



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

8ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 21/03/2024

PROCESSO TCE-PE Nº 22100531-6

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

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

INTERESSADOS:

FABIANO JAQUES MARQUES

CARIANE FERRAZ DA SILVA (OAB 43722-PE)

RAFAEL GOMES PIMENTEL (OAB 30989-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Petrolândia, Sr. Fabiano Jaques Marques, relativas ao exercício financeiro de 2021, para efeito de emissão de parecer prévio por parte deste Tribunal de Contas, na forma prevista no art. 31, §§ 1º e 2º, e art. 71, inciso I, c/c o art. 75, da Constituição Federal; bem como no art. 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

A presente prestação de contas foi enviada por meio do sistema eletrônico desta Corte e-TCE-PE, em atendimento 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.

Cumprido destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo, previstos para a saúde e a educação 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 Prefeito, 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 arts. 29, § 2º, e 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Da análise dos autos, a área técnica do TCE/PE emitiu Relatório de Auditoria (doc. 77), o qual, na Tabela 1.b - Limites Constitucionais e Legais (p. 8) evidencia o descumprimento do seguinte limite constitucional e legal ali consignado, conforme listado a seguir:

Especificação	valor (R\$) ou limite legal (%)	Fundamentação Legal	% ou valor aplicado (R\$)	situação
Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores	R\$ 1.507.469,22	Valor fixado na LOA	R\$ 3.454.004,27	Descumprimento

O Relatório de Auditoria (doc. 77 - item 1, pág. 6 conclui pelas seguintes irregularidades e/ou deficiências [ID], relacionadas à (ao):

Orçamento (Capítulo 2)

- [ID.01] Programação financeira deficiente (Item 2.1).
- [ID.02] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).
- [ID.03] 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.04] Omissão no dever de prestar contas inviabilizando a análise da existência de fontes de recurso para a abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação (Item 2.2).

Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

- [ID.05] 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).

Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)

- [ID.06] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4).

Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)

- [ID.07] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

- [ID.08] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

Educação (Capítulo 6)

- [ID.09] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.2.2).

Devidamente notificado do teor do Relatório de Auditoria (RA), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), o interessado apresentou defesa escrita (doc. 86), replicado com documento com mesmo teor (doc. 93) e documentos anexos (docs. 87 a 92 e 94 a 97).

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] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

- [ID.02] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

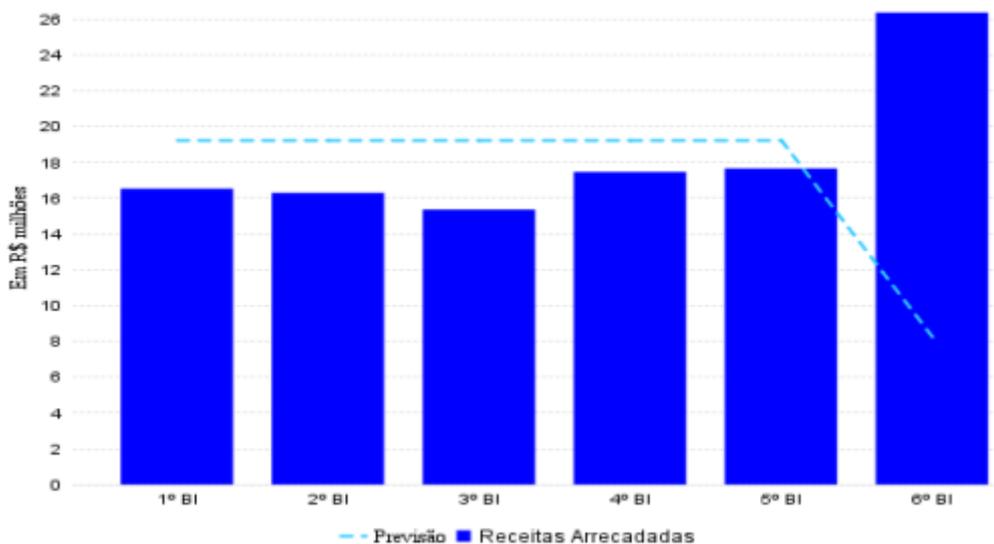


Registra a área técnica desta Corte que a programação financeira e o cronograma de desembolsos do município, encaminhados na prestação de contas (doc. 21), se mostraram deficientes como instrumento de planejamento, haja vista terem sido elaborados pela simples divisão dos valores das receitas pelos bimestres, com exceção do último bimestre, onde foi prevista uma redução brusca. Fato semelhante ocorreu com as despesas pelos meses do ano, exceto novembro e dezembro, deixando de levar em conta a questão da sazonalidade, vez que o último bimestre é o período onde ocorre a maior despesa com pessoal e encargos.

A seguir, demonstramos em forma de gráfico:

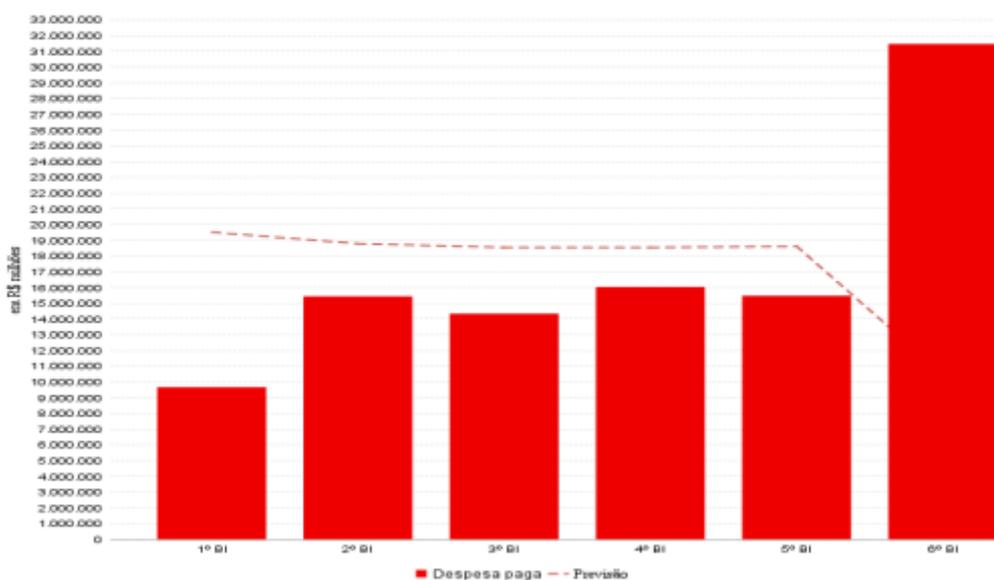


Gráfico 2.1d Previsão de receitas na Programação Financeira x Receitas arrecadadas 2021 – Petrolândia



Fontes: Programação Financeira (doc. 21) e Siconfi, RREO 1º- 6º bimestres de 2021¹².

Gráfico 2.2f Previsão de Desembolsos x Despesa Paga, 2021 – Petrolândia



Fonte: Programação Financeira (doc. 21) e Siconfi, RREO 1º- 6º bimestres de 2021¹⁷.

O defendente alega que a programação financeira foi elaborada após análises acuradas do comportamento das receitas ao longo do ano, e o cronograma de desembolsos previu, na medida do possível, a realidade dos pagamentos que seriam efetuados pelo município no exercício de 2021. Argumenta ainda que está fazendo avaliação para que tais divergências não se repitam.

Cita ainda decisão desta Corte de Contas (Processo TCE-PE nº 1480045-7) onde a referida impropriedade é insuficiente para desaprovação.

Análise:



As deficiências na elaboração dos demonstrativos em apreço prejudicam o controle eficiente e eficaz dos gastos públicos do município. Um dos objetivos da Programação Financeira é compatibilizar a realização de receitas com execução de despesas, correspondendo ao fluxo de caixa para o exercício de referência, enquanto o Cronograma Mensal de Desembolso consiste no desdobramento das dotações fixadas na LOA em metas mensais de desembolso, com base na existência e efetivo ingresso de receitas.

Assim sendo, a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso permitem o controle do gasto público frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita. Trata-se, portanto, de importantes instrumentos de gerenciamento de despesas públicas. Conforme determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 9º, ao final do bimestre deverá o município fazer a limitação de empenho caso a realização de receita não suporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Embora tenha a defesa se reportado que elaborou a programação de receitas e o cronograma de despesas, ao estabelecer idênticos valores mensais para os dez primeiros meses, como no caso em análise, deixa-se de levar em consideração que o ingresso das receitas nos cofres públicos, assim como a realização de despesas, não se faz de forma linear no exercício, o que gera um descompasso entre o fluxo de arrecadação e os desembolsos, tornando as citadas peças inócuas como instrumentos de planejamento e controle.

Apontamentos mantidos, sendo passíveis de determinação, em conformidade com a jurisprudência desta Corte.

[ID.03] 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).

Registra a área técnica que a Lei Orçamentária Anual - LOA para o exercício de 2020 - (Lei Municipal nº 1322/2020 - doc. 44) autorizou em seu art. 7º, inciso I, o Poder Executivo a abrir créditos suplementares diretamente por decreto até o limite de 50% do total do orçamento, ou seja, a abertura de créditos adicionais até o valor de R\$ 52.238.000,00.

A auditoria destaca que o dispositivo contido no art. 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 contra a vedação constante no art. 167, inciso VII, da CF/1988.

A defesa traz o seguinte argumento:

[...] No caso do **Município de Petrolândia, exercício 2021, o art. 8º da LOA autorizou previamente a abertura de créditos suplementares diretamente por decreto até o**



limite de 50% da despesa fixada no orçamento, sendo tal percentual desonerado para as despesas com encargos sociais, vinculadas à convênios, pessoal e insuficiência de dotações do Poder Legislativo, conforme prevê o art. 9º da LOA.
(grifo da defesa)

Desta forma entende o defendente que não houve ilegalidade na abertura de créditos.

Análise:

Verifico, de antemão, que a defesa citou equivocadamente artigos de outra legislação que não a Lei Orçamentária nº 1322/2020.

Não obstante a Legislação, ao dispor sobre a possibilidade de autorização para abertura de créditos suplementares na própria lei orçamentária, haver fixado limites para tanto, ao lançar mão de tal permissivo legal, deve o legislador usar da razoabilidade na fixação do percentual de suplementação, a fim de não tornar irrestrita a concessão de tais créditos, vedação imposta pelo art. 167, inciso 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.

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.

[ID.04] Omissão no dever de prestar contas inviabilizando a análise da existência de fontes de recurso para a abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação (Item 2.2).

Registra a auditoria que foi aberto crédito adicional cuja fonte de recurso foi excesso de arrecadação (R\$ 2.262.674,00).

Ao verificar o Demonstrativo que evidencie excesso de arrecadação ou superávit financeiro para créditos adicionais (doc. 47), constatou que o referido documento foi preparado sem a demonstração do saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, levando ainda em consideração a tendência do exercício, como consta no art. 43, § 1º, inciso II, e § 3º da Lei nº 4.320/1964, e ainda desconsiderando a fonte do recurso arrecadado a maior.



Desta forma, a auditoria se absteve de opinar a respeito da legalidade dos créditos adicionais abertos com base em excesso de arrecadação.

A defesa argumenta que no exercício de 2021 ocorreu um excesso de arrecadação global de R\$ 5.393.808,41, como demonstra no comparativo da receita prevista/arrecadada por fonte (doc. 88) sendo necessária a utilização do excesso de arrecadação em algumas fontes.

Alega por fim, que julgado deste Tribunal a respeito de apontamento similar (Processo TCE-PE nº 21100362-1), foi considerado como “Regular com ressalvas” (doc. 89).

Análise:

No que atine à decisão desta Corte proferida nos Processos TCE-PE nº 21100362-1, invocado em seu favor, impende destacar que o entendimento ali expresso, foi considerar a prestação de contas em questão como “Regular com Ressalvas”, porém, tenho como pertinente registrar que, na apreciação das contas de governo, o que se faz é uma análise global, portanto, quando se busca tratamento similar com base em outros julgados não se pode olvidar que a situação deve ser vista em um determinado contexto. Desta forma, há que se considerar o cenário como um todo, mesmo que os casos colocados em confronto possam ter semelhança em um determinado aspecto.

Quanto ao excesso de arrecadação, verifico que consta no gráfico 2.1c do RA (doc. 77) a ocorrência:



No entanto, não consta o detalhamento legal do cálculo relativo à ocorrência do excesso de arrecadação em consonância com o art. 43, § 1º, inciso II, e § 3º da Lei nº 4.320/1964. O documento acostado pelo defendente, não demonstra os cálculos necessários, e ainda traz a informação de que a fonte de recursos utilizada para a abertura de créditos adicionais não teve o excesso de arrecadação utilizado, como demonstro a seguir:



COMPARATIVO DA RECEITA PREVISTA/ARRECADADA POR FONTE STN
 PERIODO DE 01/01/2021 ATÉ 31/12/2021

CODIGO	ESPECIFICAÇÃO	Receita Prevista	Receita Arrecadada	Excesso de Arrecadação
1.001.0000	Recursos Ordinários	57.086.260,00	55.580.529,01	1.505.730,99
1.090.0000	Outros Recursos Não Vinculados	0,00	51.885,79	-51.885,79
1.116.0000	Transferências do FUNDEB - Impostos - Entrada de Recursos	29.280.540,00	29.687.729,64	-407.189,64
1.117.0000	Transferências do FUNDEB - Complementação da União - VAAF - Entrada de Recursos	4.200.500,00	4.513.664,90	-313.164,90
1.119.0000	Transferências do FUNDEB 30% - Complementação da União - VAAT	0,00	978.829,84	-978.829,84
1.120.0000	Transferência do Salário-Educação	985.700,00	982.970,95	2.729,05
1.121.0000	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	22.100,00	0,00	22.100,00
1.122.0000	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	888.700,00	644.593,40	244.106,60
1.123.0000	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	327.500,00	329.567,96	-2.067,96
1.124.0000	Outras Transferências de Recursos do FNDE	952.300,00	0,00	952.300,00
1.125.0000	Transferências de Convênios ou de Contratos de Repasse vinculados à Educação	177.200,00	0,00	177.200,00
1.190.0000	Outros Recursos Vinculados à Educação	45.000,00	918.530,09	-873.530,09
1.211.0000	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	0,00	30.783,90	-30.783,90
1.213.0000	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Estadual	45.000,00	346.837,44	-301.837,44
1.214.0000	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde	5.706.800,00	10.413.636,18	-4.706.836,18
1.214.2100	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde - COVID-19	0,00	777.994,33	-777.994,33
1.215.0000	Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde	916.500,00	0,00	916.500,00
1.290.0000	Outros Recursos Vinculados à Saúde	0,00	73.802,00	-73.802,00
1.311.0000	Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	784.100,00	396.759,18	387.340,82
1.312.0000	Transferências de Convênios - Assistência Social	82.200,00	52.719,73	29.480,27
1.390.0000	Outros Recursos Vinculados à Assistência Social	0,00	35.470,00	-35.470,00
1.510.0000	Outras Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse da União	263.700,00	1.579.875,00	-1.316.175,00
1.520.0000	Outras Transferências de Convênios ou Contratos de Repasse dos Estados	236.000,00	474.578,39	-238.578,39
1.620.0000	Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP	2.350.400,00	1.999.050,68	351.349,32
1.930.0000	Recursos de Alienação de Bens/Ativos	125.500,00	0,00	125.500,00
	TOTAL	104.476.000,00	109.869.808,41	-5.393.808,41

CÓDIGO	Fonte STN	Excesso de Arrecadação	Saldo Utilizado por Excesso de Arrecadação
1.001.0000	Recursos Ordinários	1.505.730,99	260.100,00
1.090.0000	Outros Recursos Não Vinculados	-51.885,79	0,00
1.116.0000	Transferências do FUNDEB - Impostos - Entrada de Recursos	-407.189,64	1.849.574,00
1.117.0000	Transferências do FUNDEB - Complementação da União - VAAF - Entrada de Recursos	-313.164,90	0,00
1.119.0000	Transferências do FUNDEB 30% - Complementação da União - VAAT	-978.829,84	153.000,00

Desta forma, dou razão à auditoria, encaminhando a referida irregularidade para o campo das determinações.

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

- **[ID.05] 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 RA que, não obstante o Quadro Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial (doc. 06, p. 7) apresentar um superávit financeiro no exercício de R\$ 4.273.248,15, constatou a ocorrência de saldos negativos em algumas fontes, destacando os saldos negativos de R\$ 327.783,61, R\$ 184.595,20 e R\$ 137.559,70, das contas " Receita de impostos e transferência de impostos da Saúde, Transferência do Fundeb 40% e Impostos e transferência de impostos da Educação".



Relata a equipe técnica deste Tribunal que tais saldos negativos não foram acompanhados da apresentação de justificativas em notas explicativas do Balanço Patrimonial.

A defesa alega que efetua, no momento da arrecadação, registros no código "001 Ordinário", após isso efetua a separação por fontes de recursos específicas. Desta forma, argumenta que:

[...] Pode-se verificar ainda, que ao final do exercício 2021 a Fonte de Recursos "001 – Ordinário", apresentava superávit de R\$ 904.485,30, o qual comporta perfeitamente os valores negativos apresentados no Quadro Superávit / Déficit Financeiro.

Quanto ao valor de R\$ - 184.595,20, lançados no código "Fonte 113 – Transferências do FUNDEB 40%", verificamos que também consta no Quadro o valor de R\$ - 72.295,83 na Fonte "112 – Transferências do FUNDEB 60%", estas duas apresentam a divisão das despesas quanto as Fontes (60% e 40%, enquanto a Fonte "116 – Transferências do FUNDEB", código utilizado para arrecadação do FUNDEB geral, apresentou saldo positivo de R\$ 147.986,79, desta forma, temos o saldo ajustado das fontes do FUNDEB em 2021 de R\$ - 108.904,24.

Traz ainda julgados deste Tribunal que tais não macularam as contas em questão: Processos TCE-PE nº 19100158-2 e nº 18100554-2.

Requer, assim, que a impropriedade seja levada ao campo das recomendações.

Análise:

Quanto aos julgados utilizados pelo Defendente para argumentar que a irregularidade não é considerada grave, cabe, mais uma vez, o entendimento de que, quando se busca tratamento similar com base em outros julgados não se pode olvidar que a situação deve ser vista em um determinado contexto.

No que concerne ao controle por fonte/destinação de recursos, entendo que o fato narrado pela auditoria não constitui indicativo de deficiência no controle contábil por fonte/aplicação de recursos, visto que, 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 haver 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.

- **Repasso de Duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)**

- **[ID.06] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4).**

Registra a auditoria que os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal foram maiores que o valor fixado na LOA, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Tabela 4 Valor permitido de duodécimos x Total de duodécimos repassados à Câmara de Vereadores, 2021 - Petrolândia	
Especificação	Valor
Percentual estabelecido na Constituição Federal	7,00(1)
Limite Constitucional (em R\$)	R\$ 3.408.528,04(2)
Valor autorizado pela Lei Orçamentária Anual (LOA)	R\$ 4.928.510,00(3)
Valor permitido	R\$ 3.408.528,04
Valor efetivamente repassado à Câmara Municipal (sem considerar os inativos)	R\$ 3.454.004,27(2)
Percentual em relação à receita efetivamente arrecadada em 2020	7,09(2)
<i>Fontes:</i>	(1)Constituição Federal, art. 29-A, e IBGE (população estimada para o exercício corrente) (2)Apêndice II deste relatório (3)Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada do município (doc. 15)

A auditoria relata a ocorrência de descumprimento, por parte da gestão, da Lei Orçamentária, ao repassar R\$ 45.476,23 a maior ao Poder Legislativo.

A defesa não refuta o erro ao efetuar o repasse a maior, registra apenas que utilizou o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, enviado pela gestão anterior, durante o Processo de Prestação de Contas 2020, documento este, que apresentou inconsistências nos valores. Porém, alega que a falha foi desprovida de má-fé, de pequena monta (1,33% do total repassado), não se constituindo como caracterizador de crime de responsabilidade do Prefeito.

Análise:

Verifico a existência do repasse de duodécimo feito pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, acima dos parâmetros definidos no art. 29-A da CF, em R\$ 45.476,23.



A defesa, por sua vez, reconhece o apontamento da auditoria, alegando que o fato se deu por que contabilidade da Prefeitura, para efeito de cálculo, utilizou dados da gestão anterior, que estavam imprecisos, e que a diferença verificada foi de pequena monta, equivalente a 1,33% do total repassado.

Considerando que o valor repassado é superior em apenas 0,93% ao limite constitucional, e amparando-me no princípio da materialidade, mantenho a irregularidade no campo das determinações para evitar sua repetição em exercícios futuros.

- **Responsabilidade Fiscal**

[ID.07] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

[ID.08] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

Relata a área técnica desta Corte que, em 2021, a Prefeitura não deixou recursos vinculados suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados, no valor de R\$ 125.749,70 na fonte de recursos “Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos da Educação”.

Cita ainda que houve inscrição de Restos a Pagar Não Processados do exercício de 2021, com recursos vinculados, sem disponibilidade financeira, no valor total de R\$ 202.389,24 (R\$ 11.810,00 com recursos vinculados de Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos da Educação; R\$ 108.904,24 com recursos vinculados de Transferências do FUNDEB; R\$ 81.675,00 com recursos vinculados de Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos da Saúde).

Cita a equipe de auditoria o seguinte Acórdão do TCU a respeito da inscrição em restos a pagar:

[...] Acórdão 2.033/2019 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Vital do Rêgo)

Finanças Públicas. Restos a pagar. Vedação. Princípio da anualidade orçamentária. Princípio da razoabilidade. A prática recorrente de elevada inscrição e rolagem de recursos orçamentários na rubrica de restos a pagar ofende os princípios da anualidade orçamentária e da razoabilidade, sendo incompatível com o caráter de excepcionalidade dos restos a pagar, contrariando o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição Federal, c/c o artigo 2º da Lei 4.320/1964

A defesa traz a alegação que o município passou por dificuldades financeiras, diante da queda de receitas, sobretudo de transferências, que culminaram na inscrição de Restos a Pagar em 2021. Porém, alega que o município reduziu drasticamente a inscrição em restos a pagar em relação à



2020, onde o valor inscrito era de R\$ 7.627.302,96, passando para R\$ 1.525.160,68. Cita julgados desta Corte de Contas em que tal irregularidade ocorreu, e as contas foram devidamente aprovadas (Processos TCE-PE nº 18100716-2 e nº 18100678-9).

Análise:

No que concerne à alegação do defendente a respeito das dificuldades financeiras que o município passou em 2021, em especial em relação às receitas de transferências, ao contrário do que alega a defesa, verifico que ocorreu o inverso, tendo o município recebido mais de R\$ 5 milhões, relativos à transferências correntes, do que o previsto, conforme consta no Comparativo da receita orçada com a arrecadada (doc. 14):

1700.00.0.0.00	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	106.574.426,00	111.756.392,33	5.181.966,33
----------------	--------------------------	----------------	----------------	--------------



Prefeitura Municipal de Petrolândia

AVENIDA DOS TRES PODERES, 141

10106235/0001-16

Balanco Exercício: 2021

ANEXO 10

COMPARATIVO DA RECEITA ORÇADA COM A ARRECADADA CONSOLIDADO

P

TITULOS		ORÇADA	ARRECADADA	DIFERENÇA	
				PARA MAIS	PARA
1710.00.0.0.00	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO E DE SUAS ENTIDADES	49.663.310,00	56.140.764,44	6.477.454,44	
1718.00.0.0.00	TRANSFERÊNCIAS UNIÃO - ESPECÍF. ESTADOS, DF E MUNICIPIOS	49.663.310,00	56.140.764,44	6.477.454,44	

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

Apontamento mantido, merecedor de recomendação.

- **Educação**

- **[ID.09] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.2.2).**

Aponta a auditoria que a Prefeitura de Petrolândia não deixou saldo contábil no FUNDEB a ser aplicado no exercício seguinte (Apêndice XI do RA), cumprindo a exigência contida no art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494



/2007. Todavia, houve a realização de despesas com recursos do FUNDEB a maior que as receitas do respectivo Fundo, no valor de R\$ 1.217.413,39, ultrapassando em 3,46 % as receitas do Fundo, sendo que tais despesas foram custeadas por outras fontes de recursos que não a do FUNDEB.

A defesa argumenta que, em 2022, dos empenhos deixados em Restos a pagar da Educação foram pagos, com Recursos próprios, a quantia de R\$ 208.130,58, e que inexistiu irregularidade na utilização dos mesmos..

Análise:

A Defendente não traz alegações contrárias ao ponto de auditoria levantado. Entendo que não há óbice para que as despesas com recursos do FUNDEB, realizadas sem lastro financeiro, possam ser custeadas com recursos próprios.

Contudo, ainda que os restos a pagar inscritos com recursos do FUNDEB sem lastro para sua cobertura possam ser saldados com recursos próprios, há que se ressaltar a importância do necessário controle de gastos por fonte de recursos, a fim de garantir o equilíbrio das contas públicas.

Apontamento merecedor de recomendação.

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 e pelo governador sob sua jurisdição (as denominadas "contas de governo") opina, mediante parecer prévio (art. 71, inciso I, c/c o art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, inciso I e 86, §1º, inciso 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 o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo acima do limite permitido no art. 29-A da Constituição Federal, em valor não relevante, proporcionalmente, ao orçamento do Legislativo Municipal;

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

CONSIDERANDO que as falhas remanescentes após a análise da defesa, no atual contexto, 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.

FABIANO JAQUES MARQUES:

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). FABIANO JAQUES MARQUES, relativas ao exercício financeiro de 2021.



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. Efetuar a programação financeira e um cronograma financeiro que mais se aproxime da realidade, efetuando um planejamento mensal apropriado ao histórico de arrecadação e desembolsos financeiros do município;

Prazo para cumprimento: 360 dias

2. Evitar o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais, o que pode afastar o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução;

Prazo para cumprimento: 360 dias

3. Efetuar o detalhamento legal do cálculo relativo à ocorrência do excesso de arrecadação, em consonância com o art. 43, §1º, inciso II, e §3º da Lei nº 4.320/1964, quando do registro do “Demonstrativo que evidencie excesso de arrecadação ou superávit financeiro para créditos adicionais”; e,

Prazo para cumprimento: 360 dias

4. Efetuar os repasses a título de duodécimos para o Poder Legislativo, nos termos da Constituição Federal.

Prazo para cumprimento: 360 dias

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 Petrolândia, 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;
2. 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 sem a devida disponibilidade de caixa;

3. Evitar a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro

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 %	25,15 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26	Recursos do FUNDEB	Mínimo 70,00 %	70,25 %	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 %	35,62 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	53,33 %	Sim
		CF/88, caput do a	Somatório da	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		



Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	receita tributária e das transferências previstas	habitantes; 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\$ 3.454.004,27	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , relator do processo

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.