêndice VII do relatório (doc. 72, p. 97) ; e

b) Despesas inscritas no exercício em Restos a Pagar Processados, sem disponibilidade financeira para pagamento (relacionadas à EI e ao EF), no valor de R\$ 319.267,84, correspondendo à dedução da linha 3.7 no Apêndice VII do relatório (doc. 72, p. 97).

Para o primeiro caso, a Defesa prévia alega equívoco da parte da auditoria, mas não fundamenta a razão de considerá-lo erro.

O referido valor, de R\$ 319.829,49, é o resultado do cancelamento dos Restos a Pagar processados inscritos em exercícios anteriores, porém cancelados em 2019 e referem-se integralmente à fonte de recursos próprios da Educação (doc. 34, p. 61), ou seja não são despesas relativas à fontes de recursos vinculadas. Portanto, foram despesas consideradas na aferição da MDE no exercício de sua inscrição.

Na medida em que tais despesas foram liquidadas e anteriormente consideradas como pertencentes à MDE ao se proceder sua aferição, mas foram canceladas pelo município, nada mais justo que sejam deduzidas nos cálculos de 2019, uma vez que não mais poderão sê-las nos exercícios passados a que elas se referiram.

É o que dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente para o exercício de 2019, elaborado pela STN, ao tratar do Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), em seu Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE para os municípios:





### **34- CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO = (44 j)**

**Registra o total de restos a pagar cancelados no exercício, referentes a despesas com MDE, que foram inscritos com disponibilidade financeira. Seu valor deverá ser o mesmo apurado no item 44, coluna “j” desse anexo. Esse valor não deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos, devendo, portanto, ser deduzido.**

**O objetivo é compensar, no exercício, os Restos a Pagar cancelados provenientes de exercícios anteriores que se destinavam à manutenção e desenvolvimento do ensino.**

**(grifos meus)**

(Fonte: MDF, 9ª ed. p. 342).

**Portanto, ao se desconsiderar as alegações da Defesa prévia quanto a este primeiro aspecto, o total aplicado na MDE desejado pela defesa, de R\$ 3.856.174,743 (doc. 86), se reduz para R\$ 3.536.345,254, o que corresponde a 24,5% de aplicação na MDE para o exercício de 2019, ficando abaixo do limite mínimo que corresponde a R\$ 3.603.167,84 (R\$ 14.412.671,35 x 25%5), e já caracterizando o descumprimento da aplicação na MDE.**

**O segundo aspecto das alegações da Defesa prévia diz respeito à dedução dos Restos a Pagar inscritos sem disponibilidade financeira, de R\$ 319.267,84, feitos pela auditoria. Tal montante corresponde à soma dos Restos a Pagar sem disponibilidade da fonte MDE, de R\$ 188.463,26, com os Restos a Pagar sem disponibilidade da fonte FUNDEB, de R\$ 130.804,58 (Relatório de auditoria, doc. 72, p. 97).**

**Em primeiro lugar, a Defesa prévia alega erro próprio ao estimar suas disponibilidades, que corresponderiam a R\$ 633.997,04 (doc. 82, p. 5), as quais seriam superiores aos Restos a Pagar apontados pela auditoria e comprovariam a existência de suporte financeiro para fundamentá-los.**

**Contudo, ao apresentar a origem desses R\$ 633 mil, em um demonstrativo da Disponibilidade Financeira do Fundo Municipal da Educação (FME), doc. 87, a Defesa prévia contamina-os com um conjunto de fontes vinculadas que não devem ser consideradas: de convênios específicos com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da**



Educação (FNDE), do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), do Programa de Aceleração do Crescimento para Construção de Creche (PAC I), e da Quota do Salário Educação (QSE).

Em sequência, no doc. 88, a Defesa prévia apresenta um novo RGF do encerramento do exercício de 2019, com novas informações para o Anexo 5 - Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e de Restos a Pagar. Nesse novo documento está consignado que as fontes MDE e FUNDEB, além de terem valores diferentes dos considerados pela auditoria, seriam suficientes para suportar a inscrição de Restos a Pagar Processados (doc. 13):

**Quadro 1** Confronto de valores informados no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e de Restos a Pagar - Anexo 5 do RGF, 2019 - Brejão

**RGF apresentado na prestação de contas (doc. 13)**

Fonte	Disponibilidade de caixa na fonte	RPP de exercícios anteriores	RPP do exercício
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	112.089,43	212.254,84	188.463,26
Transferências do FUNDEB	0,00	13.661,00	130.804,58

**RGF apresentado na Defesa prévia (doc. 88)**

Fonte	Disponibilidade de caixa na fonte	RPP de exercícios anteriores	RPP do exercício
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	443.650,47	212.254,84	188.463,26
Transferências do FUNDEB	170.771,37	13.661,00	130.804,58

Contudo, os novos valores das disponibilidades de caixa nas fontes MDE e FUNDEB apresentados no documento 88, não obstante indicarem a suficiência de recursos para os Restos a Pagar Processados inscritos no exercício de 2019, não guardam correspondência com o documento 87:

**Quadro 2** Confronto de valores informados no Disponibilidade Financeira do FME (doc. 87) e no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e de Restos a Pagar - Anexo 5 do RGF (doc. 88), 2019 - Brejão



**Disponibilidade Financeira do FME x Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e de Restos a Pagar - Anexo 5 do RGF**

Conta contábil	Disponibilidade de caixa na conta contábil
Educação 25%	28.466,48
Transferências do FUNDEB	1.209,67
Transferências do FUNDEB	194,67

Fonte: doc. 87.

Fonte	Disponibilidade de caixa na fonte
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	443.650,47
Transferências do FUNDEB	170.771,37

Fonte: doc. 88.

Observe que o montante de R\$ 443,6 mil da fonte “Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação” no documento fiscal (novo RGF) não guarda conformidade com os R\$ 28 mil da conta “Educação 25%” no documento contábil.

Igualmente, os R\$ 170 mil do FUNDEB no documento fiscal não encontram amparo nos pouco mais de mil reais das contas do FUNDEB no documento contábil.

Na medida em que são os documentos contábeis que geram as informações para os documentos fiscais, e não vice-versa, não deve ser considerado o argumento de que havia disponibilidade de recursos para financiar a inscrição de Restos a Pagar Processados nas fontes MDE e FUNDEB apresentado pela defesa com fundamento num novo RGF.

Ademais, sobre o aspecto da pertinência da dedução feita pela auditoria da inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade das despesas típicas de aplicação na MDE, o já citado Manual de Demonstrativos Fiscais, no rol das deduções de despesas da MDE, estabelece:

***33- RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO***

***Registra, como valores a serem deduzidos, somente no RREO do último bimestre do exercício, a parcela dos Restos a Pagar, inscritos no encerramento do exercício, que exceder o valor, em 31 de dezembro, da disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação. Ressalta-se que a inscrição em Restos a Pagar no exercício limita-se, obrigatoriamente, à suficiência de caixa, que representa a diferença positiva entre Disponibilidade Financeira e Obrigações***



***Financeiras a fim de garantir o equilíbrio fiscal no ente. No entanto, se, por um lado, o ente deve orientar-se pelo princípio do equilíbrio fiscal, por outro, deve também obedecer ao princípio da transparência das informações. Assim sendo, caso o ente inscreva Restos a Pagar além do que lhe é permitido, este fato deve ser demonstrado nessa linha com o intuito de garantir transparência e fidedignidade às informações prestadas.***

***Para efeito deste demonstrativo, deverão ser considerados somente os Restos a Pagar inscritos no exercício de referência e as disponibilidades financeiras vinculadas à Educação já deduzidas da parcela comprometida com Restos a Pagar de exercícios anteriores. Conforme art. 8º, parágrafo único, da LRF, os recursos vinculados à Educação permanecerão vinculados ainda que em exercício diverso.***

***Sendo assim, os recursos vinculados a Restos a Pagar de exercícios anteriores, não podem ser considerados disponíveis para a inscrição de novos Restos a Pagar.***

***No caso de não haver disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação, no encerramento do exercício, deverá ser registrado o valor total dos Restos a Pagar, pois os mesmos não poderão ser considerados como aplicados em MDE.***  
***(grifos meus)***

*(Fonte: MDF, 9ª ed. p. 342).*

Assim, os R\$ 188.463,26 inscritos em Restos a Pagar sem disponibilidade na fonte MDE, que compõem o montante de R\$ 319.267,84 deduzidos pela auditoria, foram corretamente considerados pela equipe.

Por consequência, o total aplicado na MDE desejado pela Defesa prévia, de R\$ 3.856.174,746 (doc. 86), que outrora havia diminuído para R\$ 3.536.345,257 ao se desconsiderar as alegações da defesa quanto aos Restos a Pagar cancelados, se reduz novamente em R\$ 188.463,26, ficando agora em R\$ 3.347.881,99, o que corresponde a uma de aplicação na MDE de 23,2%, ampliando a insuficiência ao limite mínimo para o exercício de 2019, que corresponde a R\$ 3.603.167,84 (R\$ 14.412.671,35 x 25%<sup>8</sup>).

Resta, portanto, a análise dos Restos a Pagar sem disponibilidade inscritos na fonte FUNDEB, de R\$ 130.804,58 (Relatório de auditoria, doc. 72, p. 97).



Antes abrem-se parênteses para explicações preliminares sobre o porquê de se deduzir despesas da fonte FUNDEB nos cálculos da MDE.

Conforme o entendimento então vigente da STN, a verificação do cumprimento do limite da MDE, além da fonte “Receita resultante de impostos” (doravante chamada “fonte MDE”), também deve considerar a fonte FUNDEB:

DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE - CUSTEADAS COM A RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS E RECURSOS DO FUNDEB	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS		INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (i)
			Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d)x100	Até o Bimestre (g)	% (h) = (g/d)x100	
22- EDUCAÇÃO INFANTIL							
22.1 - Creche							
22.1.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB							
22.1.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos							
22.2 - Pré-escola							
22.2.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB							
22.2.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos							
23- ENSINO FUNDAMENTAL							
23.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB							
23.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos							
24- ENSINO MÉDIO							
25- ENSINO SUPERIOR							
26- ENSINO PROFISSIONAL NÃO INTEGRADO AO ENSINO REGULAR							
27- OUTRAS							
28- TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (22+23 + 24 + 25 + 26 + 27)							

(Fonte: MDF, 9ª ed. p. 317).

Em função de deficiências no controle de fontes (item 3.1 do Relatório de Auditoria), para chegar ao valor das Despesas com Ações Típicas da MDE (R\$ 10.801.553,60, no Apêndice VII, linha 2), a auditoria considerou todas as despesas realizadas no Ensino Fundamental, na Educação Infantil e em outras subfunções em todas as fontes.

Por isso é necessário serem deduzidas as despesas que, por destinação específica, são previamente vinculadas à MDE, como os convênios com o FNDE, PNATE etc. (R\$ 653.983,01, no Apêndice VII, linha 3.8).

O que se pretende com esse procedimento é identificar as despesas realizadas nas fontes MDE e FUNDEB, sobre as quais deve ser aferido o percentual aplicado na MDE.

Portanto, o Total Aplicado no Setor de Ensino (R\$ 3.217.077,41, no Apêndice VII, linha 4) contém apenas despesas realizadas nas fontes MDE e FUNDEB. Fecham-se aqui os parênteses.

Não obstante não haver previsão expressa no Manual de Demonstrativos Fiscais para a dedução dos Restos a Pagar sem disponibilidade inscritos na fonte FUNDEB, de R\$ 130.804,58, das despesas com ações típicas de MDE, há fundamentos para que a equipe de auditoria tenha procedido à dedução dessa situação, digamos, atípica.



O primeiro fundamento é a obediência ao Princípio da Anualidade para a aferição desse limite previsto no caput do art. 212:

***Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifos meus)***

Na medida em que as despesas do FUNDEB que extrapolaram suas disponibilidades em 2019 (em R\$ 130.804,58) não serão bancadas por recursos do Orçamento de 2019 (da MDE ou do FUNDEB), mas por recursos gerados pela execução de futuros orçamentos, não é cabível considerá-las entre as despesas com a MDE do exercício de 2019. Lembre-se que essas despesas inscritas em Restos Pagar sem disponibilidade de recursos do FUNDEB sequer poderão ser financiadas por futuros recursos do próprio FUNDEB, uma vez que estes também devem cumprir o Princípio da Anualidade:

***Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.***

***(Lei nº 11.494/2007) (grifos meus)***

***Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.***

***(Lei nº 14.113/2020) (grifos meus)***

O segundo fundamento é bem simples: não é justo que a gestão municipal transgrida a boa gestão fiscal, desrespeitando a LRF ao realizar despesas além do que poderia arcar com as suas disponibilidades, e disso se aproveite para tentar alcançar o limite de aplicação na MDE.



Portanto, consideram-se cabíveis as deduções feitas pela equipe de auditoria que resultaram no apontamento da insuficiente aplicação do município de despesas para a manutenção e desenvolvimento do ensino, a qual alcançou apenas 22,32% em 2019.”

Entendo caber razão à Auditoria, pela manutenção da irregularidade, conforme minuciosamente explicitado.

## **2. Quanto às demais irregularidades:**

Passo a citar a conclusão do Relatório de Auditoria, considerando as irregularidades ali apontadas, em cotejo com a apresentação de contrarrazões, conforme seja:

### **2.1. Orçamento (Capítulo 2) :**

Passo a demonstrar o apontamento da Auditoria junto à respectiva contrarrazão apresentada pela Defesa, por item, conforme seja:

- **LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1).**
  - **A receita total não se apresentou valores superestimados. Trata-se de trabalho técnico, com muitas variantes, tais como a ausência de ingressos de recursos relativos a receitas de capital.**
  - **Fatores alheios à vontade dos responsáveis pela previsão orçamentária do município de Brejão/PE, para o exercício de 2019, fizeram com que as receitas arrecadadas fossem inferiores às que foram previstas.**
- **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).**
  - **A defesa alega que o artigo 41 da Lei 4.320/64 não impõe limites para a abertura de créditos adicionais, ficando a critério da administração definir o montante a ser autorizado;**
  - **A autorização, fixada em 50%, (cinquenta por cento), não está fora dos padrões utilizados pela maioria dos municípios interioranos**



- Os créditos autorizados são exatamente para realização de ajustes na execução orçamentária em razão do momento vivenciado;
- Lei Orçamentária Anual (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 de Vereadores sobre o orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).
  - “Não foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo”;
  - A autorização para abertura de Créditos Suplementares na própria Lei Orçamentária foi uma forma encontrada pelo legislador para reduzir a burocracia quando da necessidade de realização de determinada despesa, não alterando o que foi planejado por não criar crédito orçamentário novo;
  - Apenas a autorização contida na Lei Orçamentária foi de 50%, (cinquenta por cento), enquanto os créditos abertos durante o exercício alcançaram o valor de R\$. 12.903.160,00, representando um percentual de apenas 35,94 %.

Quando da elaboração da LOA, fatores como “variáveis” citados pela Defesa devem ser considerados. Tendência de arrecadação anterior também.

Estimar receitas em patamares superiores à tal tendência, excetuando-se logicamente fatores relativos a casos fortuitos e força maior, refletem necessidade de ajustes, o que já vem ocorrendo em exercícios anteriores no município de Brejão, conforme se pode comprovar da leitura das deliberações dos exercícios anteriores, notadamente as dos exercícios de 2017 e 2018.

A razão dos apontamentos da auditoria em relação aos créditos adicionais não são de ordem legal. Mas a razoabilidade é um Princípio basilar da Administração Pública e deve ser norteador dos atos públicos.

Não se mostra razoável que os ajustes representem 50% além do previsto. Demonstra, sim, a necessidade de rever históricos e considerar possíveis agentes influenciadores, como a própria defesa citou.

- Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).





- Não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).
  - “A auditoria diz que se formalizou com deficiência, todavia, em momento algum, expõe com deveria ser formalizado e, no mais, de acordo com o que entende, o que deixou de ser observado, a revelar, a bem da verdade, que apenas existe divergência na sua formalização e não propriamente alguma deficiência na sua elaboração”.
  - Em relação a estas impropriedades, necessário observar, a princípio, que a maioria delas não aconteceram e, caso tenham acontecido, decorrem de fatos alheios a vontade do administrador e outras, a bem da verdade, resultam de deficiência de setores da administração pública e, por fim, outras não tem maior relevância e surgem por força das condições econômicas que assolam o país.; Conforme se depreende, a Defesa não conseguiu elidir os apontamentos do Relatório.
  - A auditoria sugeriu que fossem realizadas algumas determinações e recomendações, envolvendo assuntos como planejamento orçamentário, programação financeira e cronograma mensal de desembolso, fracasso escolar, qualidade do investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino, organização da contabilidade, transparência municipal, dívida ativa e previdência social.

Destaco, por oportuno, que a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 70, legitima os Tribunais de Contas, como Órgão auxiliares do controle interno, para o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sendo, pois, legítimos e pertinentes os apontamentos contidos na peça técnica, os quais devem ser objeto de recomendações, além de contribuírem para o juízo de valor desta deliberação.

Acrescento que as deficiências aqui apontadas, também foram verificadas em 2017 e 2018, e foram objeto dos Pareceres Prévios exarados em relação às contas dos referidos exercícios, respectivamente, processos TC nº. 18100555-4 e TC nº. 19100302-5, os quais estavam sob a mesma Administração.

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

**Apontou o Relatório de Auditoria e contrarrazoou a Defesa:**



### **Deficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1).**

- **?Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1):**
- **Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).**
- **O FUNDEB teve orçamento próprio para o exercício de 2019, em cujas dotações foram empenhadas todas as despesas realizadas para pagamento com recursos do FUNDEB. Porém, o empenho da despesa é prévio e quase sempre realizado antes mesmo do ingresso dos recursos na contabilidade do município. As despesas são empenhadas antes da sua realização para possibilitar o cumprimento do disposto no art. 60 da Lei 4.320/64.**
- **As liquidações das despesas são realizadas antes do pagamento e, por vezes, antes, também, do ingresso dos recursos na contabilidade do município, vez que as despesas são realizadas segundo as demandas e as necessidades.**
- **A vinculação é feita por ocasião da liquidação, o que também não impede a liquidação de despesa sem lastro financeiro;**
- **A vinculação da despesa feita por ocasião do empenhamento, com a destinação dos recursos através de vinculação no ingresso com os valores transferidos para contas próprias vinculadas, nos pequenos municípios, é prática impossível de ser realizada.**

**Conforme se extrai do próprio excerto da Defesa, os argumentos foram contraditórios, ora afirmando que a vinculação é feita por ocasião da liquidação, ora que a vinculação da despesa feita por ocasião do empenhamento.**

**A Defesa não apresentou argumentos capazes de elidir os apontamentos da Auditoria, motivo pelo qual, entendo que os mesmos devem permanecer.**

### **Repasse de Duodécimos (Capítulo 4)**

- **Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo municipal maior que o valor fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA) (Item 4).**
- **Assim demonstrou, em tabela às fls. 38/104:**



**Tabela 4** Valor permitido de duodécimos x Total de duodécimos repassados à Câmara de Vereadores, 2019 - Brejão

Especificação	Valor (R\$)
Percentual estabelecido na Constituição Federal	7%
Limite Constitucional (em R\$)	973.261,35
Valor autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA)	969.250,00
Valor permitido	969.250,00
Valor efetivamente repassado à Câmara Municipal de Vereadores (sem considerar os inativos)	973.261,35
Percentual em relação à receita efetivamente arrecadada em 2018	7%

Fonte: Apêndice X deste relatório

- **Destacou que o repasse feito ao Poder Legislativo municipal não necessariamente decorre da aplicação dos percentuais positivados na Constituição Federal (incisos I a VI do artigo 29-A) sobre o somatório da receita efetivamente realizada no exercício anterior. O repasse do duodécimo está tão somente limitado a esse valor.**
- **Esclareceu que o repasse feito ao Poder Legislativo municipal não necessariamente decorre da aplicação dos percentuais positivados na Constituição Federal (incisos I a VI do artigo 29-A) sobre o somatório da receita efetivamente realizada no exercício anterior. O repasse do duodécimo está tão somente limitado a esse valor.**
- **Concluiu, mais adiante, que confrontando o valor efetivamente repassado ao Poder Legislativo municipal com o valor permitido, a Prefeitura Municipal de Brejão cumpriu com o disposto no caput do artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal. Porém, descumpriu a Lei Orçamentária Anual ao repassar R\$ 4.011,35 a maior.(Grifei)**
- **Conforme destacou a Defesa, com base em excerto do RA, “É entendimento desta Corte de Contas, manifestado no Acórdão TCE-PE nº 154/2012, que o comando constitucional expresso no artigo 29-A é apenas um limite e não gera direito de o Poder Legislativo municipal receber, a título de duodécimos, o valor nele mencionado.”**

**A Defesa apresentou os seguintes entendimentos:**

- **Conjugando as regras dos dois dispositivos, que discorrem sobre os limites máximo e mínimo que devem ser repassados a título de duodécimo, a conclusão que se chega é a de que o valor mensal deve ser maior do que R\$. 969.250,00 (proporção da Lei Orçamentária Anual) e menor do que R\$. 973.261,35 (7% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizados no exercício anterior).**



- Ora, no caso sob exame, o valor efetivamente repassado foi de R\$. 973.261,35, portanto, superior ao limite mínimo (R\$. 969.250,00) e não ultrapassou o limite máximo (R\$. 973.261,35) e, por ser assim, restaram atendidas as regras constitucionais previstas no art. 29-A da Carta Magna.
- Com efeito, na hipótese vertente, o valor supostamente repassado a maior, no importe de R\$. 4.011,35, se de fato tivesse ocorrido, pelo ínfimo valor, deve ser desconsiderado como desvalor a norma legal, já que representa, em relação a proporção da Lei Orçamentária Anual (R\$. 969.250,00), o percentual de 0,41%.

Inicialmente observo uma possível confusão feita pela Defesa, quando da interpretação dos dispositivos mencionados pela Auditoria.

O repasse de duodécimos deve ser feito com base na LOA, respeitando-se o limite constitucional. Se a LOA estabelecer um limite menor, aplica-se desta Lei Orçamentária. Porém, se ela estabelecer um limite maior que o da CF/88, aplica-se o teto desta.

No caso em lide, o limite da LOA era inferior ao da CF/88, então, o Administrador deveria ter repassado o limite que essa Lei Orçamentária estabeleceu, tal seja R\$ 969.250,00, mas repassou, efetivamente, R\$ 973.261,35.

A diferença existente de 0,41%, ou seja, R\$ 4.011,35 em valores nominais, não se mostra de potencial ofensivo grave, capaz de macular as contas ora analisadas.

Assim sendo, não vislumbro gravidade que possa ter prejudicado o andamento do Legislativo, de modo que entendo por levar ao campo das recomendações.

## Educação (Capítulo 6)

O descumprimento do limite relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino já foi devidamente analisado no item 1.

- Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3)
  - A defesa apresentou os mesmos argumento para o Controle por fonte/destinação dos recursos, tais sejam:
  - O FUNDEB teve orçamento próprio para o exercício de 2019, em cujas dotações foram empenhadas todas as despesas



realizadas para pagamento com recursos do FUNDEB. Porém, o empenho da despesa é prévio e quase sempre realizado antes mesmo do ingresso dos recursos na contabilidade do município. As despesas são empenhadas antes da sua realização para possibilitar o cumprimento do disposto no art. 60 da Lei 4.320/64.

- As liquidações das despesas são realizadas antes do pagamento e, por vezes, antes, também, do ingresso dos recursos na contabilidade do município, vez que as despesas são realizadas segundo as demandas e as necessidades.
- A vinculação é feita por ocasião da liquidação, o que também não impede a liquidação de despesa sem lastro financeiro;
- A vinculação da despesa feita por ocasião do empenhamento, com a destinação dos recursos através de vinculação no ingresso com os valores transferidos para contas próprias vinculadas, nos pequenos municípios, é prática impossível de ser realizada.

Conforme dito alhures, os argumentos foram contraditórios, ora afirmando que a vinculação é feita por ocasião da liquidação, ora que a vinculação da despesa feita por ocasião do empenhamento.

A Defesa não apresentou argumentos capazes de elidir os apontamentos da Auditoria, motivo pelo qual, entendo que os mesmos devem permanecer.

## 2.5. Previdência Própria (Capítulo 8)

- Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição previdenciária patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 55.953,56 (Item 8.3).
- Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição previdenciária patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 77.455,94 (Item 8.3).
- Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição previdenciária decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).
- Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição previdenciária decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).

A Defesa alegou:



- A auditoria reconhece que o ente municipal, em relação ao Regime Próprio de Previdência Social, repassou integralmente as contribuições previdenciárias dos servidores.
- Sucede que, nesse caso, por se tratar de contribuições previdenciárias patronal normal e patronal suplementar de final de exercício, no início do ano seguinte, os valores foram repassados normalmente, conforme evidenciam a documentação acostada.

A documentação foi encaminhada à área técnica que, em sede de Nota de Esclarecimentos assim se posicionou:

“A elaboração de novos demonstrativos de recolhimento evidencia descuido da contabilidade municipal na apresentação de documentos para a prestação de contas.

Além disso, foi observado que o RPPS apenas tardia e intempestivamente recebeu os recursos da competência de 2019, ora vencidos em dezembro de 2019 (competência de novembro), ora vencidos em janeiro de 2020 (competência de dezembro de 2019), conforme documentação acostada pela Defesa prévia. Observe:

Quadro 3 Recolhimentos intempestivos de contribuições ao RPPS, 2019 - Brejão

Guia	Mês Competência	Vencimento	Tipo de Contribuição devida	Valor recolhido (RS)	Data do recolhimento intempestivo	Fonte doc.
3476/2019 3478/2019 3480/2019	NOVEMBRO/2019	30/12/2019	Patronal Normal	2.063,49	11/02/2020	doc. 122, p. 25
3464/2019 3466/2019	NOVEMBRO/2019	30/12/2019	Patronal Normal	6.248,33	28/02/2020	doc. 122, p. 37
3547/2019 3545/2019 3533/2019	NOVEMBRO/2019	30/12/2019	Patronal Normal	6.953,56	28/02/2020	doc. 122, p. 47
3531/2019 3537/2019 3541/2019	NOVEMBRO/2019	30/12/2019	Patronal Normal	24.429,92	11/02/2020	doc. 122, p. 59
3455/2019	NOVEMBRO/2019	30/12/2019	Patronal Normal	2.531,60	20/02/2020	doc. 122, p. 64
3565/2019 3562/2019 3560/2019 3558/2019 3570/2019 3568/2019 3566/2019 3556/2019	DEZEMBRO/2019	30/01/2020	Patronal Normal	17.864,02	16/03/2020	doc. 123, p. 1



3572/2019 3574/2019	DEZEMBRO/2019	30/01/2020	Patronal Normal	6.254,02	30/04/2020	doc. 123, p. 13
3555/2019	DEZEMBRO/2019	30/01/2020	Patronal Normal	34.097,27	15/06/2020	doc. 123, p. 17
3588/2019 3586/2019 3584/2019 3582/2019 3580/2019 3592/2019 3590/2019 3578/2019	DEZEMBRO/2019	30/01/2020	Patronal Normal	35.940,59	08/04/2020	doc. 123, p. 22

3576/2019						
-----------	--	--	--	--	--	--

TOTAL 136.382,80

Fonte: docs. 122 e 123. Obs.: A contribuição da guia 3455/2019 refere-se à Câmara de Vereadores.

**Se se considerar apenas as contribuições com vencimento até dezembro de 2019, ou seja, do mês de competência de novembro, os valores devidos e não recolhidos no exercício da prestação de contas somam R\$ 42.226,90.**

**Portanto, permanece a irregularidade relativa ao recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição previdenciária patronal normal.**

**Em relação às contribuições devidas decorrentes de parcelamento, a Defesa prévia acostou dois documentos extraídos do site da Previdência Social, ambos chamados Acompanhamento de Acordo de Parcelamento:**

**a) O doc. 127, no qual se verificam os termos do Acordo nº 1029/2014 que confessou dívida no valor de R\$ 782.837,73 com o RPPS, para a qual o município comprometera-se com a quitação em 60 parcelas.**

**As parcelas devidas em 2019 eram as seguintes:**



### ACOMPANHAMENTO DE ACORDO DE PARCELAMENTO

Nº	VENCIMENTO	ÍNDICE(%)	VARIAÇÃO	ATUALIZAÇÃO	JUROS PERC.	JUROS	VALOR PARCELA
050	10/01/2019	0,36	26,65	3.477,11	25,00	4.131,10	20.655,51
051	10/02/2019	0,54	27,11	3.537,12	25,50	4.229,03	20.813,45
052	10/03/2019	0,77	27,79	3.625,84	26,00	4.335,02	21.008,16
053	10/04/2019	0,60	28,78	3.755,01	26,50	4.452,61	21.254,92
054	10/05/2019	0,15	29,55	3.855,48	27,00	4.563,75	21.466,53
055	10/06/2019	0,01	29,74	3.880,27	27,50	4.655,08	21.582,65
056	10/07/2019	0,10	29,76	3.882,88	28,00	4.740,45	21.670,63
057	10/08/2019	0,12	29,89	3.899,84	28,50	4.829,93	21.777,07
058	10/09/2019	-0,05	30,04	3.919,41	29,00	4.920,35	21.887,06
059	10/10/2019	0,04	29,98	3.911,58	29,50	5.002,87	21.961,75
060	10/11/2019	0,54	30,03	3.918,10	30,00	5.089,62	22.055,02

Fonte: Acompanhamento de Acordo de Parcelamento (doc. 127, p. 7).

No referido documento consta que, das parcelas com vencimento em 2019, nenhuma foi quitada, havendo ainda dívidas de exercícios anteriores. Até 18 de maio de 2021, a dívida acima, vencida em 2019, em valores de R\$ 20 a 22 mil mensais, ainda não havia sido quitada e já crescera para o patamar de R\$ 27 mil mensais:

#### 11. DISCRIMINATIVO DE PARCELAS VENCIDAS E NÃO PAGAS (Juros e Multa em caso de Mora) ATUALIZADAS ATÉ 18/05/2021

Nº	VENCIMENTO	VALOR	VARIAÇÃO	ATUALIZAÇÃO	JUROS PERC.	JUROS	MULTA	VALOR DEVIDO
050	10/01/2019	20.655,51	12,76	2.635,64	14,50	3.377,22	413,11	27.081,48
051	10/02/2019	20.813,45	12,36	2.572,54	14,00	3.274,04	416,27	27.076,30
052	10/03/2019	21.008,16	11,75	2.468,46	13,50	3.169,34	420,16	27.066,12
053	10/04/2019	21.254,92	10,90	2.316,79	13,00	3.064,32	425,10	27.061,13
054	10/05/2019	21.466,53	10,24	2.198,17	12,50	2.958,09	429,33	27.052,12
055	10/06/2019	21.582,65	10,07	2.173,37	12,00	2.850,72	431,65	27.038,39
056	10/07/2019	21.670,63	10,06	2.180,07	11,50	2.742,83	433,41	27.026,94
057	10/08/2019	21.777,07	9,95	2.166,82	11,00	2.633,83	435,54	27.013,26
058	10/09/2019	21.887,06	9,82	2.149,31	10,50	2.523,82	437,74	26.997,93
059	10/10/2019	21.961,75	9,87	2.167,62	10,00	2.412,94	439,24	26.981,55
060	10/11/2019	22.055,02	9,83	2.168,01	9,50	2.301,19	441,10	26.965,32

Fonte: Acompanhamento de Acordo de Parcelamento (doc. 127, p. 9).

b) O doc. 128, no qual se verificam os termos do Acordo nº 1030/2014 que confessou dívida no valor de R\$ 334.132,01 com o RPPS, para a qual o município comprometera-se com a quitação também em 60 parcelas.

As parcelas devidas em 2019 eram as seguintes:





### ACOMPANHAMENTO DE ACORDO DE PARCELAMENTO

Nº	VENCIMENTO	ÍNDICE(%)	VARIAÇÃO	ATUALIZAÇÃO	JUROS PERC.	JUROS	VALOR PARCELA
050	10/01/2019	0,36	26,65	1.484,10	25,00	1.763,24	8.816,21
051	10/02/2019	0,54	27,11	1.509,72	25,50	1.805,04	8.883,63
052	10/03/2019	0,77	27,79	1.547,59	26,00	1.850,28	8.966,74
053	10/04/2019	0,60	28,78	1.602,72	26,50	1.900,47	9.072,06
054	10/05/2019	0,15	29,55	1.645,60	27,00	1.947,91	9.162,38
055	10/06/2019	0,01	29,74	1.656,18	27,50	1.986,89	9.211,94
056	10/07/2019	0,10	29,76	1.657,30	28,00	2.023,33	9.249,50
057	10/08/2019	0,12	29,89	1.664,54	28,50	2.061,52	9.294,93
058	10/09/2019	-0,05	30,04	1.672,89	29,00	2.100,11	9.341,87
059	10/10/2019	0,04	29,98	1.669,55	29,50	2.135,33	9.373,75
060	10/11/2019	0,54	30,03	1.672,33	30,00	2.172,36	9.413,56

Fonte: Acompanhamento de Acordo de Parcelamento (doc. 127, p. 6-7).

Igualmente ao parcelamento anterior, até 18 de maio de 2021, a dívida acima, vencida em 2019, ainda não havia sido quitada e já crescera para os seguintes valores:

11. DISCRIMINATIVO DE PARCELAS VENCIDAS E NÃO PAGAS (Juros e Multa em caso de Mora) ATUALIZADAS ATÉ 18/05/2021								
Nº	VENCIMENTO	VALOR	VARIAÇÃO	ATUALIZAÇÃO	JUROS PERC.	JUROS	MULTA	VALOR DEVIDO
050	10/01/2019	8.816,21	12,76	1.124,95	14,50	1.441,47	176,32	11.558,95
051	10/02/2019	8.883,63	12,36	1.098,02	14,00	1.397,43	177,67	11.556,75
052	10/03/2019	8.966,74	11,75	1.053,59	13,50	1.352,74	179,33	11.552,40
053	10/04/2019	9.072,06	10,90	988,85	13,00	1.307,92	181,44	11.550,27
054	10/05/2019	9.162,38	10,24	938,23	12,50	1.262,58	183,25	11.546,44
055	10/06/2019	9.211,94	10,07	927,64	12,00	1.216,75	184,24	11.540,57
056	10/07/2019	9.249,50	10,06	930,50	11,50	1.170,70	184,99	11.535,69
057	10/08/2019	9.294,93	9,95	924,85	11,00	1.124,18	185,90	11.529,86
058	10/09/2019	9.341,87	9,82	917,37	10,50	1.077,22	186,84	11.523,30
059	10/10/2019	9.373,75	9,87	925,19	10,00	1.029,89	187,48	11.516,31
060	10/11/2019	9.413,56	9,83	925,35	9,50	982,20	188,27	11.509,38

Fonte: Acompanhamento de Acordo de Parcelamento (doc. 128, p. 8-9).

Registre-se que a administração municipal em 31/12/2019 quitou as parcelas dos exercício de 2018 que estavam em aberto, conforme evidenciam tanto o doc. 127 (p. 3-4) como o doc. 128 (p. 4).

Portanto, permanece a irregularidade relativa à ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição previdenciária decorrente de parcelamento de débitos previdenciários apontada pela auditoria.

Por fim, registre-se que a defesa não apresentou nenhum novo documento que tenha tratado do recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição previdenciária patronal suplementar, permanecendo, então, o que foi identificado pela auditoria.”



**Acompanho o entendimento da Auditoria e entendo pela permanência das irregularidades.**

**Destaco, ainda, que a Defesa não elidiu os apontamentos, mas passou a apresentar suas considerações sobre as escolhas feitas pelo Gestor.**

**Destaco, entretanto, que a peça de Auditoria registrou, quando da análise da despesa realizada (item 2.4.2, às fls. 20), que a Prefeitura de Brejão realizou despesas, em 2019, com eventos comemorativos no valor de R\$ 252.553,63 (doc.64), ou seja, em valor superior ao montante devido à previdência.**

**Assim, entendo que não podem prosperar os argumentos apresentados na defesa da interessada, devendo ser mantida a irregularidade, considerada grave por este Tribunal, tendo em vista que a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias, em montante relevante, compromete as finanças municipais, trazendo prejuízo ao equilíbrio das contas públicas e ensejando insegurança jurídica ao conjunto dos servidores filiados ao regime.**

**Por fim, entendo que o reincidente descumprimento do limite máximo para a Despesa Total com Pessoal, além da ausência de recolhimento de valores significativos das contribuições patronais devidas ao RPPS, em vista da jurisprudência desta Casa, são consideradas irregularidades graves, suficientes para ensejar a rejeição das contas da interessada.**

**VOTO pelo que segue:**

**CONTAS DE GOVERNO. LOA. CRÉDITOS ADICIONAIS. RESPONSABILIDADE FISCAL. DESPESA COM PESSOAL. ADOÇÃO DE MEDIDAS. AUSÊNCIA. REINCIDÊNCIA. ATOS. PRÁTICA. ANÁLISE. EXERCÍCIO FINANCEIRO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. RECOLHIMENTO. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.**

**1. A Lei Orçamentária Anual não deve conter dispositivos inapropriados quanto a abertura de créditos adicionais, a fim de não descaracterizar o papel do Poder Legislativo no que tange a concepção**



da peça orçamentária como um instrumento de planejamento.

2. O Administrador Público deve obediência ao o limite para Despesa Total com Pessoal estabelecido no artigo 20, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal e, em caso de descumprimento, bem como proceder à recondução ao limite legal.

3. Configura infração administrativa a não adoção, no prazo legal, de medidas suficientes para abater o excesso de gastos com pessoal, conforme o , inc. IV do art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000.

4. É dever do gestor público enfrentar a grave situação de descontrole fiscal, notadamente quando os excessos de gastos com pessoal forem identificados ao longo de vários exercícios financeiros.

5. O reincidente descumprimento do percentual da despesa com pessoal, em percentual relevante, sem a adoção de medidas suficientes para sanar a situação, é considerado irregularidade de natureza grave, podendo justificar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do chefe do Poder Executivo municipal.

6. Nas prestações de contas de governo o que está em análise são os atos praticados durante o exercício em lume, e não aqueles eventualmente praticados em exercícios posteriores para sanar irregularidades de exercícios pretéritos.

7. O não recolhimento integral e tempestivo das contribuições previdenciárias constitui irregularidade relevante.

8. É dever do administrador público recolher as contribuições previdenciárias de forma integral e tempestiva.

9. A inexistência da adoção de medidas no sentido de preservar o



equilíbrio financeiro e atuarial diante do futuro impacto fiscal dos gastos do Regime Próprio fere o disposto no caput do art. 40 da Constituição Federal.

10. Em obediência ao caput do art. 212 da Constituição Federal, é dever do município aplicar, no mínimo, 25% da receita proveniente de impostos, incluindo as transferências estaduais e federais, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

**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 Relatório Técnico de Auditoria e a peça de Defesa;**

**CONSIDERANDO que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de governo;**

**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 a LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município, resultando em despesas igualmente superestimadas;**

**CONSIDERANDO a Lei Orçamentária Anual (LOA) com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento;**

**CONSIDERANDO a 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;**



**CONSIDERANDO a existência de Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente;**

**CONSIDERANDO a 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;**

**CONSIDERANDO a existência de Deficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial;**

**CONSIDERANDO a existência de Ineficiente controle contábil por fonte /aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas;**

**CONSIDERANDO a ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade;**

**CONSIDERANDO a reincidente extrapolação da Despesa total com Pessoal em relação ao limite estabelecido pela LRF durante todo o exercício ora em lume, tendo alcançado o percentual de 55,87% da Receita Corrente Líquida do Município ao término do 3º quadrimestre de 2019, contrariando o artigo 20, inciso III, alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal;**

**CONSIDERANDO a não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF, na forma e nos prazos da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 23;**

**CONSIDERANDO o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo municipal maior que o valor fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA);**

**CONSIDERANDO a Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa;**

**CONSIDERANDO o Descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino;**

**CONSIDERANDO a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício;**

**CONSIDERANDO a ausência de recolhimento de contribuições patronais normais e suplementar ao RPPS no montante de R\$ 133.409,50, enquanto que que a Prefeitura de Brejão realizou despesas,**



em 2019, com eventos comemorativos no valor de R\$ 252.553,63 , ou seja, em valor superior ao montante devido à previdência;

**CONSIDERANDO** a ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição previdenciária decorrente de parcelamento de débitos previdenciários;

**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 ;

**Elisabeth Barros De Santana:**

**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 Brejão a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Elisabeth Barros De Santana, relativas ao exercício financeiro de 2019.

**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 Brejão, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. **Atender ao determinado na legislação específica para a elaboração da LOA, eliminando-se superestimação das receitas e das despesas no planejamento orçamentário, promovendo-se um orçamento compatível com a realidade municipal;**
2. **Deixar de incluir na LOA norma que estabeleça um limite muito amplo para abertura de créditos adicionais suplementares através exclusivamente de decreto do Poder Executivo;**
3. **Elaborar a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso considerando-se a sazonalidade dos recebimentos das receitas e das execuções das despesas observados nos exercícios anteriores;**
4. **Enviar projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo previsão de arrecadação de receita de capital compatível com a real capacidade de arrecadação do município;**



5. Especificar as medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa;
6. Aprimorar controle contábil por fonte/aplicação de recursos, não permitindo saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial;
7. Adotar medidas que institua ou aprimore os mecanismos de arrecadação dos créditos inscritos em Dívida Ativa, de modo a ampliar a arrecadação de receitas municipais;
8. Instituir a provisão para os créditos inscritos em Dívida Ativa de recebimento incerto;
9. Adotar medidas para que os créditos da Dívida Ativa sejam classificados adequadamente, de acordo com a expectativa de sua realização, e que as notas explicativas do Balanço Patrimonial evidenciem os critérios que fundamentaram seus registros no Ativo Circulante e no Ativo Não Circulante;
10. Diligenciar para que os gastos com pessoal se comportem dentro do limite previsto na LRF;
11. Reconduzir o gasto com pessoal ao limite na forma e nos períodos determinados na LRF;
12. Efetuar os devidos ajustes na Receita Corrente Líquida (RCL) do município, através da dedução dos valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme dispõe o § 16 do artigo 166 da Constituição Federal, para fins de apuração do percentual da Despesa Total com Pessoal (DTP) em relação à Receita Corrente Líquida;
13. Realizar estudos para melhorar as políticas públicas na área de educação, com o objetivo de diminuir o Fracasso Escolar;
14. Abster de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento de despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro;



15. **Controlar os gastos públicos para que não haja inscrição de restos a pagar processados ou não processados sem disponibilidade de recursos financeiros;**
16. **Recolher integralmente no exercício de competência as contribuições previdenciárias patronais ao RPPS, bem como repassar integralmente as parcelas mensais provenientes dos Termos de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários firmados com o RPPS.**

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

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. **Instaure processo de Gestão Fiscal nos termos da LOTCE, art. 21, III c/c art. 39 e da Resolução TCE-PE nº 20/2015, art. 12, para verificar se o Poder Executivo do Município de Brejão adotou as medidas previstas na legislação, nos prazos que a lei determina, visando a reduzir o excedente da despesa com pessoal no exercício de 2019.**
2. **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.

**Ricardo Rios**

**Cons. Subst. Relator.**





## 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 %	22,32 %	Não
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	60,81 %	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 %	17,86 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	55,87 %	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\$	Não



	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.	973.261,35	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,00 %	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)	18,99 %	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

**DR. BRUNO SIQUEIRA FRANÇA - OAB/PE Nº 15.418:**

**Excelentíssimo Sr. Presidente, ilustríssimos Conselheiros, digníssimo Procurador de Contas, colegas advogados e servidores do Tribunal de Contas. Meu nome é Bruno Siqueira França, OAB/PE nº 15418, eu represento a Sr<sup>a</sup> Elisabeth Barros de Santana.**

**Cuida o feito administrativo da análise da prestação de contas de governo da Prefeitura Municipal de Brejão, relativo ao exercício de 2019, para emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de contas do Estado de Pernambuco.**

**Nesse caso, entendo importante lembrar, mesmo que de modo sucinto, o cenário em que a Prefeita assumiu o seu mandato, lá no ano de 2017. Só para deixar claro que algumas dessas irregularidades, a exemplo de alíquotas suplementares e parcelamentos, existe por má administração de outros gestores, e não da atual prefeita. Isso já foi dito e demonstrado na prestação de contas de 2017, seja de gestão ou de governo, que ainda não foi definitivamente julgada por esse Tribunal, é importante que fique claro, que no primeiro ano de mandato, o município se encontrava em completo colapso, com débitos que somavam R\$ 10.797.837,00 que foi agravado com aquela crise de 2016 e 2017. Salvo melhor juízo, tivemos o produto interno bruto inferior a 3.7,3.8.**

**A prefeita também recebeu o município com débito, com folha de pagamento de pessoal ativos e inativos de órgão e prefeitura, relativo a dezembro de 2016, nos valores de R\$ 65.163,00 e R\$ 41.000,00; recebeu o município com o débito com INSS da prefeitura e secretarias municipais nos valores de R\$ 1.000.228,00; R\$ 2.000.040,00; R\$ 479.000,00. E nesse contexto é que a chegamos em 2019.**

**Em nota técnica final, se for bem analisada, a auditoria, após a apresentação de seus fundamentos, conclui que realmente a prefeita só aplicou 22% e 35% em educação. Ela também sustenta que houve, realmente, excesso de despesa com o pessoal nos três quadrimestres do exercício de 2019.**

**E com relação à questão previdenciária, se for bem analisada a nota técnica, o ilustre relator chegará a conclusão que eles acabam reconhecendo que houve, de fato, o repasse de todos os valores das contribuições previdenciárias. O que ele está lá sustentando é que no**



mês de dezembro, com relação à alíquota patronal normal e suplementar, ela, de fato, só foi repassada no ano seguinte, no mês de janeiro. E também tem a questão do atraso no parcelamento, o parcelamento realmente não é da gestão dela, mas a nota técnica também conclui que no período dela quitou o parcelamento até 2018.

Com relação ao descumprimento dos 25% da educação, eu quero aqui revelar a este Tribunal que a prefeita, em 2017, exatamente naquele período de crise quando assumiu todas aquelas obrigações já declinadas aqui, ela aplicou acima de 25%. Ela aplicou acima de 25% em 2017, em 2018 ela aplicou 26,17% e aplicou, também em 2018, 26,57%. E se isso não bastasse para recuperar o que ela deixou de aplicar em 2019, em 2020 a prefeita aplicou exatamente 29.35%. Isso aí consta no relatório do próprio Tribunal, que ela aplicou 29.35%. Ou seja, se somar o que ela aplicou a mais em 2017 e 2018, já é suficiente para atender a diferença de 2019. E outra coisa, se esquecer isso, o que ela aplicou em 2020, ela aplicou 4,5% a mais, quando em 2019, ela deixou de aplicar 2,68%. Então nessa questão relacionada à aplicação em educação, é de se reconhecer o esforço da prefeita em procurar atingir os limites da manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com relação à despesa de pessoal, é uma questão interessante, porque a tese da defesa é a de que aqueles valores pagos pela própria prefeitura com relação a antigos aposentados, ela não deveria entrar na despesa de pessoal. E por que não deveria entrar na despesa de pessoal? Quem é aqui na minha época, que já sou antigo nessas questões, é de lembrar que os Municípios, no passado, eles firmavam convênio com o IPSEP. Então a obrigação do IPSEP em razão daqueles convênios, era disponibilizar a pensão por morte e assistência médica. O Município, por sua vez, tinha a obrigação de criar um Fundo específico, que era dever dele, para que ele guardasse aquilo que ele teria por obrigação de recolher a título de obrigação patronal. A maioria dos Municípios não fizeram isso. A maioria dos Municípios pegaram aqueles aposentados antigos e jogaram para os institutos de previdência e em razão disso, a situação dos institutos de previdência estão como estão. Com essas alíquotas suplementares que os Municípios não podem recolher. Mas lá em Brejão, não, lá em Brejão foi diferente. Brejão tem a sua... O pessoal antigo, que era aposentado na época que contribuíram para o IPSEP, o Município mesmo é quem arca com esses valores de aposentadoria. E a nossa tese é de que, ora, se esses valores eram pra estar... é um débito, um passivo do passado, que poderia estar numa conta específica e agora está custeando esses aposentados, então esses valores não devem compor a despesa de pessoal. E aí, quando a gente refaz os cálculos da despesa de pessoal, excluindo, deduzindo esses pagamentos que são feitos diretamente aos aposentados, o que é que acontece? No terceiro quadrimestre de 2019, o Município acaba se enquadrando. Existe aí, inclusive, uma demonstração nesse sentido, de que o Município acaba se enquadrando.



**E com relação a essa questão de obrigação patronal normal e suplementar, se Vossas Excelências tiverem cuidado de dar uma analisada na nota técnica, vão chegar à conclusão de que realmente, o Município, no exercício seguinte, logo no início do ano, ele repassou esses valores, porque a nota técnica é nesse sentido. O que a nota técnica diz é que se levar em consideração aquilo tudo que foi recolhido até dezembro, o Município seria devedor de alguma coisa. Seria 42 mil, salvo melhor juízo, na nota técnica fala 42 mil. Mas há precedentes desta Corte, é importante destacar, que mesmo que existissem essas pequenas parcelas, esses valores irrisórios, insignificantes, não seria causa de rejeição de contas.**

**E com relação ao parcelamento, eu destaco aqui que na própria nota técnica, a auditoria diz: “Registre-se que a administração municipal, em 31/12/2019, quitou as parcelas do exercício de 2018, que estavam em aberto, conforme evidencia tanto o doc. 127 como o doc. 128.”**

**Outra questão que foi apontada no relatório é a questão do duodécimo da Câmara. Na nossa compreensão, o repasse se deu dentro dos limites. Existe aquele limite de 7%, que é o limite máximo e existe aquela proporção orçamentária, que é o limite mínimo. Então na nossa compreensão, pelos cálculos que nós apresentamos no processo, houve, de fato, o repasse dentro dos limites legais.**

**E com relação às demais situações, embora lá conste como recomendações da própria auditoria, a questão do orçamento, eu acho que em todos os Municípios existem essas discussões, é exatamente aquele fato, de que o Município, muitas vezes, é ter a expectativa de obter recurso em razão do convênio, por exemplo, esse convênio não se concretiza e aí a conclusão que se tem é que não houve um planejamento. Mas ao contrário do que compreendeu a auditoria, nós entendemos que existe sim, existe sim o planejamento orçamentário. Agora se os fatos, se coloca lá uma determinada receita e ela não se concretiza, isso aí ocorre não em razão de falta de planejamento, mas sim de fatores econômicos. São diversos fatores que acabam prejudicando esse tipo de planejamento. E com relação a questão da suplementação, a suplementação é importante que se diga, ela foi feita dentro dos limites legais, ela pode está excessiva, pode estar, mas ela foi dentro dos limites legais. E no mais, o que se gastou não extrapolou. Então, não houve prática de qualquer conduta ilegal que possa macular as contas.**

**São essas as nossas considerações, esperando a compreensão de todos e que nesse caso as contas sejam julgadas aprovadas. Agradeço a atenção por todos dispensada, muito obrigado.**

**CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:**



**Eu quero agradecer ao Dr. Bruno Siqueira e devolvo a palavra ao Conselheiro Ricardo Rios.**

## **RESULTADO DO JULGAMENTO**

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO , Presidente, em exercício, da Sessão :  
Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA  
SUBSTITUINDO CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator