



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

9ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 29/03/2022

**PROCESSO TCE-PE Nº 19100195-8**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL**

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

**EXERCÍCIO:** 2018

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

### INTERESSADOS:

JANIELMA MARIA FERREIRA RODRIGUES SOUZA

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

## RELATÓRIO

Prestação de Contas de Governo da Prefeitura de Petrolândia referente ao exercício 2018, sob a responsabilidade da Prefeita Janielma Maria Ferreira Rodrigues Souza.

Os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relativos ao Controle Externo, segundo a Resolução TC nº 13/1996, compreendendo:

- Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;
- Verificação quanto à conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como observância dos limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;
- Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;
- Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.

Em relação aos limites legais e/ou constitucionais, a auditoria acusou descumprimento do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000, quando a Prefeitura extrapolou o limite de DTP, finalizando o exercício com comprometimento de 65,23% da RCL.



Na área de educação foi apontado descumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, tendo a Prefeitura investido 24,12% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outras falhas foram observadas, conforme reprodução abaixo extraída do RA:

### **Orçamento**

1. LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1);
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).
3. Programação financeira deficiente (Item 2.2).
4. Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2);
5. Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 919.107,17, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4);

### **Finanças e Patrimônio**

6. Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1);
7. Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1);
8. Ausência de inscrição de crédito na Dívida Ativa, restando demonstrada a inércia da Administração em proceder à cobrança de seus créditos (Item 3.2.1);
9. Dívida Ativa contabilizada integralmente no grupo Ativo Circulante de forma indevida (Item 3.2.1).
10. Dívida Ativa contabilizada integralmente no grupo Ativo Circulante e sem registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos a curto prazo, evidenciando, no Balanço Patrimonial, situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1);



11. Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

### **Responsabilidade Fiscal**

12. Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1);
13. Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1);
14. Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

### **Educação**

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

### **Transparência**

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

Devidamente notificada, a Prefeita apresentou defesa prévia, acostada aos autos por meio do documento eletrônico de nº 103, onde alegou que a verba destinada à educação, na verdade, alcançou o índice de 26,01%. Em sua opinião, a auditoria cometeu equívocos na elaboração do cálculo.

Com relação aos limites de gastos com pessoal, atribuiu a extrapolação à queda nas receitas do repasse de parcela do ICMS.

Requeru, ao final, a desconsideração da auditoria, pugnando pela emissão de Parecer Prévio recomendativo da regularidade das contas, ainda que com ressalvas.

Apresentou provas por meio dos documentos de nº 89 a 102 e 108 a 111.

Todas as alegações defensivas serão avaliadas detalhadamente nos tópicos individuais expostos no voto.

É o relatório.



## VOTO DO RELATOR

A prestação de contas reúne condições de ser aprovada com ressalvas.

A irregularidade de maior gravidade reside no descumprimento do que determina o artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu o patamar de 54% como o máximo permitido para a relação percentual entre a Receita Corrente Líquida e a Despesa Total com Pessoal.

Como veremos no item 3 adiante, a Prefeitura de Petrolândia vem de longo histórico de descumprimento daquela rubrica.

De outra forma, a Prefeita Janielma Maria Ferreira Rodrigues Souza assumiu a gestão municipal em agosto de 2017, após renúncia do Prefeito Eleito em 2016, constituindo-se o exercício 2018 praticamente como primeiro ano de seu mandato, fatores que contribuíram decisivamente em não elevar a falta para fins de rejeição das contas.

Observem que não estamos desconsiderando a irregularidade. Em absoluto; apenas ela não constituirá motivo para macular a prestação de contas de governo da interessada. Sua repercussão ocorrerá em processo específico de gestão fiscal, aliás já constituído, sob o nº 20100681-9, ainda não julgado, no qual as providências adotadas serão avaliadas amiúde, juntamente com outros fatores correlatos.

Sobre o investimento em educação, veremos que, com os novos cálculos desenvolvidos no item 4, o percentual a que se refere o artigo 212, CF, atingiu 26,30%, acima, portanto, do mínimo de 25%.

Sem outras irregularidades relevantes destacadas pela auditoria, a prestação de contas merece parecer recomendativo de sua aprovação, ainda que com ressalvas.

Segue análise individualizada das falhas.

### 1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

As irregularidades relacionadas ao título são as constantes dos itens 1 a 5 do relatório.

Quando da avaliação da LOA do Município de Petrolândia, a auditoria acusou superestimação da receita prevista para 2018, não correspondente à real capacidade do Município, em desacordo com o que determina o artigo 12 da LRF.



Na Programação Financeira, foi verificada ausência de especificação em separado 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.

Com a programação financeira e cronograma mensal de desembolso deficientes, foi constatado déficit na execução orçamentária, no montante de R\$ 2.251.657, significando que o Município realizou despesa em montante superior à arrecadação de receitas.

Sobre a superestimação da receita prevista na LOA, a defesa alegou que a falha não pode ser imputada à Prefeita, uma vez que não foi responsável pela elaboração do instrumento, considerando ser o seu primeiro ano de gestão.

Acrescentou que, conforme destacado pela auditoria, a previsão de receita de 2017, base para 2018, foi modesta, estimando-se um crescimento de apenas 3%, o que não caracterizaria superestimação da receita.

Ademais, destacou que, quando da elaboração da LOA 2018, havia expectativa de crescimento dos recursos advindos do ICMS, no valor de R\$ 29.045.800,00, tendo sido repassado menos da metade desse valor.

Por fim, indicou como precedentes, os Processos TCE-PE nº 16100171-3, nº 18100716-2, nº 1090105-0 e nº 9850015-6, nos quais houve entendimento de que as inconsistências verificadas não seriam capazes de macular as contas apreciadas.

Quanto à acusação relacionada a não especificação em separado da quantidade e valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa e da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, a defesa alegou apenas que a falha não tem gravidade suficiente para ensejar a desaprovação das contas, tendo em vista que, na legislação pertinente, não há exigência expressa neste sentido.

Em relação à acusação de ineficiência da programação financeira, a defendente ressaltou que a inconsistência possui cunho eminentemente formal, razão pela qual, fazendo uso dos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade, as falhas deveriam ser remetidas ao campo das recomendações, conforme entendimento exarado nos Processos TCE-PE nº 18100752-6 e nº 18100546-3.

No que diz respeito ao déficit de execução orçamentária, sustentou que a situação decorre de dificuldades enfrentadas ao longo do exercício, a exemplo da queda no repasse de receitas advindas do ICMS.

Insistiu na aplicação dos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade, assim como dos artigos 22 e seguintes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).



### Entendimento do Relator:

O artigo 12 da LRF determina que as premissas utilizadas na metodologia dos cálculos e projeções de receitas e despesas devem ser baseadas em critérios técnicos e legais, que reflitam valores próximos à realidade. Previsões superestimadas acarretam incertezas, prejudicam as ações administrativas e comprometem a política fiscal do Município.

No presente caso, conforme narrativa da auditoria, a previsão de receita para 2017, base para 2018, já estava claramente superavaliada, pois foi verificada queda na arrecadação de 2015 para 2016 igual a 7,12%. Ainda assim, houve aumento na previsão para 2017 na ordem de 33,74%, o que, claramente, refletiu na previsão para 2018, ensejando um distanciamento cada vez mais acentuado entre receita prevista e a efetivamente arrecadada.

No que concerne à ausência das informações na Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso, apesar da alegação da defendente de que seriam falhas meramente formais, entendo que o comportamento se desdobra em falhas prejudiciais ao planejamento orçamentário-financeiro do Governo Municipal, violando os fundamentos estabelecidos pelo artigo 37 da CF/88 e pela LRF, que assim estabelece em seu artigo 1º, §1º:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.  
(grifos adicionados)

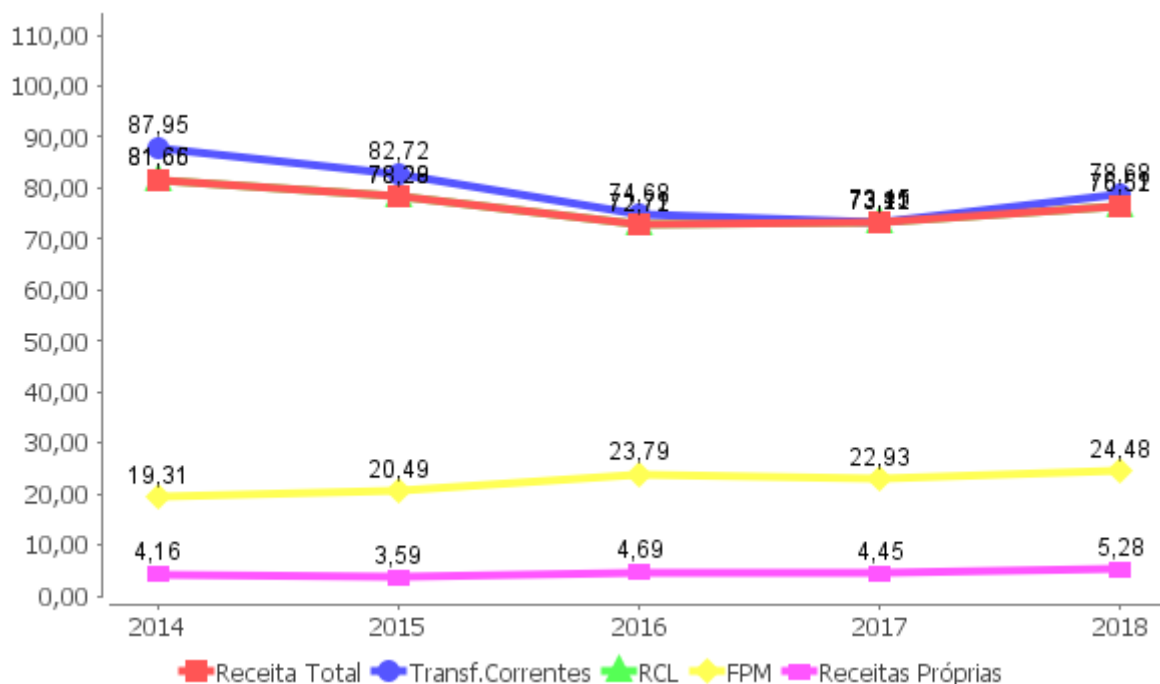
Ao não tomar tal iniciativa e executar despesas em montante superior à receita efetivamente disponível, a gestora atraiu para si a responsabilidade pelo endividamento do ente municipal.

O resultado pela omissão foi déficit na execução orçamentária de R\$ 2.251.657,98.

Focando o olhar sobre as receitas arrecadadas, noto um discreto aumento em relação ao exercício anterior, inclusive em relação ao FPM.



O Apêndice II do Relatório de Auditoria revela percentual de apenas 6,9% de Receitas Tributárias Próprias, ao passo que Transferências Correntes representaram mais de 90% das Receitas Correntes. É o que demonstra o gráfico 2.4.1b, do RA:



Esse quadro denota deficiência na atuação da gestora na busca pelo equilíbrio fiscal, que poderia vir por meio de medidas efetivas de elevação das receitas próprias.

Na área das despesas, destaco que, apesar do significativo déficit orçamentário e da incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo, houve despesas com festividades, no montante de R\$ 408.919,49, conforme item 2.4.2 do RA.

O conjunto de irregularidades verificadas neste item demonstra fragilidade em tema tão importante que poderia mesmo ser considerado a base para uma boa gestão.

Não obstante, em consonância com o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, entendo que as falhas constatadas no item são insuficientes para macular as contas, razão pela qual remeto ao campo das determinações para que não voltem a ocorrer.

## 2. FINANÇAS E PATRIMÔNIO

Uma série de falhas e inconsistências foram identificadas na elaboração do Balanço Patrimonial do Município de Petrolândia.



O ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos permitiu saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial. Não foram apresentadas notas explicativas para justificar o déficit financeiro, apurado em R\$ 1.384.821,81, conforme destaque da equipe de auditores.

No que se refere à Dívida Ativa do Município, a equipe verificou ausência de inscrição de créditos, além da indevida contabilização integral da rubrica no grupo Ativo Circulante, bem como a ausência de provisão para perdas dos referidos créditos, evidenciando situação incompatível com a realidade.

Além dessas falhas, foi constatada a incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo dos compromissos do Município, com Índices de Liquidez Imediata no valor de 0,73, e Liquidez Corrente de 0,87.

A equipe destacou que o resultado demonstrou deterioração da capacidade de pagamento dos compromissos realizáveis em até doze meses, já que em 2017 os Índices de Liquidez Imediata e Corrente foram de 1,14 e 1,37, respectivamente.

Sobre as acusações, a defesa alegou, em síntese, que, apesar de entender ausência de incompatibilidade nos dados constantes do Balanço Patrimonial, as correções apontadas pela equipe seriam realizadas nos exercícios seguintes.

No que diz respeito à Dívida Ativa, a defendente assevera que a Prefeitura vem promovendo, em caráter permanente, a cobrança administrativa. Para corroborar o posicionamento, informa que promoveu correção na forma de contabilização da rubrica, conforme documento nº 95 e tem envidado esforços para a correção das demais falhas apontadas.

Em relação à incapacidade de pagamento imediato, ou no curto prazo, mais uma vez a defesa atribui o ocorrido às constantes perdas de receitas. No entanto, apesar das dificuldades enfrentadas, assevera que, dos valores inscritos em Restos a Pagar em 2018, 76,91% fora pago no exercício seguinte, conforme documento comprobatório nº 94.

### Entendimento do Relator

As inconsistências verificadas nos demonstrativos financeiros demonstram, mais uma vez, descontrole financeiro do Município.

Em continuidade, noto que o quadro traçado pela auditoria demonstra inegável comprometimento da capacidade de solvência das dívidas de curto prazo, na medida em que as disponibilidades ao final do exercício em foco somavam R\$ 7.507.712,80, enquanto a dívida era de R\$ 10.292.430,45, traduzindo passivo a descoberto da ordem de R\$ 2.784.717,65.





Nesse íterim, conforme exposto pela auditoria, a municipalidade encerrou o exercício de 2018 com o Índice de Liquidez Imediata de 0,73, comprovando a deterioração ocorrida em relação ao exercício anterior, quando a municipalidade encerrou o período apresentando um índice de 1,14 .

A informação demonstra violação à Constituição Federal, artigos 37 e 165, § 5º, e à Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 1º, caput e § 1º, e 16, incisos I e II.

No que se refere à ausência de Provisão para Perda de Créditos da Dívida Ativa, entendo que a falha compromete a apuração da real capacidade de pagamento no curto prazo devido ao superdimensionamento do Ativo Circulante, mascarando a real situação patrimonial.

Ainda assim, observo aspectos positivos na atuação da gestora, como o aumento da arrecadação da Dívida Ativa durante o exercício, apurada no montante de R\$ 128.830,91, o que correspondeu a um aumento em relação a 2017, quando o Município recolheu R\$ 49.082,79.

Outro aspecto relevante a ser considerado reside no fato de que a interessada assumiu seu mandato em agosto de 2017, devendo o exercício sob análise ser considerado o primeiro ano de sua gestão. Anotem também a integralidade do recolhimento das contribuições previdenciárias, aspecto positivo que deve atenuar as falhas identificadas pela equipe.

### **3. RESPONSABILIDADE FISCAL**

Neste quesito, a maior gravidade reside no reiterado descumprimento do limite previsto na LRF para gastos com pessoal. Ao final do 3º quadrimestre, o Município apresentou índice de comprometimento da RCL de 65,23% com DTP.

Houve inscrição de Restos a Pagar Processados e não Processados no montante de R\$ 2.784.717,65, sem que houvesse disponibilidade de caixa.

A respeito das acusações, a defendente alegou que:

- Assumiu a gestão do Município em agosto de 2017, quando os gastos com pessoal já estavam acima do limite imposto pela LRF;
- Sendo o terceiro quadrimestre de 2017 o marco para início de sua gestão, teria até o 2º quadrimestre de 2018 para readequar as despesas com pessoal;
- Houve crescimento ínfimo da Receita Corrente Líquida do Município, em 2018.



Mencionou precedentes estabelecidos a partir dos julgamentos dos Processos TCE-PE nº 1307716-8, nº 1530001-8, nº 18100452-5, nº 1890007-0 e nº 17100097-3.

#### Entendimento do Relator:

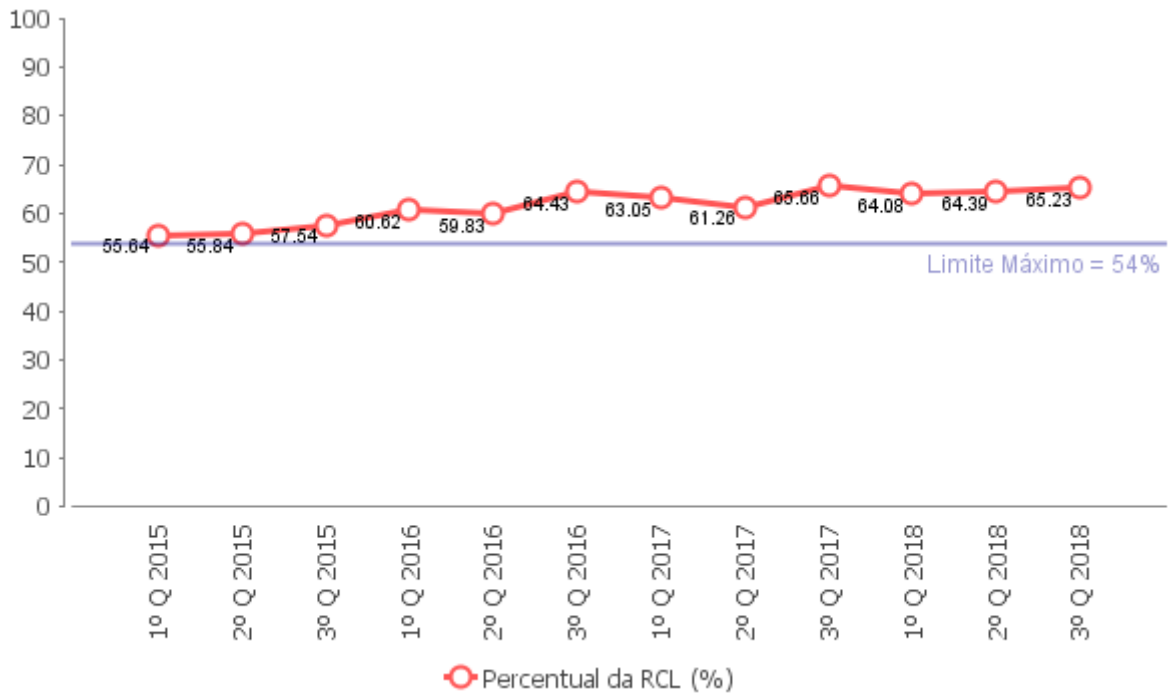
A Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, determinando, entre outros parâmetros, que os gastos com pessoal do Poder Executivo não poderão exceder o percentual de 54% da Receita Corrente Líquida – RCL.

Caso seja ultrapassado o referido limite, a LRF determina a redução dos gastos ao limite legal nos dois quadrimestres subsequentes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal.

Desde o momento em que toma conhecimento da situação, a Administração deve adotar medidas efetivas para garantir a redução das despesas com pessoal no prazo e nas condições impostas pela LRF.

Nos termos do que dispõe no artigo 23 da LRF, a Prefeitura, por ter atingido o percentual de 64,08% da RCL no primeiro quadrimestre de 2018, teria até o segundo período quadrimestral para a redução de no mínimo um terço do percentual excedente, e o terceiro para atender ao disposto no retro citado dispositivo legal, ou seja, reduzir toda a extrapolação.

De acordo com as informações destacadas pela equipe, o Município vem de um longo período de desenquadramento em relação àquele limite, conforme se depreende da leitura do Gráfico 5.1a, extraído do RA:



Anotem que em nenhum dos Relatórios de Gestão Fiscal emitidos pelo Município foram informadas as medidas para a redução da rubrica.

Por outro lado, ao analisar as circunstâncias específicas neste caso, forçoso reconhecer alguns aspectos mitigadores da responsabilidade atribuída à Prefeita, senão vejamos:

- Ela assumiu a gestão municipal em agosto de 2017, após a renúncia do Prefeito Eleito Ricardo Rodolfo Souza Leal;
- A Prefeitura já apresentava longo histórico de extrapolação ao limite de 54%, com a relação percentual se posicionando sempre em torno de 64%;
- Em consulta ao site Tome Conta, verifiquei queda acentuada nos repasses do ICMS realizados pelo Governo do Estado, cujo montante, em 2015, perfazia R\$ 28.035.051,27 e em 2018 o valor transferido foi de R\$ 14.875.977,28;
- Apesar da constatação de extrapolação do índice de DTP, não houve aumento da despesa, mas discreta queda, de 0,43% em relação ao ano anterior;
- Verifiquei a existência do Processo de Gestão Fiscal nº 20100681-9, em fase de julgamento, constituído com o objetivo de analisar, especificamente, a extrapolação dos limites de gastos com pessoal no exercício de 2018;

Diante desse contexto, entendo que seria desproporcional responsabilizar a defendente por uma irregularidade que vem se repetindo desde o 3º



quadrimestre de 2014, embora acredito na urgente necessidade de se promover ações no intuito de reconduzir a rubrica ao limite legalmente estabelecido.

Nesse sentido, observo que nos Processos de Gestão Fiscal, constituídos com a finalidade de analisar os gastos com pessoal nos anos de 2015, 2016 e 2017, houve também o sopesamento das circunstâncias acima referidas. Oportunamente, colaciono trecho do voto proferido no Processo TCE-PE nº 1990014-4:

"Contudo, por se tratar do primeiro ano da gestão do responsável Ricardo Rodolfo (janeiro a julho) e por ser fato que o mesmo já assumiu o Executivo com o expressivo percentual de 64,22% de comprometimento da DTP, excluo a aplicação da sanção ao mesmo, que demonstrou esforço fiscal em reduzir o percentual de 63,05% no primeiro quadrimestre para 61,26% no segundo. Considero ainda o crescimento pífio da receita de 0,56% e que os reajustes do piso nacional e do salário-mínimo representaram um aumento de 14,11%. O mesmo entendimento aplico à Prefeita Janielma Maria Ferreira, que assumiu ainda neste exercício, devido ao afastamento do Prefeito por motivos de saúde, ainda sem se apropriar das informações devidas, sendo razoável excluir a aplicação da multa.

Registre-se, todavia, que as ponderações feitas neste caso concreto, relacionadas unicamente ao contexto examinado referente ao exercício de 2017, não eximem, automaticamente, a Interessada do dever de adotar medidas mais rígidas para reduzir os gastos com pessoal aos limites legais - 54% da RCL - como manda o artigo 23 da LRF. Tal fato será objeto de exame quando for analisado o Relatório de Gestão Fiscal de 2018, bem assim a partir da apreciação das medidas efetivas que porventura o gestor público tenha adotado nesse período para reduzir as despesas com pessoal aos limites legais."

Claro que se os demais elementos dos presentes autos norteariam voto na direção da rejeição das contas, invariavelmente o item pessoal seria adicionado e comporia os considerandos relativos. Não é o que acontece, pois não enxergo gravidade maior nos demais itens.



No que tange à inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados e não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa, é de se alertar para a necessidade de acompanhamento e controle da execução orçamentária, de modo a evitar a inscrição sem a existência de disponibilidades financeiras suficientes ao adimplemento das correspondentes obrigações.

Assim, resta mantida a referida irregularidade, ensejando recomendação para que o vício não seja repetido.

#### 4. EDUCAÇÃO

A equipe informou R\$ 10.613.008,06 aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, representando 24,12% da receita de impostos e transferências, percentual abaixo do mínimo estabelecido pelo Texto Constitucional Federal, artigo 212, caput.

Sobre a acusação, a defesa contestou os cálculos realizados pela equipe, afirmando que:

- A auditoria deduziu erroneamente o montante de R\$ 960.669,26 relativos a Restos a Pagar Processados inscritos no exercício na fonte de recursos do FUNDEB, sem disponibilidade financeira;
- No Processo de Prestação de Contas de Governo nº 18100452-5, também houve dedução do montante de R\$ 835.772,72 referentes a Restos a Pagar Processados inscritos no exercício de 2017, sem disponibilidade financeira de recursos das fontes do FUNDEB, contudo, esta quantia também não foi contabilizada no exercício de 2018;
- Diante do novo cálculo, o valor destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino perfaz R\$ 11.573.667,32, o equivalente à 26,30%;
- Conforme consta da resposta produzida por ocasião do julgamento da Consulta TCE-PE nº 1923365-6, este TCE-PE entendeu que, para as prestações de contas até o exercício de 2020, será considerado o maior percentual alcançado dentre as duas metodologias de cálculo (TCE-PE ou STN).

Apresentou como provas os documentos de nº 90 a 92.

A auditoria ainda verificou que foram realizadas despesas com recursos do FUNDEB no valor de R\$ 361.734,46 sem que houvesse disponibilidade financeira.

Quanto à falha, a defesa alegou o seu cunho formal, o que não ensejaria a emissão de Parecer Prévio pela irregularidade das contas.

Entendimento do Relator



Inicialmente, observo que, de fato, nos cálculos realizados pela auditoria constantes do Apêndice VII do RA, foi realizada a dedução de R\$ 960.669,26 referentes a Restos a Pagar Processados inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos das fontes do FUNDEB, relacionados ao Ensino Infantil e Fundamental.

Essa nova metodologia de cálculo passou a ser adotada a partir do exercício de 2017 pelo Tribunal de Contas, em uma tentativa de se aproximar da apuração estabelecida no Manual de Demonstrativas Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, a qual pressupõe um controle de despesas por fonte de recursos.

Até o ano de 2016, apenas os Restos a Pagar Não Processados eram deduzidos do cálculo.

Sobre o assunto, vale reproduzir o Acórdão T.C. nº 318/2020 proferido por ocasião do julgamento da Consulta nº 1923365-6, que fora mencionada pela defesa:

“ACÓRDÃO T.C. Nº 318 /2020

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1923365-6, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, (...) Para fins do controle externo exercido por este Tribunal, os recursos públicos destinados à educação, provenientes da receita resultante de impostos e das receitas vinculadas ao ensino, com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por vinculação de receita prevista no artigo 212 da CF, os acréscimos ou decréscimos nas transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB, o cumprimento dos limites constitucionais e outras informações para o devido controle financeiro e transparência pública, deverá seguir, a partir do exercício de 2021, a metodologia consagrada no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, observando a edição correspondente ao respectivo exercício de apuração. Considerando a possibilidade de resíduos de restos a pagar, de despesas orçamentárias com educação, não serem computadas na apuração do limite 2020 (restos a pagar não



processados) e, pela metodologia do MDF/STN, também não serem computadas na apuração de 2021, o TCE-PE acatará, apenas no exercício de 2020, o maior percentual apurado dentre as duas metodologias (TCE-PE e MDF) a favor do jurisdicionado. Nos relatórios de auditoria, sobre as contas de governo de 2020, as equipes de auditorias apontarão o percentual alcançado nas duas metodologias." (grifos adicionados)

Considerando que o novo método de apuração foi adotado sem qualquer aviso prévio e sem regra de transição, inobservando o que determina o artigo 23 da LINDB, entendo, alinhado a outras decisões já proferidas por esta Corte de Contas, que os Restos a Pagar Processados devem ser incluídos no cômputo dos gastos do setor do ensino das Prestações de Contas realizadas até o exercício de 2019.

Corroborando com o entendimento, colaciono trecho do voto proferido nos autos do Processo TCE-PE nº 19100085-1:

"Em verdade, a nova metodologia de cálculo do limite de educação (com base no MDF da STN), deliberada na referida consulta, foi a partir das prestações de contas de 2019, julgadas de 2020 em diante. Portanto, no exercício das presentes contas, 2018, se aplica a metodologia anterior, ou seja, o Tribunal não permitia a inclusão das despesas com Educação inscritas em restos a pagar não processados (com ou sem saldo financeiro), empenhadas no exercício de referência das contas.

(...)

Por fim, no caso concreto do presente processo, restou evidenciada a exclusão da despesa com Educação do valor de R\$ 332.685,39 de restos a pagar processados, devendo ser revertido ao limite, de acordo com os argumentos editados anteriormente." (grifos adicionados)

Destarte, o valor de R\$ 960.669,26 referente a despesas inscritas em Restos a Pagar Processados sem disponibilidade financeira para



pagamento, relacionadas aos Ensinos Infantil e Fundamental, deve ser incluído no cômputo do investimento em educação no exercício em análise.

Feita a correção, o percentual investido na rubrica sobe para 26,30%, cumprindo com o que determina o artigo 212 da CF/88, ensejando o afastamento da irregularidade.

Com relação ao valor de R\$ R\$ 835.772,72 excluídos dos cálculos de 2017, relativos a restos a pagar processados sem disponibilidade financeira, de fato, poderiam ser incluídos no exercício de 2018, uma vez que não o foram em 2017, o que aumentaria ainda mais o percentual aplicado.

No entanto, entendo que eventual saldo ao final do exercício não modifica a base de cálculo da receita, que toma por base os valores arrecadados pelo Município, razão pela qual deixo de fazer a adição.

No que diz respeito à realização de despesas do FUNDEB sem lastro financeiro, a Lei Federal n.º 11.494/07 não impede a realização de despesas na área de educação além dos recursos do referido fundo, que poderá ser custeado por outras fontes, a exemplo de receitas próprias.

O que a referida norma estabelece, em seu artigo 21, § 2º, é que não se deixe mais de 5% de saldo na conta do FUNDEB. Eventual saldo negativo não deve ser pago com recursos do FUNDEB do exercício posterior, porém com outras fontes de recursos.

A defendente não apresentou qualquer documentação que comprovasse o pagamento do saldo com recursos próprios, o que afastaria a irregularidade.

Não obstante, acato a sugestão da auditoria para remeter a falha ao campo das determinações, a fim de que não volte a ocorrer.

## 5. TRANSPARÊNCIA

O Poder Executivo Municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal.

No exercício de 2018, a Prefeitura obteve o Nível de Transparência Moderado, no Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITMPE).

Neste quesito, a interessada argumentou que o Município de Petrolândia vem melhorando, ano a ano, a transparência na gestão, tendo elevado sua pontuação em relação ao exercício anterior.

Entendimento do Relator:





Avaliando a situação, em consulta ao site do ITMPE (<https://tce.pe.gov.br/indicedetransparencia2017/>), referente aos exercícios de 2017, noto que a classificação como Moderado foi mantida em 2018, mas houve aumento de 240 pontos, o que revela a aplicação de medidas efetivas na melhoria da classificação.

Importante ressaltar que a não disponibilização adequada das informações e recursos acerca da transparência pública, nos termos exigidos pela legislação dificulta o efetivo exercício do controle social. Nesse contexto, melhorias posteriores são devidas, e não isentam as falhas apontadas na disponibilização das informações nos sítios e portais de transparência.

De toda sorte, fica mantido o apontamento, que enseja recomendação no sentido de manter os esforços para o aprimoramento da transparência da gestão municipal, observando o disposto na lei Federal nº 12.527/2011.

Em face do exposto,

**VOTO pelo que segue:**

CONTAS DE GOVERNO.  
RESPONSABILIDADE FISCAL.  
DESPESA COM PESSOAL.  
EXTRAPOLAÇÃO. ÚNICA  
IRREGULARIDADE RELEVANTE.  
PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

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

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



**CONSIDERANDO** que o presente processo trata de auditoria realizada nas Contas de Governo, compreendendo, primordialmente, a análise de atos que expressam a atuação governamental;

**CONSIDERANDO** os termos do Relatório de Auditoria e os argumentos apresentados em Defesa Prévia;

**Janielma Maria Ferreira Rodrigues Souza:**

**CONSIDERANDO** que, apesar de verificadas falhas de ordem orçamentária, financeira e patrimonial, conforme relatado nos itens 1 e 2 do voto do Relator, elas não se revestem de natureza grave o bastante para ensejar parecer recomendativo da rejeição das contas, apenas determinações /recomendações;

**CONSIDERANDO** que a única irregularidade de maior gravidade foi a extrapolação do percentual máximo da RCL comprometida com a DTP, a qual, em razão do longo histórico observado no Município e, diante do fato de a gestora haver assumido a Prefeitura em agosto do ano anterior, após renúncia do Titular do Cargo, esse exercício de 2018 constituiu-se praticamente no primeiro ano de sua gestão;

**CONSIDERANDO** a formalização do Processo de Gestão Fiscal nº 20100681-9 constituído com o propósito específico de avaliar o mesmo tema;

**CONSIDERANDO** que os demais achados apontados pela auditoria, apesar de não ensejarem a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, requerem a emissão de determinações para que não voltem a se repetir em exercícios futuros;

**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 Petrolândia a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Janielma Maria Ferreira Rodrigues Souza, relativas ao exercício financeiro de 2018.

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

1. Realizar os devidos ajustes nas próximas LOA'S quanto à superestimativa da receita prevista e conseqüentemente dos orçamentos, visando adequá-los à real capacidade de realização do Município;



2. Fortalecer o sistema de registro contábil, procedendo ao registro da provisão para créditos inscritos em Dívida Ativa de recebimento incerto;
3. Implementar ações efetivas visando reduzir o déficit financeiro existente, que pode comprometer os exercícios seguintes;
4. Aprimorar o controle dos elementos do Ativo e Passivo, a fim de que o Município tenha capacidade de honrar, quer imediatamente, quer em até 12 meses, seus compromissos contando com os recursos a curto prazo;
5. Adotar todas as medidas legais necessárias à recondução dos gastos com pessoal ao limite estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000;
6. Adotar medidas de controle com a finalidade de evitar a inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados, a serem custeados com recursos vinculados e não vinculados, sem a devida disponibilidade de caixa;
7. Empreender esforços para disponibilizar para a sociedade, integralmente, as informações exigidas na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527 /2011 (LAI) e na Constituição Federal.



## 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 %	26,30 %	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 %	69,47 %	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 %	26,04 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	65,23 %	Não
	Repasse do	CF/88, caput do art. 29-A	Somatório da receita	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;		



Duodécimo	duodécimo à Câmara de Vereadores	(redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	tributária e das transferências previstas	IV - 4,5% para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	R\$ 3.016.001,35	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	5,52 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrência.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL , relator do processo

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

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator