



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

23ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 19/07/2022

PROCESSO TCE-PE Nº 21100387-6

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

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

INTERESSADOS:

ELISABETH BARROS DE SANTANA

BRUNO SIQUEIRA FRANCA (OAB 15418-PE)

RELATÓRIO

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

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

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

Sendo assim, o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas apenas aqueles relativos à atuação governamental do Chefe do Executivo Municipal, essenciais à emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal



de Contas, opinativo técnico-jurídico que irá subsidiar o julgamento político a cargo do Legislativo.

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

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

Da análise dos autos, a área técnica do TCE/PE emitiu Relatório de Auditoria (doc. 75), o qual, na Tabela 1.b - Limites Constitucionais e Legais (p. 9 e 10) evidencia o descumprimento de diversos limites constitucionais e legais ali consignados, conforme listado a seguir:

Especificação	valor (R\$) ou limite legal (%)	Fundamentação Legal	% ou valor aplicado (R\$)	situação
Despesa Total com Pessoal	54% da RCL	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20	1º Q. 51,39% 2º Q. 50,86% 3º Q. 56,10%	Descumprimento

O Relatório de Auditoria (doc. 75 - item 1, p. 8 e 9) conclui pelas seguintes irregularidades e/ou deficiências [ID], relacionadas à (ao):

- **Orçamento (Capítulo 2)**

- [ID.01] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

- [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 2.2).

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



- [ID.03] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).
- [ID.04] Balanço Patrimonial do município sem registrar em conta redutora do Ativo o ajuste de perdas de créditos, situação não compatível com a realidade municipal (Item 3.2.1).
- [ID.05] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados (Item 3.2.2).
- **Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)**
 - [ID.06] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).
 - [ID.07] Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4)
- **Educação (Capítulo 6)**
 - [ID.08] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).
- **Previdência Própria (Capítulo 8)**
 - [ID.09] Recolhimento menor que o devido de contribuições patronal normal e suplementar (Item 8.3).
 - [ID.10] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).
- **Transparência (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).

Devidamente notificada do teor do Relatório de Auditoria (RA), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), a interessada apresentou defesa escrita (doc. 84), e documentos anexos (docs. 85 a 87).



Vieram-me os autos.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

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

• Orçamento

- [ID.01] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2);

- [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 2.2).

Registra a área técnica que a Lei Orçamentária Anual - LOA para o exercício de 2020 - Lei Municipal nº 924/2019 (disponível em http://brejao.pe.gov.br/?page_id=89, uma vez que o doc. 45 refere-se à Prefeitura de São João.) autorizou em seu art. 7º, I, o Poder Executivo a abrir créditos suplementares diretamente por decreto até o limite com os recursos abaixo indicados:

- a) decorrentes do superávit financeiro: até o limite de 50%;
- b) decorrentes do excesso de arrecadação: até o limite de 90%;
- c) decorrentes de anulação parcial ou total de dotações: até o limite de 50%

Por sua vez, a alínea “d” do art 7º da LOA estabeleceu que, caso a despesa se destinasse a gastos com pessoal e encargos sociais, precatórios judiciais e amortizações e juros da dívida, os percentuais acima descritos não seriam onerados.

A auditoria destaca que o dispositivo contido no artigo 7º da LOA se revela inapropriado, uma vez que amplia significativamente a abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo, permitindo alterar parcela considerável do orçamento anual sem consultar o Legislativo, atentando à vedação constante no art. 167, inciso VII, da CF/1988.

A defendente argumenta que a Câmara Municipal de Brejão autorizou tal limite a ser utilizado, não havendo irregularidade. Complementa a defesa



alegando a necessidade de alterar dotações orçamentárias, uma vez que várias despesas variam em função de acontecimentos climáticos da região.

Por fim, aguarda que este item, “dada a ausência de qualquer ilegalidade, não interfira na aprovação das contas”.

Análise:

Não obstante a Lei Federal nº 4.320/64, ao dispor sobre a possibilidade de autorização para abertura de créditos suplementares na própria lei orçamentária, não haver fixado limites para tanto, ao lançar mão de tal permissivo legal, deve o legislador usar da razoabilidade na fixação do percentual de suplementação, bem como na definição daquelas despesas que dele estarão desoneradas, ou que terão margem de suplementação mais alargada, a fim de não tornar irrestrita a concessão de tais créditos, vedação imposta pelo art. 167, VII, da Constituição Federal.

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

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

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

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

- [ID.03] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

A equipe técnica desta Corte registra em seu item 3.1 do RA que, não obstante o Quadro Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial (doc.



06, p. 12 e 13) apresentar um superávit financeiro no exercício de R\$ 934.011,08, constatou a ocorrência de saldos negativos em algumas fontes, destacando a Fonte “12-200 Recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do Ensino (Ordinário) - Educação”, no valor de R\$ 315.774,82, a Fonte “00-300 Recursos ordinários - Saúde”, no valor de R\$ 554.991,39 e a Fonte “69-251 Contribuição patronal para o plano de seguridade do servidor - Educação FUNDEB Magistério”, no valor de R\$ 110.062,95.

Ressaltam os técnicos que tais saldos negativos não foram acompanhados da apresentação de justificativas em notas explicativas do Balanço Patrimonial.

A defesa não se pronunciou quanto a essa irregularidade.

Análise:

No que concerne ao controle por fonte/destinação de recursos, entendo que a o fato narrado pela auditoria não constitui indicativo de deficiência no controle contábil por fonte/aplicação de recursos, visto que se encontra consignado no mesmo ponto do R.A. terem sido apresentadas as receitas e despesas “de forma detalhada, de modo a evidenciar o controle contábil por fonte/destinação dos recursos, discriminando as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em obediência ao previsto no MCASP”. Ineficiência haveria se o serviço contábil não evidenciasse todas as contas de forma correta, ou seus saldos não espelhasse todos os fatos que devessem ser objeto de registro, o que, a toda evidência, não foi o caso.

O fato de existir fontes deficitárias aponta mais para falha de planejamento e de busca de compatibilização entre arrecadação e geração de despesas do que propriamente para um problema de controle contábil. Nada obstante, os saldos negativos foram objeto de notas explicativas, como demandam as operações que impactam significativamente as demonstrações contábeis, como é o caso das fontes que se apresentam deficitárias.

Entendo cabível a recomendação no sentido de aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município e melhorar a capacidade de pagamento imediato dos compromissos de curto prazo.

- [ID.04] Balanço Patrimonial do município sem registrar em conta redutora do Ativo o ajuste de perdas de créditos, situação não compatível com a realidade municipal (Item 3.2.1).

A auditoria aponta que a arrecadação da dívida ativa no exercício em análise foi de R\$ 7.833,84, representando 0,52% do saldo em 31/12/2020 (R\$ 1.547.569,73). Registra também que no Balanço Patrimonial do exercício de



2020 não foi constituída a Provisão para Perdas de Dívida Ativa. Afirma ainda que a dívida ativa do município de Brejão cresceu 3,12% em relação ao exercício anterior, e representou, no exercício sob análise, 7,25% de todos os ativos do município.

A defesa não se pronunciou quanto a essa irregularidade.

Análise:

Dada a relativa incerteza quanto à recuperação dos créditos inscritos na dívida ativa, faz-se necessário o provisionamento daqueles cujo recebimento seja duvidoso, em atendimento aos Princípios Contábeis da Oportunidade e da Prudência, a fim de que os demonstrativos contábeis expressem a situação patrimonial do ente o mais próximo possível da realidade, o que, de acordo com a Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015, já deveria ter sido implantado em 2015 (Anexo I, item 3.9, da citada portaria).

O pressuposto de que a informação registrada é verídica e espelha o fato acontecido é incontestável. Cabe à administração pública assegurar que isso aconteça, capacitando pessoal, dispondo de ferramentas capazes de atender a necessidade de confiabilidade das informações.

O MCASP (Portaria Conjunta STN/SOF nº 06/2018) orienta que as perdas esperadas referentes à dívida ativa devem estar registradas em contas redutoras do ativo, com o objetivo de espelhar o mais fiel possível a situação patrimonial do ente. Nesse sentido, dispõe (p. 370 do MPCASP):

A responsabilidade pelo cálculo e registro contábil do ajuste para perdas é do órgão ou entidade competente para a gestão da dívida ativa. Este Manual não especifica uma metodologia para o cálculo do ajuste para perdas, tendo em vista a diversidade da origem dos créditos e dos graus de estruturação das atividades de cobrança nos entes da Federação. Caberá a cada ente a escolha da metodologia que melhor retrate a expectativa de recebimento dos créditos inscritos.

A metodologia utilizada e a memória de cálculo do ajuste para perdas deverão ser divulgadas em Notas Explicativas.

A mensuração do ajuste para perdas deve basear-se em estudos especializados que delineiem e qualifiquem os créditos inscritos, de modo a não superestimar e nem subavaliar o patrimônio real do ente público. Tais estudos poderão considerar, entre outros aspectos, o tipo de crédito (tributário ou não tributário), o prazo decorrido desde sua constituição, o andamento das ações de cobrança (extrajudicial ou judicial), dentre outros.

A falha compromete o Balanço Patrimonial, devido ao superdimensionamento do Ativo Não Circulante. Embora não suficiente, por si só, para macular as contas, cabe determinação no sentido de buscar aprimorar as demonstrações contábeis de forma a oferecer a clareza e consistência necessárias, seguindo a legislação pertinente, no caso em questão, a Portaria Conjunta STN/SOF nº 06/2018.



- [ID.05] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados (Item 3.2.2).

Os técnicos desta Corte registram no Relatório de Auditoria que a contabilidade computou, no Balanço Patrimonial de 2020 (doc. 6) o montante da provisão matemática de maneira inadequada, uma vez que o valor apresentado (R\$ 1.329.635,31) é o constante na avaliação atuarial de 2019, com data-base de 31/12/2018, estando, portanto, defasado em relação ao valor apresentado na avaliação atuarial de 2021, data-base é de 31/12/2020, cujo montante importa em R\$ 1.882.767,77.

A defesa não se pronunciou quanto a essa irregularidade.

Análise:

Tenho a considerar que o cálculo dos valores das contas de reserva matemática e das respectivas contas redutoras é feito pelo atuário por ocasião da avaliação atuarial, devendo o balanço patrimonial refletir tal situação. No caso em questão, o registro contábil das provisões matemáticas financeiras estão subavaliadas, pois foram utilizados valores da avaliação atuarial anual de 2018.

Neste contexto, entendo que o apontamento relativo à defasagem ocorrida do registro contábil reflete em um balanço patrimonial em desacordo com Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), neste caso aplicando a NBC-T nº 17 - Demonstrações Contábeis Consolidadas, como bem pontuou a área técnica em seu Relatório e a deliberação atacada. Isso posto, sou pela expedição de determinação para que a falha não volte a ocorrer em exercícios futuros.

- **Responsabilidade Fiscal**

- [ID.06] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

Relata a auditoria que, ao encerrar o exercício de 2020, a administração municipal não deixou recursos vinculados e não vinculados suficientes para suportar o montante inscrito em restos a pagar processados, caracterizando um ponto de desequilíbrio fiscal do Poder Executivo municipal. Tal análise excluiu os gastos com saúde, uma vez que, devido à pandemia do vírus propagador da Covid-19, tais despesas passaram a ser urgentes no combate ao Coronavírus. Os valores decorrentes da inscrição em restos a pagar processados sem a respectiva disponibilidade de recursos são demonstrados a seguir:



Tabela 5.4b Restos a Pagar Processados e Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo, exceto Saúde, 2020 – Brejão

Descrição	Receitas de impostos e transf. de impostos - Educação	Transf. Fundeb	Recursos Não Vinc.
Disponibilidade de Caixa Bruta (1)	447.521,38	0,00	2.078.944,43
Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores (2)	168.839,45	77.420,06	181.402,76
Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores (3)	0,00	0,00	0,00
Demais obrigações financeiras (4)	0,00	0,00	1.744.269,23
Disponibilidade de caixa antes da inscrição de Restos a Pagar Processados (5=1-2-3-4)	278.681,93	0,00	153.272,44
Restos a Pagar Processados do exercício (6)	291.733,27	187.641,75	682.350,17
Restos a Pagar Processados do exercício inscritos sem disponibilidade de caixa (7=6-5)	13.051,34	187.641,75	529.077,73
Disponibilidade de Caixa para inscrição de Restos a Pagar Não Processados (8=5-6)	0,00	0,00	0,00
Restos a Pagar Não Processados do Exercício (9)	0,00	0,00	0,00
Restos a Pagar Não Processados do Exercício Inscritos sem Caixa (10=9-8)	0,00	0,00	0,00

Fonte: Siconfi. RGF. Anexo 05 (consulta realizada em 09/09/2021).

Registra ainda a auditoria que o fato da inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios pode comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

A defendente argumenta que possuía à época disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 447.521,38 (Receitas de impostos e transferências de impostos – Educação) e R\$ 2.078.944,43 (Recursos não Vinculados), suficientes para pagar os Restos a Pagar Processados do Exercício, nos valores de R\$ 291.733,27, R\$ 187.641,75 e R\$ 682.350,17, evidenciando que não se contraiu obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato, que não pudesse ser cumprida integralmente dentro dele. Cita ainda trechos do RA que demonstram que o Município de Brejão tem índice de liquidez imediata de 1,2, sendo suficientes para pagar os compromissos assumidos no ano de 2020.

Análise:

De início, cabe fazer um reparo quanto ao cálculo efetuado pela defesa do montante dos Restos a Pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade financeira, que, segundo a defendente, teria saldo suficiente para o pagamento dos restos a pagar. Analisando os dados constantes no SICONFI - RGF 3º quadrimestre (https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf), constato a existência da disponibilidade financeira total, porém, parte dela refere-se a recursos vinculados à saúde (R\$ 2.045.831, 03). Tal informação ratifica o ponto de auditoria levantado.



A inscrição de restos a pagar sem a existência de correspondentes recursos para lastreá-los, constitui fato potencialmente comprometedor do desempenho do exercício seguinte, uma vez que serão necessárias receitas futuras para quitar dívidas passadas.

Ante o exposto, e não tendo sido apontados no R.A. indicativos outros de forte desequilíbrio das contas públicas do município de Brejão que possam ser atribuídas à ora defendente, tenho que o apontamento deve ser remetido ao campo das determinações, uma vez que a inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte, devendo ser mantidos os esforços para seu equacionamento.

- [ID.07] Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4)

A auditoria consignou em seu relatório a ocorrência de despesas realizadas em 2020 com recursos não vinculados referentes ao combate à pandemia desencadeada pelo Coronavírus (2019-nCoV) somaram R\$ 42.000,00, relativo à contratação da empresa Bruno Siqueira Advogados Associados (NE 590 de 02/07/2020).

Conclui a auditoria que foram efetuados gastos nos dois últimos quadrimestres em desobediência ao art. 42 da LRF, comprometendo desta forma, a situação financeira do município.

A defesa argui que a Auditoria “considerou em sua análise apenas as despesas pagas com recursos próprios, sem ponderar que os recursos vinculados são utilizados para pagamento de diversas despesas do Município e para manutenção de serviços essenciais”, enquadrando-se tais gastos no inciso II do parágrafo § 1º do art. 65 da LRF, incluído pela Lei Complementar nº 173/2020.

No tocante a este item, a defesa não se manifestou.

Análise:

Verifico que tais despesas poderiam ter sido evitadas pelo gestor, principalmente quando se considera a indisponibilidade de caixa existente na esfera de recursos não vinculados. Considerando o contexto das contas que se analisa, entendo que os valores envolvidos não são significativos. No entanto, merece reprimenda por meio da ressalva ao parecer.

Apontamento mantido, merecedor de determinação, para que a gestão municipal se abstenha de fazer despesas que não sejam urgentes quando da situação de indisponibilidade de caixa.

- **Educação**



- [ID.08] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

Aponta a auditoria que a Prefeitura de Brejão não deixou saldo contábil no FUNDEB a ser aplicado no exercício seguinte (Apêndice IX), cumprindo a exigência contida no art. 21, § 2º, da Federal nº 11.494/07. Todavia, houve a realização de despesas com recursos do FUNDEB a maior que as receitas do respectivo Fundo, no valor de R\$ 80.469,41, ultrapassando em 0,90% as receitas do Fundo, sendo tais despesas custeadas por outras fontes de recursos que não a do FUNDEB, conforme demonstrado no “APÊNDICE X” do RA (doc. 75, p. 125).

A defesa não se pronunciou em relação a este ponto de auditoria.

Análise:

Não há óbice a que as despesas com recursos do FUNDEB realizadas sem lastro financeiro possam ser custeadas com recursos próprios. O apontamento feito pela auditoria deve ser desconsiderado.

- **Previdência Própria**

- [ID.09] Recolhimento menor que o devido de contribuições patronal normal e suplementar (Item 8.3).

- [ID.10] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).

Assevera a área técnica que o Poder Executivo Municipal deixou de repassar ao FUPREB - Fundo Municipal de Previdência Social de Brejão R\$ 190.361,84 (R\$ 89.411,10 - Patronal Normal, e R\$ 100.950,74 - Patronal Especial), conforme demonstrado a seguir:



Tabela 8.4a Contribuição dos Servidores ao RPPS

Competência	Retida (A)	Contabilizada	Recolhida (Principal) ¹⁴⁶ (B)	Recolhida (Encargos) ¹⁴⁷	Não Recolhida (A-B)
Janeiro	64.536,47	64.536,47	64.536,47	0,00	0,00
Fevereiro	80.252,50	80.252,50	80.252,50	0,00	0,00
Março	82.433,51	82.433,51	82.433,51	0,00	0,00
Abril	82.729,67	82.729,67	82.638,21	0,00	91,46
Maiο	81.270,54	81.270,54	81.270,54	0,00	0,00
Junho	81.655,97	81.655,97	81.655,97	0,00	0,00
Julho	81.714,39	81.714,39	81.714,39	0,00	0,00
Agosto	81.759,55	81.759,55	81.759,55	0,00	0,00
Setembro	81.296,78	81.296,78	81.296,78	0,00	0,00
Outubro	81.249,94	81.249,94	81.249,94	0,00	0,00
Novembro	81.316,10	81.316,10	81.316,10	0,00	0,00
Dezembro	81.194,79	81.194,79	81.194,79	0,00	0,00
13º Salário	81.088,70	81.088,70	81.088,70	0,00	0,00
TOTAL	1.042.498,91	1.042.498,91	1.042.407,45	0,00	91,46

Fonte: Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS (doc. 40).

Tabela 8.4b Contribuição Patronal ao RPPS

Competência	Devida (A)	Contabilizada	Benef. Pagos Diret. (B)	Recolhida (Principal) ¹⁴⁸ (C)	Recolhida (Encargos) ¹⁴⁹	Não Recolhida ¹⁵⁰ (A-B-C)
Janeiro	111.413,03	111.413,03	557,60	110.855,43	0,00	0,00
Fevereiro	108.856,66	108.856,66	3.111,68	105.744,98	0,00	0,00
Março	113.284,64	111.833,80	1.847,56	109.986,24	0,00	1.450,84
Abril	112.235,54	112.235,54	1.896,18	110.339,36	0,00	0,00
Maiο	110.256,38	110.256,38	1.896,18	108.360,20	0,00	0,00
Junho	110.779,29	110.779,29	1.896,18	108.883,11	0,00	0,00
Julho	110.858,43	110.858,43	1.896,18	108.962,25	0,00	0,00
Agosto	110.919,67	110.919,67	2.187,90	108.731,77	0,00	0,00
Setembro	110.291,96	110.291,96	2.042,04	108.249,92	0,00	0,00

Tabela 8.4b Contribuição Patronal ao RPPS

Competência	Devida (A)	Contabilizada	Benef. Pagos Diret. (B)	Recolhida (Principal) (C)	Recolhida (Encargos)	Não Recolhida (A-B-C)
Outubro	110.228,43	110.228,43	2.042,04	108.186,39	0,00	0,00
Novembro	110.318,16	110.318,16	1.993,42	108.324,74	0,00	0,00
Dezembro	110.153,61	110.153,61	1.993,42	20.199,93	0,00	87.960,26
13º Salário	110.009,75	110.009,75	0,00	110.009,75	0,00	0,00
TOTAL	1.439.605,55	1.438.154,71	23.360,38	1.326.834,07	0,00	89.411,10

Fonte: Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS (doc. 40).

Tabela 8.4c Contribuição Patronal Especial ao RPPS

Competência	Devida (A)	Contabilizada	Recolhida (Principal) ¹⁵¹ (B)	Recolhida (Encargos) ¹⁵²	Não Recolhida (A-B)
Janeiro	115.813,23	114.015,38	115.813,23	0,00	0,00
Fevereiro	113.155,90	111.349,17	113.155,89	0,00	0,00
Março	116.212,27	114.329,76	116.212,28	0,00	-0,00
Abril	116.629,88	114.747,37	116.629,89	0,00	-0,00
Maiο	114.572,56	112.690,04	114.572,56	0,00	0,00
Junho	115.116,11	113.233,62	115.116,16	0,00	-0,00
Julho	115.198,38	113.315,87	115.198,39	0,00	-0,00
Agosto	115.262,04	113.379,53	115.262,05	0,00	-0,00
Setembro	114.609,54	112.727,03	114.609,56	0,00	-0,00
Outubro	114.543,49	112.660,98	114.543,52	0,00	-0,00
Novembro	114.706,51	112.823,99	114.706,51	0,00	0,00
Dezembro	114.605,16	112.722,64	13.654,42	0,00	100.950,74
13º Salário	114.316,19	112.433,68	114.316,20	0,00	-0,00
TOTAL	1.494.741,26	1.470.429,06	1.393.790,66	0,00	100.950,60

Fonte: Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS (doc. 40).



Aponta ainda a auditoria, a ausência de recolhimento de parcelamentos de contribuições previdenciárias decorrentes de renegociação ocorridas em 2014, conforme Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (doc. 14), não obstante ainda existirem termos de parcelamento vigentes (doc. 40, p. 4-9).

A Defendente alegou se tratar de contribuições previdenciárias patronal normal e patronal suplementar de final de exercício, devidamente repassadas em 2021, anexando à defesa documentos (doc. 85 a 87) demonstrando os referidos pagamentos, inexistindo assim, as falhas apontadas pela auditoria.

Análise:

Em uma análise preliminar no que se refere à documentação acostada pela interessada quando da apresentação da defesa, cabe esclarecer que os comprovantes anexados (doc. 86 e 87) trazem documentos pagos pela Prefeitura em dezembro de 2020, com a ordem das guias em desacordo com os documentos bancários, além de muitos deles estarem repetidos. Ocorreram também falhas na ordem de numeração das guias de recolhimento. Na maioria dos casos, não é possível identificar, no valor de cada depósito, quanto corresponde a cada um dos dois tipos de contribuição. Em outras palavras, os comprovantes acostados pela defesa apenas atestam o ingresso de recursos, mas não a que se referem.

De qualquer sorte, solicitei à minha assessoria que totalizasse os comprovantes para verificar se, em termos globais, demonstrariam recolhimento integral das contribuições. Ao fim da análise, foram verificados como valores pagos em 2021, da competência de 2020, as seguintes guias de recolhimento:

documento	R\$	data competência	data pagamento
GIR 4211	6.160,53	31/12/2020	26/02/2021
GIR 4213	856,88	31/12/2020	26/02/2021
GIR 4217	42.345,17	31/12/2020	30/03/2021
GIR 4216	39.572,73	31/12/2020	26/02/2021
GIR 4227	20.249,98	31/12/2020	26/02/2021
GIR 4253	39.084,25	31/12/2020	30/03/2021
GIR 4235	3.693,51	31/12/2020	26/02/2021
GIR 4265	1.635,26	31/12/2020	30/03/2021
total	153.593,31		

De acordo com os cálculos, o total das contribuições devidas pelo Ente (R\$ 190.361,84) é de R\$ 153.593,31, portanto, os comprovantes anexados pela



defesa deveriam totalizar algo próximo desse valor, para que restasse comprovada a tese defensiva. No entanto, há uma diferença de mais de R\$ 36.768,53.

Por fim, a Defendente não se pronunciou quanto à ausência de pagamento de contribuições relativas a parcelas de dívidas previdenciárias objeto de acordo de parcelamento.

O não recolhimento de contribuições previdenciárias gera um débito, o qual, ainda que venha a ser parcelado, onera indevidamente os cofres públicos, ao fazer incidir sobre os valores não repassados tempestivamente os encargos de juros e multa devidos pelo atraso. A ausência de tempestivo recolhimento prejudica a situação financeira do RPPS e compromete ainda mais as finanças do município, uma vez que terá que arcar com os encargos decorrentes do atraso e com eventuais insuficiências do regime próprio.

De toda forma, a diferença não recolhida não é representativa, considerando que os demonstrativos constantes às tabelas 8.4a, 8.4b e 8.4c acima revelados, evidenciam que os recolhimentos dos outros 11 meses, de janeiro a novembro/2020, ocorreram todos dentro do prazo de vencimento. Assim, sendo desconsiderados tais valores, restam apenas os valores de dezembro de 2020 que deixaram de ser recolhidos, não sendo materialmente relevante para influenciar negativamente na emissão de Parecer Prévio.

Cabe, entretanto, determinação para que o repasse das contribuições previdenciárias para o RPPS seja feito de forma integral e tempestiva, nos termos da legislação pertinente, evitando o pagamento de encargos por atraso.

Cabe ainda recomendação em relação ao controle das guias de recolhimento, assim como da demonstração efetiva dos recolhimentos previdenciários por parte dos entes do município.

- **Transparência (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).**

Aponta a auditoria que o Município de Brejão, no exercício de 2020, obteve o nível de transparência MODERADO na apuração do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITMPE).

A defesa não se pronunciou em relação a essa irregularidade.

Análise:



Verifiquei através do endereço eletrônico (<https://www2.tce.pe.gov.br/itmpe20/transparenciadetalhes2020.php?Mun=BREJ%C3%83O&NO=Prefeitura>) que a Prefeitura de Brejão obteve 326 dos 390 pontos do ITMPE, atingindo o nível desejado de 0,84.

No caso em questão, entendo que a auditoria se equivocou, razão pela qual desconsidero a irregularidade apontada.

VOTO pelo que segue:

PARECER PRÉVIO. LIMITES.
PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.
PRINCÍPIO DA
PROPORCIONALIDADE.

1. O TCE-PE ao apreciar as contas anualmente prestadas pelos prefeitos sob sua jurisdição (denominadas "contas de governo") opina, mediante parecer prévio (art. 71, I, c/c art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, I, e 86, § 1º, III, da Constituição Estadual), para que a Casa Legislativa respectiva aprove ou reprove tais contas, levando em consideração, para tanto, o planejamento governamental, a gestão fiscal, as políticas públicas executadas nas principais áreas de atuação governamental - saúde e educação -, além da situação previdenciária do órgão, da regularidade dos repasses obrigatórios (mormente os duodécimos), transparência pública e obediência aos limites constitucionais e legais, quando da execução do orçamento.

2. Pontual desconformidade em aspectos analisados, a depender da gravidade atribuída, pode ser relevada no contexto existente, para fins de recomendação de aprovação das contas, com ressalvas, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.



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 a Despesa Total com Pessoal - DTP extrapolou, ao final do exercício, o limite estabelecido no artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (56,10% em relação à RCL);

CONSIDERANDO que restou suspenso o prazo para recondução da Despesa Total com Pessoal aos limites impostos legalmente devido à decretação do estado de calamidade pública em âmbito federal e estadual;

CONSIDERANDO que os limites constitucionais e legais restantes apreciados por esta Corte de Contas para a emissão do Parecer Prévio sobre as contas anuais de governo municipal foram cumpridos;

CONSIDERANDO que não houve o repasse/recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas no exercício ao RGPS e ao RPPS, sendo a diferença não recolhida considerada não representativa em relação ao total dos repasses/recolhimentos efetuados no exercício (4,78%);

CONSIDERANDO as falhas remanescentes após a análise da defesa, no contexto em análise, não revelam gravidade suficiente para macular as contas, devendo ser encaminhadas ao campo das determinações e recomendações para adoção de medidas para que não voltem a se repetir em exercícios futuros;

CONSIDERANDO que cabe a aplicação no caso concreto dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como os postulados da segurança jurídica e da uniformidade dos julgados.

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 **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Elisabeth Barros De Santana, relativas ao exercício financeiro de 2020.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Brejão, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Evitar o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para



abertura de créditos adicionais, como a que ocorre com a previsão de duplicação de limite para dotações com significativo peso no orçamento, o que pode afastar o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução;

2. Aprimorar as demonstrações contábeis de forma a oferecer a clareza e consistência necessárias, seguindo a Portaria Conjunta STN/SOF nº 06/2018;
3. Registrar em balanço patrimonial, as provisões matemáticas previdenciárias com base na última avaliação atuarial disponível, de acordo com Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) do Conselho Federal de Contabilidade (NBC-T nº 17 - Demonstrações Contábeis Consolidadas);
4. Adotar medidas de controle voltadas a melhorar a capacidade de pagamento dos compromissos de curto prazo, e prevenir a assunção de compromissos quando inexisterem recursos para lastreá-los, evitando a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos para sua cobertura; e,
5. Regularizar a situação das obrigações previdenciárias inadimplidas, de modo a evitar que sejam pagos maiores valores a título de multas e juros, que oneram o erário municipal.

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. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta, evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município; e,
2. Reconduzir os gastos com pessoal aos níveis regulamentares da LRF, após o fim do período de Estado de Calamidade Pública decretado pelos Governos Federal e Estadual.

É o voto.



ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	29,36 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	66,80 %	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 %	25,02 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	56,10 %	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.	1.011.397,46	
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 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	14,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.