



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

79ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 11/12/2018

PROCESSO TCE-PE N° 16100158-0

RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2015

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Saloá

INTERESSADOS:

Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves

LUCICLAUDIO GOIS DE OLIVEIRA SILVA (OAB 21523-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de Saloá**, relativas ao **exercício financeiro de 2015**, para a emissão do Parecer Prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE). A Prefeitura teve como Ordenador de Despesas nesse período o **Sr. Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves**, Prefeito do Município.

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

Da análise dos autos, foi emitido Relatório de Auditoria (doc. 61), que evidencia o **descumprimento dos seguintes limites constitucionais e legais** (conforme tabela constante no **item 11.3 do Relatório**, pp. 56-57):

Especificação	Valor ou Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual ou Valor Aplicado	Situação
Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores.	R\$ 1.067.214,61	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 1.071.218,52	Descumprimento
Despesa Total com Pessoal.	54% da RCL.		1º Q. 65,61% 2º Q. 64,57%	Descumprimento



		Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	3º Q. 64,15%	
--	--	--	--------------	--

O Relatório Preliminar registra, ainda, **algumas irregularidades e deficiências**, a seguir descritas (**item 11.1 do Relatório**, pp. 47-55), em resumo:

a. Na Gestão Orçamentária:

- [ID.01] Conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não atende à legislação, podendo comprometer a gestão fiscal do ente e a definição e o alcance de metas prioritárias para a administração municipal (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.02] LDO sem apresentar as metas fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.03] LDO sem apresentar os riscos fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.04] Conteúdo da Lei Orçamentária Anual (LOA) não atende à legislação (**item 2.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.05] As deficiências de elaboração da LOA (**item 2.2 do Relatório de Auditoria**) contribuíram para a existência de deficit de execução orçamentária (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**) no montante de R\$ 4.855.994,03, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas.
- [ID.06] Não especificação na programação financeira 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 2.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.07] Ausência de arrecadação de receita de contribuição para custeio de iluminação pública - COSIP (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.08] Baixo Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA), indicando previsão de receita na LOA bem acima da capacidade de arrecadação do Município (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.09] Existência de deficit de execução orçamentária, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 4.855.994,03 (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.10] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.11] Baixo Quociente de Execução da Despesa (QED), indicando previsão de despesas na LOA bem acima da capacidade de realização do Município (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.12] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**) ou no curto prazo (**item 3.2.2 do Relatório de Auditoria**) seus compromissos de até 12 meses.

b. Quanto à Gestão Financeira e Patrimonial, identificou-se:

- [ID.13] Ausência de evidenciação, no Balanço Financeiro, do controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos, deixando-se de discriminar as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.14] Deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em



montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).

- [ID.15] Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superavit/Deficit Financeiro, do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.16] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.17] Ausência de instituição e/ou cobrança de tributos de sua competência (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.18] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.19] Inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.20] O Município não tem capacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo (caixa, bancos, estoques etc.) (**item 3.2.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.21] Deficiente controle contábil das disponibilidades por fonte/destinação dos recursos, o qual permite a realização de despesas sem que exista disponibilidade para concretizar o seu pagamento (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.22] Possibilidade de comprometimento da execução orçamentária-financeira do exercício seguinte, em função da inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de exercícios anteriores (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.23] Aumento do passivo do Município, impactando os índices de liquidez, comprometendo gestões futuras, que acabam por serem obrigadas a dispor de receitas futuras para quitar dívidas de administrações passadas (**item 3.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.24] Representativo percentual de Restos a Pagar Processados em relação à despesa empenhada total (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.25] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 11.264,16 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.26] Aumento do passivo do Município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários (encargos com juros, multas etc.), comprometendo gestões futuras, que acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.27] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 1.358.209,94 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.28] Ausência de evidenciação no Balanço Patrimonial do município das provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (**item 3.4.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.29] Ausência de evidenciação no Balanço Patrimonial do RPPS e do Município das provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (**item 3.4.3 do Relatório de Auditoria**).

c. Sobre o Repasse de Duodécimo à Câmara de Vereadores, houve:



- [ID.30] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (**item 5 do Relatório de Auditoria**).

d. Na Gestão Fiscal, constatou-se:

- [ID.31] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.32] Despesa Total com Pessoal informada no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) com inconsistência de valores (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.33] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.34] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**).

e. Relativamente à Gestão do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), observou-se:

- [ID.35] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -312.769,75, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.36] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuições patronais, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ -19.846,56 (**item 9.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.37] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial (**item 9.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.38] Repercussão negativa na capacidade de acumular de recursos (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**) quando, segundo a avaliação atuarial (**item 9.2 do Relatório de Auditoria**), havia expectativa de um resultado financeiro positivo para o exercício.
- [ID.39] RPPS em desequilíbrio atuarial (**item 9.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.40] A contabilidade municipal não reconheceu, no Passivo Circulante (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**), as ausências de recolhimento de contribuições do exercício ao RPPS (**item 9.3 do Relatório de Auditoria**), subdimensionando o Passivo.
- [ID.41] Impacto no desequilíbrio financeiro do RPPS (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**), em virtude de deixarem de ingressar receitas previdenciárias.
- [ID.42] Impacto no deficit atuarial do RPPS (**item 9.2 do Relatório de Auditoria**), em virtude de deixarem de ingressar receitas previdenciárias.
- [ID.43] A alíquota patronal não foi a sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (**item 9.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.44] Impacto no desequilíbrio financeiro (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**), tendo em vista que a utilização de alíquotas não sugeridas na avaliação atuarial (**item 9.4 do Relatório de Auditoria**) proporciona um ingresso menor de receitas previdenciárias.
- [ID.45] Impacto no deficit atuarial (**item 9.2 do Relatório de Auditoria**), tendo em vista que a utilização de alíquotas não sugeridas na avaliação atuarial (**item 9.4 do Relatório de Auditoria**) proporciona um ingresso menor de receitas previdenciárias, com repercussões na acumulação de recursos e em avaliações atuariais futuras.

f. Com relação à Transparência Pública:



- [ID.46] O Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “**Insuficiente**”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco – ITM-PE (**item 10.1 do Relatório de Auditoria**).

Devidamente notificado (docs. 62 a 63), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), inclusive a respeito do pedido de prorrogação de prazo para entrega de defesa, cujo deferimento foi publicado no Diário Oficial do Estado – PE (doc. 70), o interessado, **Sr. Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves, apresentou suas contrarrazões** intempestivamente, por meio de seus advogados, conforme evidenciam os Documentos nºs 70 a 93.

É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

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

A auditoria destaca que os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, segundo a Resolução T.C. nº 13/96, compreendendo:

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

Ressalte-se, ainda, que, conforme registrado também pela auditoria, a análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal ou o seu julgamento pela Câmara Municipal não eximem de responsabilidade os administradores - inclusive o Prefeito, quando ordenador de despesa - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do Município, bem como aqueles que derem causa a



perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os artigos 29, § 2º, e 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Passo, então, à análise dos pontos elencados no Relatório de Auditoria.

1. Gestão Orçamentária

Como vimos acima, no **item 2 do Relatório de Auditoria**, a auditoria destaca diversas irregularidades ou deficiências na **Gestão Orçamentária do Município** (doc. 61, pp. 4-11), conforme segue, em resumo:

- [ID.01] Conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não atende à legislação, podendo comprometer a gestão fiscal do ente e a definição e o alcance de metas prioritárias para a administração municipal (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.02] LDO sem apresentar as metas fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.03] LDO sem apresentar os riscos fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.04] Conteúdo da Lei Orçamentária Anual (LOA) não atende à legislação (**item 2.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.05] As deficiências de elaboração da LOA (**item 2.2 do Relatório de Auditoria**) contribuíram para a existência de déficit de execução orçamentária (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**) no montante de R\$ 4.855.994,03, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas.
- [ID.06] Não especificação na programação financeira 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 2.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.07] Ausência de arrecadação de receita de contribuição para custeio de iluminação pública - COSIP (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.08] Baixo Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA), indicando previsão de receita na LOA bem acima da capacidade de arrecadação do Município (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.09] Existência de déficit de execução orçamentária, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 4.855.994,03 (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.10] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.11] Baixo Quociente de Execução da Despesa (QED), indicando previsão de despesas na LOA bem acima da capacidade de realização do Município (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.12] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**) ou no curto prazo (**item 3.2.2 do Relatório de Auditoria**) seus compromissos de até 12 meses.

Em sede de **defesa intempestiva** (doc. 93), o interessado alega que:

Depois de informar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias do município de Saloá apresentou todos os requisitos exigidos pela



Constituição Federal, art. 165, § 1º, inciso II, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000 em seus artigos 4º, 5º e 8º, (fls. 4, do relatório), indicou o auditor que a LDO do município de Saloá para o exercício de 2015, apresentou parcialmente o Anexo de Metas Fiscais, não trazendo os demonstrativos de resultado primário e resultado nominal e correlatos, e também, não apresentando o Demonstrativo das Metas Fiscais Anuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores.

Adianta que a omissão de tais documentos, por ocasião da elaboração da LDO, submete o Prefeito ao julgamento da Câmara, podendo ter como sanção a cassação do mandato e ainda que a proposição de Lei de Diretrizes Orçamentárias que não contenha as metas fiscais possibilita que o Prefeito responda perante o TCE-PE, podendo ser sancionado com multa de 30% dos vencimentos anuais.

Vale ressaltar que a irregularidade a ser sancionada com o gravame indicado, consiste na edição de lei de diretrizes orçamentárias, procedimento que inicia com a apresentação do projeto de lei sem apresentar as metas fiscais e se encerra com a sanção depois da aprovação pelo poder Legislativo. A falta da apresentação do anexo de metas fiscais no processo de prestação de contas, que significa juntada, constitui falha processual sanável que, ao serem juntados ao processo os documentos faltantes, tem-se eliminada toda falha processual relacionada com o fato.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Saloá foi encaminhado a Câmara Municipal no dia 18 de julho de 2014, composto de: Texto do Projeto de Lei dos anexos I a XIV, composto pelo seguinte:

(...).

Aprovado sem receber nenhuma emenda por parte do Poder Legislativo transformou-se na Lei nº 510/2014 de 20 de Outubro de 2014, composta, além do texto da lei, por todos os anexos acima demonstrados, que fizeram parte do Projeto de lei original.

Ocorreu que ao ser anexado ao processo de prestação de contas, o servidor encarregado da digitalização fez juntada apenas dos arquivos de texto da lei juntamente com os anexos elaborados no word, deixando sem digitalizar os arquivos elaborados em planilhas excel, provocando a falta apontada no relatório.

Para dirimir a dúvida apontada e complementar o processo de prestação de contas, anexamos à presente defesa os anexos reclamados. (Doc. 02), resultando sanada a falha.

(...).

Ao analisar a Lei Orçamentária Anual, o auditor informa que a mesma não apresentou previsão de arrecadação de receitas de



operação de crédito, autorizou abertura de créditos suplementares até o limite de 50% da despesa fixada, alegando superestimativa do orçamento, concluindo que a previsão da receita/despesa contribuiu para a existência de déficit de execução orçamentária.

Preliminarmente deve-se levar em consideração que a elaboração técnica da peça orçamentária do município não é tarefa do Chefe do Poder Executivo, que tem como obrigação, além de indicar os projetos a serem incluídos com base no Plano Plurianual do município, a responsabilidade de encaminhá-la ao Poder Legislativo. Porém a elaboração de uma proposta orçamentária envolve vários setores da administração e um trabalho técnico que demanda conhecimento especializado, o que foge do alcance do Prefeito no que diz respeito a sua elaboração.

Ao Prefeito cabe analisar o orçamento, observando se todas as prioridades previstas pelo seu governo para o exercício constam da proposta orçamentária elaborada. Por essa razão, não se deve atribuir ao defendente o ônus pelas deficiências apresentadas em relação a elaboração da Proposta da Lei Orçamentária Anual, se é que existiram.

No tópico relacionado com a Lei Orçamentária Anual, a auditoria aponta como irregularidades e deficiências o fato da mesma não ter apresentado “previsão de arrecadação de receitas de operações de crédito” (Item 2.2), como também aponta para a evidenciação de superestimativa do orçamento o que, segundo a auditoria, contribuiu para a existência de déficit de execução orçamentária, com realização de despesa em volume superior a arrecadação de receitas, com os comentários no Item 2.5.

Quanto a não ter apresentado previsão de arrecadação de receitas de operações de crédito, este argumento não pode constituir item de deficiência ou irregularidade quanto a elaboração da Lei orçamentária do município de Saloá para o exercício de 2015.

(...).

Segundo os ensinamentos extraídos da leitura do art. 3º da Lei 4.320/64, para incluir na proposta orçamentária as receitas resultantes de Operações de Crédito, as mesmas já devem estar devidamente autorizadas pelo Poder Legislativo. O município de Saloá, até a elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2015, não havia encaminhado à Câmara nenhum Projeto de Lei solicitando autorização para realização de operações de crédito internas ou externas, conforme se comprova pela certidão anexa. (Doc. 03). Portanto, não poderia haver previsão para receitas de operações de créditos no orçamento de 2015 do município de Saloá.

No mais, não constitui irregularidade ou deficiência a fato de não constar na Lei Orçamentária Anual previsão de receitas oriundas de operações de créditos, vez que o produto dessas receitas

serão classificadas como receitas orçamentárias independentemente de estarem ou não previstas no orçamento. É o que se extrai da leitura do art. 57 da própria Lei nº 4.320/64 abaixo transcrito:

(...).

A previsão orçamentária é feita sob dois aspectos. O primeiro, a previsão das Receitas Correntes, o segundo, a previsão das Receitas de Capital.

As Receitas Correntes são compostas por receitas próprias e transferidas. Sendo as próprias originárias e derivadas. Essas receitas oferecem certa facilidade para se definir valores a serem previstos para lançamento na proposta orçamentária com maiores possibilidades de arrecadação, salvo motivos que as impeçam.

Enquanto que as receitas de capital são previstas tomando-se por base certos eventos que podem proporcionar, ou não, os ingressos dos recursos no município. Pois, dependem de fatos de realização futura, ou seja: alienação de bens, operações de créditos e liberação de recursos por parte dos órgãos convenientes destinados à realização de despesas de capital que, na maioria das vezes dependem de decisões políticas dos órgãos concedentes.

(...).

Neste contexto foram feitas as estimativas de receitas do município de Saloá para o exercício de 2015. Para as receitas correntes foi elaborado o **estudo da estimativa das receitas** utilizando-se, para tanto, o método do alinhamento das retas pelo método dos mínimos quadrados, para cumprimento do disposto no art. 28 da Lei de Diretrizes Orçamentárias. O método foi utilizado por se entender como a melhor técnica a ser aplicada. E para as receitas de capital tomou-se por base as solicitações recursos através de convênios em andamento nas esferas estadual e federal, com possibilidade de liberação dos recursos para execução das despesas. (Doc. 04).

Foi também prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no art. 6º, parágrafo 4º, permissão para lançar na proposta orçamentária aumento da estimativa geral em relação ao estudo feito ou a possibilidade de aumento da estimativa geral apontada pelos estudos, em caso de perspectiva de repasses de transferências voluntárias por parte da União ou Estado. (Doc. 02), haja vista os estudos serem realizados trinta dias antes do prazo para remessa da Proposta de Lei Orçamentária ao Legislativo, ou seja, cinco de setembro, faltando quatro meses para o término do exercício financeiro, prazo suficiente para o ingresso e tramitação de projetos visando captação de recursos para o exercício seguinte.

A previsão de receitas, bem como, a fixação das despesas a serem realizadas com recursos de transferências voluntárias deve constar na Proposta e Lei Orçamentária, para possibilitar a sua





realização, caso sejam liberados os recursos, levando em consideração a vedação do art. 176, inciso I, da Constituição Federal que tem o seguinte teor:

(...).

Na previsão da receita do município de Saloá para o exercício de 2015, além dos resultados alcançados com a utilização do método acima informado, a estimativa foi acrescida de uma previsão de crescimento vegetativo na ordem de 5% (cinco por cento), incremento na arrecadação de tributos na ordem de 10% (dez por cento) e previsão de uma taxa inflacionária de 5,32% (cinco vírgula trinta e dois), com base na variação de índices de preços, situada um pouco abaixo daquela prevista pelo auditor em seu relatório. Tudo devidamente previsto no anexo de metas das Receitas e Despesas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 510/2014 de 20 de outubro de 2014. (Doc. 02).

Com base nos elementos acima demonstrados foi feita a previsão para as Receitas Correntes no valor de R\$ 45.603.200,00 (quarenta e cinco milhões seiscentos e três mil e duzentos reais) e para as Receitas de Capital no valor de R\$ 22.679.000,00 (vinte e dois milhões seiscentos e setenta e nove mil reais), acrescida das Receitas Correntes Intragovernamentais no valor de R\$ 1.967.000,00 (um milhão novecentos e sessenta e sete mil reais), totalizando R\$ 70.249.200,00 (setenta milhões duzentos e quarenta e nove mil e duzentos reais), aplicando-se uma redução para formação do FUNDEB no valor de R\$ 3.829.200,00 (três milhões oitocentos e vinte e nove mil e duzentos reais), resultando em R\$ 66.420.000,00 (sessenta e seis mil quatrocentos e vinte mil reais).

O resultado de todo esse estudo levou os técnicos responsáveis pela elaboração do orçamento a projetar a arrecadação da receita do município da forma apresentada na proposta orçamentária para o exercício de 2015, ou seja, R\$ 66.420.000,00 (sessenta e seis milhões quatrocentos e vinte mil reais), conforme o art. 3º da Lei nº 512 de 26 de dezembro de 2014 – Lei Orçamentária para o exercício de 2015, depois de deduzidos os valores destinados à formação do FUNDEB.

Para obter-se o total da receita prevista para possível arrecadação pelo município, deve ser deduzido o valor correspondente as Receitas Intragovernamentais, que neste caso foi de R\$ 1.957.000,00 (um milhão novecentos e cinquenta e sete mil reais), cujas receitas giram em torno do próprio orçamento, e se originam das receitas já efetivamente arrecadadas, resultando uma previsão para ingresso de receitas de R\$ 64.463.000,00 (sessenta e quatro milhões quatrocentos e sessenta e três mil reais).

Fatores alheios a vontade dos responsáveis pela previsão orçamentária do município de Saloá para o exercício de 2015,



fizeram com que as receitas arrecadadas fossem inferiores ao que foi previsto. Fato natural, aceitável, em razão do momento econômico que vivenciamos.

O crescimento econômico, que foi previsto em 5% (cinco por cento), ficou limitado em - 3,08% (três vírgula zero oito por cento negativo), pior resultado dos últimos cinco anos.

A inflação que estava prevista em 6,50% alcançou nos doze meses do ano o acumulado de 6,60%. Enquanto isso, a receita sofreu uma redução de -1,62% em relação ao ano de 2014, a inflação aumentou a despesa, provocando redução de 6,60%, corroendo as receitas e contribuindo para provocar o déficit de execução orçamentária anunciado no relatório (fls. 48), ao contrário do que alega a auditoria: “deficiências de elaboração da LOA”.

O ingresso de recursos sofreu redução pela não confirmação da liberação de convênios e programas dos Governos Federal e Estadual previstos pelo município de Saloá, afetando a arrecadação das transferências de capital em R\$ 21.487.698,84 (vinte e um milhões quatrocentos e oitenta e sete mil seiscientos e noventa e oito reais e oitenta e quatro centavos) no exercício em análise.

Os fatores que interferiram para a situação apontada foram redução na arrecadação do FPM, redução na arrecadação do ICMS, e redução na arrecadação do FUNDEB, motivadas pelas reduções tributárias concedidas pelo Governo Federal, bem como pela redução no crescimento econômico que resulta na redução da demanda comercial provocando queda na arrecadação dos impostos formadores das receitas municipais.

Outro fator relevante que se levou em consideração por ocasião do estudo de previsão de receitas para o exercício de 2015 foi a instalação de um parque para geração de energia eólica no município, com previsão de geração de receitas, principalmente de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, que não aconteceu da forma esperada.

Levou-se em consideração, ainda, a possibilidade de recebimento por parte do município de um considerável valor resultante de precatórios das ações movidas para obtenção da diferença do FUNDEF, a qual todos os municípios têm direito, inclusive Saloá, cujas receitas no valor aproximado de R\$ 11.000.000,00 (onze milhões de reais), somente ocorreu no exercício de 2016.

Quanto a despesa, o auditor afirma que *Foi verificado que o total da despesa autorizada na Lei Orçamentária para o exercício de 2015 foi de R\$ 64.420.000,00, enquanto que a realizada foi de apenas R\$ 38.810.413,94, o que representou apenas 0,58 da execução da despesa autorizada.*

Ocorre que o município tem necessidade de realizar todas as despesas fixadas. Não o faz, por conta das limitações das suas



receitas. São todas despesas necessárias ao bem estar coletivo, que visam melhorar a qualidade de vida das pessoas e que têm a sua execução comprometida pela falta de compromisso do governo federal para com os pequenos municípios que sofrem para obtenção de verbas para realização dos seus programas, impedidos pela burocracia e pela ação política. Tendo ainda suas receitas reduzidas pelos benefícios fiscais concedidos, renuncia de receitas por parte do governo federal sem a devida compensação para os municípios.

As despesas, assim como as receitas, foram divididas em Despesas Correntes e Despesas de Capital. As Despesas Correntes são aquelas despesas obrigatórias e de natureza continuada, destinadas ao custeio da manutenção dos serviços oferecidos à população. Já as Despesas de Capital são destinadas a investimentos, ou seja: execução de obras e aquisição de equipamentos e amortização de dívidas, que, na maioria dos casos, dependem de recursos transferidos.

As Despesas Correntes foram fixadas em R\$ 45.572.000,00 (quarenta e cinco milhões quinhentos e setenta e dois mil reais), Porém, e a sua execução alcançou a cifra de R\$ 38.098.486,63 (trinta e oito milhões noventa e oito mil quatrocentos e oitenta e seis reais e sessenta e três centavos), ficando demonstrado o cuidado do gestor, ora defendente, para que as despesas a serem realizadas permanecessem dentro de um nível suportável pelas finanças do município em razão das suas receitas.

Pelo que foi demonstrado, **não assiste razão ao auditor quando afirma que houve superestimativa da receita ou da despesa em virtude da ausência de planejamento para elaboração da Lei Orçamentária do município de Saloá para o exercício de 2015.**

Os orçamentos são bem planejados, infelizmente o momento econômico brasileiro não permite que os municípios tenham o seu crescimento natural, impondo restrições orçamentárias que afetam diretamente a vida das pessoas. Neste caso não recai nenhuma culpa ou responsabilidade sobre o defendente.

Este item não deve ser levado em conta como falha capaz de comprometer a lisura das contas uma vez que não se coaduna com o disposto no inciso III, do art. 59, da Lei 12.600 de 14 de junho de 2004 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.

(...).

Ao ser analisada pela auditoria **a programação financeira do município de Saloá referente ao exercício de 2015**, foi apontada como uma das deficiências e irregularidades o fato de não especificar as medidas relativas à quantidade de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.



Adiante informa que “não especificar, em separado, as medidas de combate à evasão e a sonegação, quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa podem proporcionar o julgamento do prefeito do município pela Câmara de Vereadores sobre a ocorrência de infração político-administrativa por prática contra expressa disposição de Lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática”.

A Programação financeira do município é exigida por força do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto que o art. 13, da mesma norma legal, disciplina a forma de elaboração da programação financeira, nos seguintes termos:

(...).

A especificação, em separado, das medidas de combate a evasão e a sonegação, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa e a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa somente se exige **quando cabível**. Porém, a lei não especifica os casos em que é cabível a demonstração das exigências acima, ficando a critério do administrador.

No caso do município de Saloá, entendeu-se que não seria cabível por não haver, até a elaboração da programação financeira do exercício de 2015, nenhuma ação ajuizada para cobrança da dívida ativa tributária. A cobrança da dívida ativa tributária pode passar por duas etapas: primeiro a cobrança administrativa; segundo a cobrança pela via judicial. Os débitos lançados na Dívida Ativa do Município de Saloá têm valores considerados irrisórios para efeito da cobrança judicial. Pois, não se deve utilizar a estrutura e os serviços do judiciário para cobrança de valores que não justifiquem os gastos do estado para a sua obtenção.

Do mesmo modo, entendeu-se não cabível a informação, no Decreto que definiu a Programação Financeira, das medidas relacionadas às Dívidas Ativas não tributárias por não se ter certeza da existência delas, sendo necessária a averiguação. Os valores das dívidas de terceiros para com o município, consideradas como dívida ativa não tributaria, não tem poder de influência no fluxo das receitas do município, capaz de aumentar o fluxo normal das receitas, portanto, entendeu-se não cabível.

Desse modo, **entendeu-se desnecessária a inclusão dessas informações na Programação Financeira do Município no exercício de 2015. Assim se procedeu por não ser considerada como uma deficiência ou irregularidade, uma vez que a própria lei faculta ao determina a sua inclusão somente quando cabível.**

Portanto, **não se configurando infração político-administrativa por prática contra expressa disposição de lei, ato de**



competência ou omissão na sua prática, como faz entender o auditor. Devendo este item ser levado em consideração quando do julgamento das contas por falta de fundamentos que leve a este entendimento e ser o mesmo relevado.

(...).

Verificou a auditoria que não houve, durante o exercício de 2015, arrecadação da contribuição sobre iluminação pública e que a ausência da arrecadação de tributo ou renda municipal pode sujeitar o agente público responsável a julgamento pelo Poder Judiciário por agir negligentemente na arrecadação da receita municipal.

A contribuição para o custeio da iluminação pública é um tributo, facultativo, segundo o disposto no art. 149-A da Constituição Federal e obrigatoriamente instituído por Lei. Assim se entende com a leitura dos dispositivos abaixo. O primeiro utiliza o termo “*poderão instituir contribuição*”, não sendo impositivo, assim como não são impositivos os demais tributos. O segundo, utilizando a forma impositiva veda a União, aos Estados e Municípios “*exigir ou aumentar tributos sem lei que o estabeleça*”.

(...).

Pelo dispositivo acima, não pode haver cobrança de contribuições sem lei que a estabeleça, nela se incluindo a contribuição para o custeio da iluminação pública.

Para cumprir os dispositivos legais e possibilitar que o município obtivesse a citada receita o defendente encaminhou à Câmara Municipal, em 11 de dezembro de 2013, o Projeto de Lei Complementar nº 01/2013, instituindo a contribuição reclamada. Porém, o poder Legislativo, soberano nas decisões sobre as Leis municipais, não apreciou o projeto, não permitindo que a contribuição fosse instituída por lei para ser cobrada. (Doc. 05).

Por essa razão, não houve arrecadação da Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública no exercício de 2015, não se constituindo em irregularidade, devendo, este item, ser excluído por ocasião do julgamento das contas.

(...).

Quanto a arrecadação das Receitas Municipais, a auditoria indica que para cada R\$ 1,00 (um real previsto) foi arrecadado apenas R\$ 0,51 (cinquenta e um centavos) evidenciando baixo quociente de desempenho da arrecadação e superestimativa da receita prevista.

Na verificação da receita arrecadada concluiu a auditora haver “*baixo quociente na arrecadação*”, indicando previsão de receitas bem acima da capacidade de arrecadação do município.



O município de Saloá instituiu, fez previsão e tem feito esforços para arrecadar todas as suas receitas e para isso dispõe de organização do setor tributário, sistema informatizado de lançamento, cobrança dos tributos e cadastro atualizado de todos os contribuintes, principalmente do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.

O sistema emite carnês para pagamento, que são entregues diretamente aos contribuintes oferecendo condições para quitar as pendências para com o fisco municipal apenas se dirigindo a uma agência bancária, casa lotérica, ou posto de recebimento do banco credenciado. (Doc. 06).

Tão logo concluído o lançamento do tributo, o município edita decreto regulamentando o prazo para pagamento, definindo a data final para que o pagamento seja realizado sem acréscimos, ou com descontos, segundo o que dispõe o Código Tributário Municipal.

Em seguida é editada a notificação através de edital publicado nos locais definidos para publicação dos atos da administração municipal e divulgado por meio de carro de som, para conhecimento de todos. (Doc. 07).

Ocorre que o município de Saloá, está localizado no semiárido pernambucano, tem sua economia dependente da agricultura. O pequeno comércio existente também gira em torno das atividades no campo. A renda das pessoas provém de duas fontes: Prefeitura Municipal, para aqueles que são servidores públicos e a venda dos produtos agrícolas para a grande maioria da população.

Saloá, assim como outros municípios desta região, vem sofrendo com a estiagem, sequência de anos de seca, provocando a queda da produção agrícola impedindo que as pessoas tenham renda para saldar seus compromissos e manter o seu sustento. Faltando lavoura, falta trabalho na roça, falta ganho para o povo que, mesmo morando na cidade, trabalham e tiram o seu sustento da zona rural.

Esta é a razão da grande inadimplência dos contribuintes no pagamento dos impostos municipais. Os impostos do município são: IPTU e suas taxas, ITBI e suas taxas, ISS e Imposto de Renda quando retido na fonte. A Prefeitura, através de suas ações, tem conseguido arrecadar ISS e Imposto de Renda, porém o IPTU e suas taxas, não alcançam a arrecadação desejada, sendo sempre lançados em Dívida Ativa para cobrança futura.

Mesmo com essas dificuldades o município arrecadou suas receitas tributárias acima do valor previsto, superando a previsão em 14,22%. A baixa arrecadação em relação à previsão total orçamentária ocorreu em relação as transferências, que independem da ação do Poder Executivo Municipal.



Ao contrário do que alega o auditor em seu relatório, não houve ausência de arrecadação de tributos e renda municipal. O município instituiu mecanismos de cobrança e arrecadação de tributos, superando o valor previsto. Não podendo, no entanto, alcançar a arrecadação prevista quando se trata de receitas oriundas de outros entes e que dependem da arrecadação dos mesmos.

Não houve omissão por parte do defendente no sentido de arrecadar os tributos municipais, prova disto é que foi arrecadado de receita tributária no exercício de 2015, R\$ 1.372.936,86, superando a arrecadação do exercício anterior em 186,60%, elevando a equivalência das receitas próprias para 4,13%, segundo o que apurou a auditoria.

Sendo assim, os argumentos apresentados pelo auditor não devem macular a lisura das contas.

(...).

Ao analisar o resultado orçamentário o auditor observou que o município realizou despesas em percentual superior a receita efetivamente arrecadada. Alegando que tal ação vai de encontro a Lei de Responsabilidade Fiscal a qual define: “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”. Aponta um déficit de execução orçamentária na ordem de R\$ 4.855.994,03 (quatro milhões oitocentos e cinquenta e cinco mil novecentos e noventa e quatro reais e três centavos).

Acrescenta que o déficit de execução orçamentária, acima informado, foi motivado pelo baixo Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA), alinhado a previsão de receita na LOA bem acima da capacidade de arrecadação do Município, sem tecer maiores comentários a respeito.

No que pese o auditor não ter se posicionado de modo contrário a existência do déficit orçamentário, os motivos citados serão debatidos ao tratarmos de cada assunto. Pois, o fato de ter havido despesa empenhada maior que a receita arrecadada foi tratada em vários itens.

(...).

A auditoria apurou no apêndice IX do relatório técnico, que a Prefeitura de Saloá deixou um saldo contábil negativo no FUNDEB, no final do exercício, correspondente a menos - 0,02%, informando que se admite até 5% positivo dos recursos recebidos à conta do Fundo. Dessa forma reconhece que o município cumpriu a exigência contida no art. 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/07. Porém, pela análise feita, demonstra que o defendente realizou despesas sem lastro financeiro, uma vez que as despesas realizadas superaram as receitas recebidas no



exercício, recomendando que o gestor se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro, e caso já o tenha feito deve, o saldo da conta, ser recomposto em montante equivalente ao valor despendido.

(...).

Não obstante o alegado pelo auditor e o contido nas disposições acima transcritas, a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 8º, permite que recursos de receitas vinculadas à finalidade específica sejam utilizados para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso.

O egrégio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco deve despertar para esta exegese, em atenção aos termos disposto no parágrafo único do art. 8º, da Lei Complementar nº 101/2000, porque se assim não for, a administração poderá ficar impedida de realizar despesas necessárias ao funcionamento de atividades da educação, essenciais à população, como é o caso da educação básica.

A aplicação de recursos vinculados em exercícios diversos do seu ingresso é possível, haja vista o disposto na Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, que em seu art. 8º, parágrafo único, assim dispõe:

(...).

Analisando mais atentamente o teor do parágrafo único do art. 8º, acima transcrito, chegamos à conclusão que a norma trata de exercício diverso, não especificando se o exercício é futuro ou pretérito. Assim, os recursos vinculados tanto podem ser aplicados em exercícios passados, caso em que a despesa deve ficar empenhada e liquidada e inscrita em Restos a Pagar, como em exercícios futuros, caso em que o município faz reserva financeira para aplicar em despesas a serem realizadas nos exercícios seguintes, quando por algum motivo não possa ser no exercício do ingresso das receitas.

Do mesmo modo, uma análise mais aprofundada do teor do art. 21 da Lei 11.494/07, nos indica que "*Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes foram creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.*" Não vedando a aplicação dos recursos em restos a pagar, referindo-se, apenas, que os recursos devem ser utilizados no exercício em que foram creditados. Restos a pagar são despesas da finalidade específica da vinculação dos recursos.

Observe, Senhor Conselheiro, que quando da apuração dos percentuais mínimos obrigatórios em Educação e Saúde, devem

ser reduzidos os Restos a Pagar sem cobertura financeira, e acrescidos os restos a pagar de exercícios anteriores para os quais não restaram reservas financeiras, como sendo despesas do exercício.

(...).

Mesmo havendo a possibilidade, os restos a pagar empenhados e liquidados no orçamento do FUNDEB foram inscritos para pagamento por recursos próprios, haja vista não haver recursos financeiros no FUNDEB para cobertura da totalidade das despesas inscritas em restos a pagar. As despesas assim inscritas foram pagas no ano seguinte com recursos próprios conforme se comprova pelos documentos anexos.

(...).

Em relação a realização da despesa, informa o auditor que para cada R\$ 1,00 (um real) de despesa autorizada foi empenhada apenas R\$ 0,58 (cinquenta e oito centavos), o que deixa evidente uma superestimativa do orçamento, em valores bem acima da capacidade de realização do município.

Quanto a despesa, o auditor afirma que *a análise da despesa por funções revelou que os recursos utilizados pelo município de Saloá totalizaram R\$ 38.810.413,94 (trinta e oito milhões oitocentos e dez mil quatrocentos e treze reais e noventa e quatro centavos)*. Nada mais adiantando.

Ocorre que o município tem necessidade de realizar todas as despesas fixadas. Não o faz por conta das limitações das suas receitas. São todas despesas necessárias ao bem estar coletivo, que visam melhorar a qualidade de vida das pessoas e que têm a sua execução comprometida pela falta de compromisso do governo federal para com os pequenos municípios que sofrem para obtenção de verbas para realização dos seus programas, impedidos pela burocracia e pela ação política. Tendo ainda suas receitas reduzidas pelos benefícios fiscais concedidos, renuncia de receitas por parte do governo federal sem a devida compensação para os municípios.

As despesas, assim como as receitas, foram divididas em Despesas Correntes e Despesas de Capital. As Despesas Correntes são aquelas despesas obrigatórias e de natureza continuada, destinadas ao custeio da manutenção dos serviços oferecidos à população. Já as Despesas de Capital são destinadas a investimentos, ou seja: execução de obras e aquisição de equipamentos e amortização de dívidas, que, na maioria dos casos, dependem de recursos transferidos.

As Despesas Correntes foram fixadas em R\$ 39.591.000,00 (trinta e nove milhões quinhentos e noventa e um mil reais), Porém, e a sua execução alcançou a cifra de R\$ 32.795.653,04 (trinta e dois milhões setecentos e noventa e cinco mil seiscentos





e cinquenta e três reais e quatro centavos), ficando demonstrado o cuidado do gestor, ora defendente, para que as despesas a serem realizadas permanecessem dentro de um nível suportável pelas finanças do município em razão das suas receitas. Bastando, para tanto observar o quociente de arrecadação de receita que foi de 0,51.

Pelo que foi demonstrado, **não assiste razão a auditora quando afirma que houve superestimativa do orçamento em valores bem acima da capacidade de realização do município.**

Os orçamentos são bem planejados, infelizmente o momento econômico brasileiro não permite que os municípios tenham o seu crescimento natural, impondo restrições orçamentárias que afetam diretamente a vida das pessoas. Neste caso não recai nenhuma culpa ou responsabilidade ao defendente.

Este item não deve ser levado em conta como falha capaz de comprometer a lisura das contas uma vez que não se coaduna com o disposto no inciso III, do art. 59, da Lei 12.600 de 14 de junho de 2004 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. (Grifou-se).

Da análise das alegações acima, verifico que não foram sanadas pelo interessado a totalidade de falhas apontadas pela auditoria, a exemplo daquelas relacionadas à Programação Financeira, posto que a defesa assim aduz: “*entendeu-se desnecessária a inclusão dessas informações na Programação Financeira do Município no exercício de 2015*”. Com relação ao baixo quociente na arrecadação da receita, indicando previsão de receitas bem acima da capacidade de arrecadação do Município, argumenta o interessado que:

O município de Saloá instituiu, fez previsão e tem feito esforços para arrecadar todas as suas receitas e para isso dispõe de organização do setor tributário, sistema informatizado de lançamento, cobrança dos tributos e cadastro atualizado de todos os contribuintes, principalmente do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.

(...).

Ocorre que o município de Saloá, está localizado no semiárido pernambucano, tem sua economia dependente da agricultura. O pequeno comércio existente também gira em torno das atividades no campo. A renda das pessoas provém de duas fontes: Prefeitura Municipal, para aqueles que são servidores públicos e a venda dos produtos agrícolas para a grande maioria da população.

Nos autos, entretanto, não consta o cadastro atualizado dos contribuintes, tampouco outras evidências do alegado pelo interessado.

Registre-se que tais falhas infringem as normas de controle contábil, orçamentário e financeiro, evidenciando, ainda, um planejamento governamental deficiente.



Nesse sentido, os vícios constatados **ensejam determinações para que não persistam em futuros exercícios.**

2. Gestão Financeira e Patrimonial

No **item 3 do Relatório de Auditoria**, a auditoria destaca os seguintes achados na **Gestão Financeira e Patrimonial do Município** (doc. 61, pp. 12-23):

- [ID.13] Ausência de evidenciação, no Balanço Financeiro, do controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos, deixando-se de discriminar as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.14] Deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.15] Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superavit/Deficit Financeiro, do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.16] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.17] Ausência de instituição e/ou cobrança de tributos de sua competência (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.18] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.19] Inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.20] O Município não tem capacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo (caixa, bancos, estoques etc.) (**item 3.2.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.21] Deficiente controle contábil das disponibilidades por fonte/destinação dos recursos, o qual permite a realização de despesas sem que exista disponibilidade para concretizar o seu pagamento (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.22] Possibilidade de comprometimento da execução orçamentária-financeira do exercício seguinte, em função da inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de exercícios anteriores (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.23] Aumento do passivo do Município, impactando os índices de liquidez, comprometendo gestões futuras, que acabam por serem obrigadas a dispor de receitas futuras para quitar dívidas de administrações passadas (**item 3.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.24] Representativo percentual de Restos a Pagar Processados em relação à despesa empenhada total (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.25] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 11.264,16 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.26] Aumento do passivo do Município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários (encargos com juros, multas etc.), comprometendo gestões futuras, que acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.27] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 1.358.209,94 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.28] Ausência de evidenciação no Balanço Patrimonial do município das provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (**item 3.4.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.29] Ausência de evidenciação no Balanço Patrimonial do RPPS e do Município das provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (**item 3.4.3 do Relatório de Auditoria**).

O interessado, por sua vez, em sede de **defesa intempestiva** (doc. 93), aduz que:

Quando da análise dos índices de liquidez, o auditor apontou como Liquidez Imediata (Disponível/Passivo Circulante) o índice de 0,24, ou seja, 24%, demonstrando baixa capacidade de honrar seus compromissos. Afirmando que o município de Saloá, no final do exercício de 2015, demonstra dificuldades de pagamento das suas dívidas de curto prazo apenas com suas disponibilidades financeiras. Acrescentando ainda que *“a partir da análise da liquidez imediata em relação ao exercício anterior, observa-se uma redução na capacidade de pagamento imediato de compromissos de curto prazo”*.

Apesar do Índice de Liquidez Imediata ser de apenas 0,24, ou seja, 24% do passivo circulante, a situação apontada não deve ser levada em consideração, como ponto negativo, para efeito de julgamento das contas em análise.

A liquidez imediata tem por finalidade demonstrar qual o percentual do Passivo Circulante, compromissos financeiros, que a empresa pode amortizar dispondo apenas das suas disponibilidades financeiras, recursos existentes em Caixa e Bancos. Portanto, a interpretação deve ser feita em sentido contrário:

Quanto a empresa pode amortizar dos seus compromissos de curto prazo, caso resolva utilizar totalmente as suas disponibilidades para esse fim? Devendo ser levada em consideração o princípio da continuidade da gestão pública.

Ao se analisar a Liquidez Imediata de uma empresa pública, deve ser observado o princípio da continuidade da empresa e que as disponibilidades financeiras existentes não se destinam exclusivamente ao pagamento de dívidas de curto prazo, uma vez que na sua composição existem recursos vinculados, destinados a fins específicos que não podem ser utilizados para amortização de compromissos de curto prazo que não estejam vinculados as suas finalidades.



Levando em consideração que o índice de liquidez imediata do município de Saloá no exercício de 2015 foi de 0,24, não há liquidez negativa. Neste caso, entende-se que o município é detentor de uma boa liquidez imediata. Pois, no Brasil, estatísticas mostram que, na média, as empresas possuem liquidez imediata variável entre 10% e 20%. Entre os municípios, este percentual é bem menor, demonstrando que Saloá se situa entre os municípios de maior liquidez, pois a maioria, ao final do exercício, apresenta liquidez negativa.

Artigo publicado pelo Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina sobre índices de liquidez das empresas da construção civil, informa que “*Extraíndo os resultados que obtêm parte das empresas, seus indicadores se conceituam como “ÓTIMO” para liquidez imediata, liquidez seca, liquidez corrente e liquidez geral, cerca de 0,23, 0,29, 0,23, respectivamente.*”(www.aprepro.org.br/combrep/2015/down.php?id=1302&q=1 (acesso: 12/01/2016-16:30h).

O julgador, na sua missão de julgar, deve considerar que a análise de balanço com a inclusão dos índices de liquidez, para este município, é realizada pela segunda vez e que a liquidez imediata varia de acordo com as circunstâncias. Considerando ainda que os valores apresentados no Balanço Patrimonial do Município de Saloá se encontram em fase de análise para definir com exatidão o montante de cada componente do balanço para adequação aos novos critérios adotados pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Neste caso, este item deve ser relevado.

Vale ressaltar, ainda, que o índice de liquidez imediata para a empresa pública, deve ser acompanhada de outros parâmetros, tendo em vista a variação constante do ativo circulante em razão do seu fluxo de caixa.

Para se afirmar que o resultado da liquidez imediata afeta a condição de pagamento de compromissos de curto prazo de um município, devem ser separados os compromissos para pagamento imediato, ou seja, aqueles compromissos com datas de vencimentos mais próximas da data do fechamento do balanço, o que não foi feito. Definido esse valor, pode-se avaliar se há ou não dificuldade para pagamento das suas dívidas de curto prazo, uma vez que o curto prazo se estende até o final do exercício seguinte e no momento seguinte, a situação de liquidez imediata pode modificar positivamente a depender do ingresso de recursos em caixa e do fluxo de despesa no período. Vale ressaltar que o município não sofre risco de liquidação, em função do princípio da continuidade, hipótese em que poderia exigir o comprometimento de todos os seus ativos financeiros.

É na verdade, a análise conjugada do índice de liquidez imediata, com o fluxo de caixa e com o vencimento de cada compromisso que vai definir se existe ou não capacidade para honrar os compromissos de curto prazo assumidos pelo município. Assim não se procedendo não se pode afirmar a incapacidade do



município para honrar compromissos de curto prazo. Pois, as receitas municipais seguem um determinado cronograma de ingressos expresso em sua programação financeira, demonstradas através dos seus fluxos de caixa.

Com efeito, este item, pelo fato de apresentar liquidez imediata positiva de 24% deve ser considerado como ponto positivo da gestão do defendente no exercício de 2015.

Liquidez Corrente

Em seguida, na sequência da análise do Balanço Patrimonial de 2015 do Município de Saloá, o auditor faz uma análise equivocada da Liquidez Corrente argumentando que a existência de passivos circulantes superiores aos ativos da mesma natureza revela restrições na capacidade de pagamento do município frente as suas obrigações de curto prazo. (Fls. 15 do relatório), sem, no entanto, apontar se os cálculos foram feitos tomando por base a Dívida Líquida ou a Dívida Bruta. Pois, a análise feita por uma das hipóteses podem apresentar resultados favoráveis ou desfavoráveis em relação à capacidade de pagamento.

Apresenta um quadro onde demonstra que, em 2015, houve redução do índice de liquidez corrente, passando de 0,65 do ano de 2014 para 0,31, e que chega a 0,27 quando deduzido o ativo e o passivo circulante do Regime Próprio de Previdência Social.

Segundo o auditor o fato acima narrado "*demonstra baixa capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo.*

O índice de Liquidez Corrente tem por finalidade apurar a situação financeira da empresa e o comportamento da gestão com relação ao endividamento durante um determinado período de tempo, que não doze meses. E o endividamento do setor público é disciplinado pela Lei Complementar nº 101/2000. O Balanço Patrimonial do Município de Saloá demonstra redução do índice em relação ao exercício anterior. A variação do índice é resultante das dificuldades financeiras vivenciada pelos municípios, de uma forma geral, principalmente no ano de 2015, motivada pela crise econômica que envolve o País e se arrasta por vários anos.

(...).

O município de Saloá comprometeu com a sua Dívida Consolidada Líquida, no exercício de 2014, apenas 7,16% da Receita Corrente Líquida e, segundo a auditora, "*de acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Município de Saloá que consta do RGF do 3º quadrimestre de 2014, a relação entre DCL e RCL foi de 7,16%. Entretanto, conforme cálculo constante do apêndice IV, constata-se um percentual de 7,29%, onde foi considerado a dívida com a CELPE, não constante da DCL apresentado no RGF supracitado, mesmo assim, estando enquadrada em relação ao limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.*



Os débitos do município para com a CELPE, devidamente reconhecidos, estão lançados como Restos a Pagar e, portanto, já estão incluídos na Dívida Consolidada do Município, não se caracterizando como Dívida Fundada, estando lançada no Passivo Circulante. Não havendo a diferença apontada no relatório em relação do RGF. (Doc. 08).

Se for levado em consideração o histórico do município de Saloá se conclui pela capacidade de recuperação do município e pela melhoria dos seus índices de liquidez, caracterizando-se uma situação transitória e plenamente sanável.

Com efeito, este item também **deve ser considerado como ponto positivo** da gestão do defendente no exercício de 2015.

(...).

A análise da contabilidade do município de Saloá feita através da prestação de contas do exercício de 2015 levou o auditor a concluir que foi deficiente a controle contábil por fonte/destinação, por não apresentar o quadro do Superávit/Déficit Financeiro a ser utilizado nas análises para verificação se houve a evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos de modo segregado.

No mais, alega que não foram apresentadas, de forma detalhada, as receitas e despesas de modo a evidenciar o controle contábil por fonte/destinação de recursos.

Vale ressaltar que no município de Saloá o FUNDEB teve controle por fonte/destinação dos recursos, pois, teve orçamento próprio para o exercício de 2015, em cujas dotações foram empenhadas todas as despesas realizadas para pagamento com recursos do FUNDEB. Do mesmo modo foram feitas de forma segregada todas as despesas com ações de saúde, através do Fundo Municipal de Saúde.

A evidenciação de que no município de Saloá existem controles que evidenciam as disponibilidades por fonte de recursos está demonstrada no cumprimento dos percentuais mínimos exigidos para aplicação em educação e saúde de 25,38% e 24,05% respectivamente.

No município de Saloá há um efetivo controle contábil por fonte destinação de recursos, a medida em que há a segregação dos recursos vinculados. A demonstração das despesas por vinculação de recursos está anexada ao processo de prestação de conta com o título anexo 8. (Doc. 09).

Observa-se também a existência do controle, pela existência de segregação dos orçamentos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, e Instituto de Previdência do Município de Saloá, para onde são transferidos os



recursos a eles vinculados e devidamente controlados em contas bancárias próprias segregadas das demais contas do município. (Doc. 10 a 13).

A falta de registros contábeis em conta de controle das vinculações dos recursos e de evidência das disponibilidades por fontes/destinação de recursos, de modo segregado, no quadro de Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial não significa falta de controle. Como também, não significa irregularidade ou deficiência grave, capaz de provocar a rejeição das contas de um exercício inteiro. A falha deve se enquadrar no rol das recomendações, por tratar-se de falha sanável para exercícios próximos.

O Controle de vinculação de recursos no município de Saloá tem início por ocasião da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e que, para o ano de 2015, determinou em seu art. 20 a forma como deviam ser controlados os recursos, separando os recursos vinculados dos ordinários.

A vinculação na forma desse artigo também é observada por ocasião da elaboração da Proposta Orçamentária e demonstrada na prestação de contas através do anexo 8, conforme o vínculo com os recursos.

(...).

Quanto aos Restos a Pagar, o auditor informa a existência de restos a pagar processados e não processados a serem custeados sem que houvesse disponibilidade de caixa, comprometendo o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

Na análise das contas, para se atribuir uma irregularidade, em razão dos efeitos nocivos à vida do homem público que, além de permitir interpretações diversas, o deixa inelegível e ainda com o rótulo de **ficha suja**, faz-se necessário um estudo adequado das normas legais pertinentes à matéria, acompanhado da análise minuciosa do fato tido como delituoso para não impor ao analisado o constrangimento de comentários injustos sobre a sua condição de homem público. No que pese as circunstâncias vivenciadas em nosso País, deixando parecer que todo político é improbo.

A rejeição das contas de um gestor pelo fato de ter empenhado despesas além da sua capacidade financeira no momento do ato de empenho, o que não se caracteriza uma irregularidade, para o homem comum, tem o mesmo efeito danoso da rejeição por desvios de milhões de recursos públicos e o Tribunal de Contas é visto, com toda justiça, como o guardião dos recursos públicos. As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, para o gestor frente ao grande público, têm dois efeitos: 1) Quando pela aprovação, aumenta a credibilidade do cidadão, pois suas contas foram aprovadas pelo Tribunal de Contas; 2) Quando pela rejeição, independente do motivo, retira do cidadão toda



credibilidade anteriormente a ele atribuída, pela interpretação de que todo estava errado ou houve roubo em sua gestão.

(...).

No que pese ser repetição dos itens 12 e 16, não podemos afirmar que o município não tem capacidade de pagar os seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos os recursos de caixa, bancos, estoques, etc. Os pagamentos dos compromissos de um município estão relacionados com o seu fluxo de receitas. Durante doze meses várias são as receitas arrecadadas pelo município, cujas receitas formam um fluxo financeiro que serve para pagamento, tanto das despesas que estão acontecendo, quanto das que já aconteceram.

Pois, as receitas de um município não são todas vinculadas as despesas que estão por acontecer. Várias despesas em todos os municípios, no estado ou na União acontecem para pagamento futuro, pendentes do ingresso das receitas. Sendo necessário observar o fluxo de caixa. E assim, haverá recursos para pagamento de todos os compromissos assumidos pelo prazo de doze meses.

Afirmar tratar-se de uma irregularidade ou deficiência o fato do município não ter dinheiro em caixa para pagamentos dos compromissos assumidos para um prazo de doze meses é demonstrar certo desconhecimento em relação a movimentação financeira dos municípios. Pois, se tivesse o dinheiro em caixa para pagar seus compromissos e não o fizesse, certamente estaria demonstrando um resultado irreal. Apresentando um saldo financeiro cujo valor não lhe pertence, pois, trata-se apenas de retardar pagamentos. Enquanto que os compromissos existente para pagamento em curto prazo, a depender do prazo, demonstra o fluxo dos negócios, comum a todas as empresas.

(...).

O auditor aponta como irregularidade e entende como deficiente o controle contábil das disponibilidades por fonte/destinação dos recursos, por permitir a realização de despesas sem que exista disponibilidade para o pagamento.

No que pese a preocupação do auditor com a situação financeira do município, **é impossível, principalmente em municípios pequenos, somente realizar despesas quando houver disponibilidade financeira em caixa para o seu pagamento. Os recursos financeiros dos municípios ingressam à medida que vai acontecendo a arrecadação das receitas, e elas acontecem continuamente.** O controle dos recursos por fonte /vinculação é feito com o registro nas contas específicas da entrada dos recursos e da realização dos pagamentos, apontando os saldos existentes.

(...).



Ainda sobre a inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade financeira, aponta para a possibilidade de comprometimento da execução orçamentária-financeira do exercício seguinte por não haver disponibilidade para pagamento das despesas de exercícios anteriores; aumento do passivo do município impactando o índice de liquidez; e Representativo percentual de Restos a Pagar Processado em relação à despesa empenhada.

A inscrição de restos a pagar no exercício de 2015, não comprometeu a execução orçamentária-financeira do exercício seguinte. No exercício de 2016, ano seguinte ao lançamento dos restos a pagar, o município obteve um superávit primário, ou seja, resultado primário de R\$ 10.995.399,54 (dez milhões novecentos e noventa e cinco mil trezentos e noventa e nove reais e cinquenta e quatro centavos). Superior, inclusive, ao resultado primário previsto na LDO (Doc 02), em R\$ 9.306.469,54 (nove milhões trezentos e seis mil quatrocentos e sessenta e nove reais e cinquenta e quatro centavos). (Doc. 16).

Portanto, a inscrição de restos a pagar de 2015 não afetou a execução orçamentária de 2016, como já havíamos alegado, pelo simples fato da existência do fluxo das receitas.

Do mesmo modo, não houve aumento do passivo do município no exercício seguinte.

(...).

Ao analisar o Balanço Patrimonial do exercício de 2015, anexado ao processo de prestação de contas, processo TC nº 161001580, aponta o auditor não haver, no referido Balanço Patrimonial, evidenciação das provisões matemáticas previdenciárias e a sua falta distorce o Passivo não Circulante, comprometendo o princípio contábil da evidenciação.

O defendente não entende as razões que levaram o auditor concluir pela não evidenciação das provisões matemáticas no Balanço Patrimonial do Município. Pois as provisões matemáticas foram lançadas tanto no Balanço Patrimonial do município como no Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência Social, demonstrando os exercícios de 2014 e 2015, conforme demonstrado abaixo: (Doc. 19 e 20). (Grifou-se).

Das alegações da defesa, vê-se que não foram trazidos aos autos documentos capazes de evidenciar a regularização de todas as situações apontadas pela auditoria. A meu ver, faltou mais atenção e zelo pelos controles internos necessários a uma contabilidade que permita o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis, em observância às normas que regem a sua elaboração.

No que se refere à **liquidez imediata e corrente**, a auditoria registra que **(itens 3.2.1 e 3.2.2 do Relatório Técnico, doc. 61, páginas 14 a 16)**:



Na análise da Tabela 3.2.1, constata-se que **o município de Saloá, ao final do exercício de 2015, apresentou um índice de liquidez imediata de 0,24, o que demonstra baixa capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo contando apenas com suas disponibilidades**, ou seja, os recursos disponíveis em caixa ou bancos.

A partir da análise da liquidez imediata em relação ao exercício anterior, observa-se uma redução na capacidade de pagamento imediato de compromissos de curto prazo.

Na medida em que o município possui regime próprio de previdência social (RPPS), é cabível uma análise mais detalhada da liquidez imediata, visto que tais recursos estão vinculados ao pagamento de benefícios previdenciários atuais e futuros.

(...).

Observa-se que, **desconsiderando os valores do Disponível e do Passivo Circulante do RPPS, verifica-se que o município de Saloá continua a apresentar um índice de liquidez imediata de 0,24, o que demonstra baixa capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo** contando apenas com suas disponibilidades, ou seja, os recursos disponíveis em caixa ou bancos.

A partir da análise da liquidez imediata em relação ao exercício anterior, observa-se uma redução na capacidade de pagamento imediato de compromissos de curto prazo.

(...).

Na análise do quadro acima, **constata-se que o município de Saloá, ao final do exercício de 2015, apresentou um índice de liquidez corrente de 0,31, o que demonstra baixa capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo.**

A partir da análise da liquidez corrente em relação ao exercício anterior, observa-se uma redução na capacidade de pagamento dos compromissos de curto prazo.

(...).

Observa-se que, **desconsiderando os valores do Ativo Circulante e do Passivo Circulante do RPPS, verifica-se que o município de Saloá passa a apresentar um índice de liquidez corrente de 0,27, o que demonstra baixa capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo.**

A partir da análise da liquidez corrente em relação ao exercício anterior, observa-se uma redução na capacidade de pagamento imediato de compromissos de curto prazo. (Grifou-se).

Com relação às **contribuições devidas (servidores e patronal) ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS)**, a auditoria informa que:



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://stc.ce.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 056abc51-5361-4405-a205-40053bc5e7a1

(...) **observou-se o não recolhimento integral. Com base no demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RGPS (ver tabelas 3.4.2a e 3.4.2b), verifica-se que não foi recolhido o montante de R\$ 1.369.474,10.**

O pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS, ou seu não pagamento, além das restrições previstas no art. 56 da Lei Federal nº 8.212/91, acarreta aumento do passivo do município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários decorrentes e comprometem gestões futuras, que acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas.

(...).

Por fim, ressalta-se que cabe ao governante acompanhar os recolhimentos das contribuições e a situação da municipalidade junto ao(s) regime(s) de previdência de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados que se encontram filiados ao sistema e no pleno gozo dos seus direitos, bem como a garantia ao Município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de contas públicas e o cumprimento das metas fiscais.

(...).

Quanto aos parcelamentos existentes não há uma evidência clara e transparente dos respectivos saldos devidos em 31/12/2015, através de notas explicativas que deveriam acompanhar o Balanço Patrimonial, haja vista que a demonstração da dívida fundada evidencia uma dívida de R\$ 2.187.937,77, mas não identifica de que tipo (documento 08). (Grifou-se).

Nesse sentido, considerando que não foram trazidos aos autos documentos comprobatórios capazes de descaracterizar as deficiências apontadas pela auditoria, ou ainda, as providências que vêm sendo adotadas pela Administração para dirimi-las, **os apontamentos técnicos restam mantidos, cabendo determinação para que não persistam em futuros exercícios.**

3. Repasse de Duodécimo à Câmara de Vereadores

No que se refere ao descumprimento do limite de repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores (**item 5 do Relatório Técnico**), a auditoria informa que (doc. 61, pp. 25-27):

É entendimento desta Corte de Contas, manifestado no Acórdão TC nº 154/2012, de que o comando constitucional expresso no artigo 29-A é apenas um limite e não gera direito de o Poder



Legislativo receber, a título de duodécimo, o valor nele mencionado.

O repasse feito ao Legislativo não é necessariamente aquele decorrente da aplicação dos percentuais positivados nos incisos I a VI do artigo 29-A, sobre somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: ele (o repasse) está tão somente limitado a esse valor.

O limite calculado conforme Apêndice XII deste relatório refere-se ao caput do art. 29-A, ou seja, de 3,5% a 7% da receita efetivamente arrecadada no exercício anterior, variando conforme a população do Município. Conforme dados do IBGE, a população estimada do município de Saloá é de 15.742 habitantes, enquadrando-se no art. 29-A, inciso I da Constituição Federal, cujo percentual a ser aplicado é 7%.

Segundo dados do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (exercício 2014) e o Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (exercício 2015) foi apurado o limite para o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo chegando-se ao seguinte:

Tabela 5 Total do duodécimo repassado à Câmara de Vereadores	
Especificação	Valor (R\$)
Limite Constitucional	1.067.214,61
Valor autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA)	1.432.000,00
Valor permitido	1.067.214,61
Valor efetivamente repassado à Câmara (sem considerar os inativos)	1.071.218,52

Fonte: Apêndice XII

Confrontando o valor efetivamente repassado ao Poder Legislativo com o valor permitido, conclui-se que **a Prefeitura de Saloá não cumpriu com o disposto no caput do artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal.** O descumprimento do disposto neste artigo constitucional é passível de enquadramento como crime de responsabilidade do prefeito, de acordo com o § 2º, I, do mesmo artigo 29-A, da Carta Magna.



Verificando as datas de repasse dos duodécimos ao Legislativo em 2015, a partir do demonstrativo que evidenciou os repasses de duodécimo à Câmara, constatou-se que **os repasses foram efetuados até o dia 20 de cada mês, conforme preceitua o inciso II do parágrafo 2º do artigo 29-A**, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000. (Grifou-se).

O interessado, na sua peça de **defesa intempestiva** (doc. 93), aduz que:

Os repasses financeiros para a Câmara Municipal durante o exercício de 2015 foram feitos em estrita observância ao disposto no mencionado artigo da Carta Magna.

(...).

Da leitura do dispositivo acima se extrai que o repasse financeiro ao Poder Legislativo deve ser feito, no caso do município de Saloá, **em percentual que não exceda 7% (sete por cento) do valor arrecadado das Receitas Tributárias e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159 no exercício anterior.**

Por outro lado, demonstrando o legislador a sua preocupação com repasses irrisórios, amparados na fixação de um limite máximo obrigatório, também definiu um limite mínimo a ser respeitado em relação ao repassado de recursos ao Legislativo, não podendo, o repasse anual, ser menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. Ou seja, ao percentual da divisão do valor do orçamento da Câmara pelo valor do orçamento do município.

Segundo a Constituição Federal, art. 29-A, conclui-se que existem dois limites a serem observados pelo Poder Executivo quando do repasse dos recursos para o Poder Legislativo no exercício de 2015: o percentual de 7% (sete por cento), já definido, e o percentual resultante da equivalência orçamentária, ambos aplicados sobre a mesma base, ou seja, sobre a receita tributária e as transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizadas no exercício anterior. Definindo-se, desta forma, o percentual mínimo e o máximo de recursos a serem repassados para o Legislativo, uma vez que as suas despesas são limitadas ao percentual de 7% (sete por cento).

Visualizando os autos, verifica-se que a auditora encontrou, a título de valor limite a ser repassado ao Legislativo no exercício de 2014, o valor de R\$ 1.067.214,61 (um milhão sessenta e sete reais e sessenta e um centavos), como limite constitucional, equivalente a 7% das receitas mencionadas e por ela apuradas no exercício de 2014. (fls. 26 do relatório).

(...).

Nos valores lançados a título de receita tributária pela auditoria foi omitido o valor de R\$ 3.340,00 (três mil trezentos e quarenta reais), relativo as taxas de mercados, feiras e



matadouros que, segundo o próprio Tribunal de Contas, tem natureza tributária e deve ser incluídas no cálculo para determinar o valor do repasse para o poder legislativo.

Por ocasião da definição do valor a ser repassado para a Câmara no exercício de 2015 foram considerados pelo município, para efeito dos cálculos dos valores a serem repassados, o montante das receitas de ISS e Imposto de Renda Retido na Fonte, arrecadados pelo Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Assistência Social, Instituto de Previdência e pela Própria Prefeitura, que ainda não haviam sido recolhidos para as contas de receitas da Prefeitura Municipal. Porém, são receitas de natureza tributárias efetivamente arrecadadas no exercício, pois resultam de descontos feitos diretamente na fonte por ocasião dos pagamentos efetuados pelos mencionados fundos. (Anexar o demonstrativo da Dívida Flutuante) (Doc. 21 a 25). Esses valores foram os seguintes:

(...).

A não inclusão dessas receitas nos cálculos resultaria em prejuízo para o Poder Legislativo, uma vez que as receitas já ingressaram nos cofres do município através dos seus agentes arrecadadores. As referidas receitas, ao serem descontadas dos valores efetivamente pagos, já ingressaram nos cofres públicos, por isso foram as mesmas consideradas no cômputo das receitas formadoras do valor que define o montante a ser repassado, durante o ano, para o poder legislativo.

Ao Serem somados os valores acima informados que totalizam R\$ 70.459,88 (setenta mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e oitenta e oito centavos), ao valor de R\$ 15.245.922,96 (quinze milhões duzentos e quarenta e cinco mil novecentos e vinte e dois reais e noventa e seis centavos), encontrados pela auditoria, resulta como base para o cálculo dos repasses à Câmara Municipal, o valor de R\$ 15.316.382,84 (quinze milhões trezentos e dezesseis mil trezentos e oitenta e dois reais e oitenta e quatro centavos). Aplicando-se sobre esse valor o percentual de 7%, (sete por cento) o valor máximo permitido para o repasse mencionado é de R\$ 1.072.146,79 (um milhão setenta e dois mil cento e quarenta e seis reais e setenta e nove centavos). Verifica-se, então, que não há valor repassado a maior pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo no exercício de 2015 no município de Saloá.

Na verdade o valor repassado a título de duodécimo para o Poder Legislativo durante o exercício de 2015 foi de R\$ 1.071.218,52 (um milhão setenta e um mil duzentos e dezoito reais e cinquenta e dois centavos), valor esse, inferior ao máximo permitido, em R\$ 928,27 (novecentos e vinte e oito mil e vinte e sete centavos), observando, portanto, as determinações contidas no art. 29-A da Constituição Federal.

Assim sendo, a falha apontada jamais existiu. (Grifou-se).



Analisando a questão, vejo que o interessado afirmou que “*Por ocasião da definição do valor a ser repassado para a Câmara no exercício de 2015 foram considerados pelo município, para efeito dos cálculos dos valores a serem repassados, o montante das receitas de ISS e Imposto de Renda Retido na Fonte, arrecadados pelo Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Assistência Social, Instituto de Previdência e pela Própria Prefeitura, que ainda não haviam sido recolhidos para as contas de receitas da Prefeitura Municipal. Porém, são receitas de natureza tributárias efetivamente arrecadadas no exercício*”.

Ocorre que a norma constitucional determina que a base de cálculo para o duodécimo a ser repassado ao Legislativo Municipal é o valor arrecadado no exercício anterior (das Receitas Tributárias e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 no exercício anterior) e não no atual (ainda a arrecadar).

Portanto, a irregularidade persiste, tendo ocorrido repasse a maior ao Legislativo Municipal, no montante de R\$ **4.003,91, em descumprimento à norma constitucional vigente**. No entanto, considerando que o valor repassado a maior correspondeu a 0,38% do valor autorizado na LOA (R\$ 1.067.214,61), portanto, inexpressivo, entendo caber determinação para que não volte a se repetir em futuros exercícios.

4. Gestão Fiscal: Descumprimento do Limite da DTP

Com relação à **Gestão Fiscal**, o **Relatório de Auditoria**, em seu **item 6** (doc. 61, pp. 27 a 29), aponta que:

- [ID.31] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.32] Despesa Total com Pessoal informada no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) com inconsistência de valores (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.33] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.34] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**).

Quanto ao descumprimento do limite de Despesa Total com Pessoal (DTP), a auditoria informa que:

O levantamento da auditoria (Apêndice III deste relatório) revelou que **a despesa total com pessoal do Poder Executivo, no encerramento do exercício de 2015, alcançou R\$ 19.610.318,91. Isto representou um percentual de 64,15% em relação à Receita Corrente Líquida do Município**, estando diferente da apresentada em seu RGF (documento 10), que evidencia um percentual de 64,08% da RCL.

(...).

Conforme se observa no gráfico anterior, **a Prefeitura de Saloá permaneceu desenquadrada no 1º, 2º e 3º quadrimestres de**



2015, ultrapassando o limite previsto na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tal desenquadramento ocorreu em 2013, 2014 e continuou em 2015, conforme processo TC nº 15100172-8, PC/2014 de governo.

Ressalte-se, ainda, que **a referida prefeitura foi alertada regularmente pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através do Ofício TC/GC nº 00106/2015 de 16/09/2015 e TC/GC nº 00023/2016 de 11/01/2016**, conforme art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 101/2000, por ter ultrapassado em 90% o comprometimento da sua despesa total com pessoal.

(...).

Convém informar que **foi instaurado o Processo de Gestão Fiscal TCE-PE nº 1590012- 5, exercício 2014, no qual foi analisada a recondução ao limite de despesas com pessoal pelo Poder Executivo Municipal**, conforme prescrito na LRF, e outros aspectos relacionados à Lei Federal nº 10.028/2000, inclusive sobre a imputação de multa, **haja vista que tal desenquadramento vem desde 2013, 2014 e continuou em 2015, conforme processo TC nº 15100172-8, PC/2014 de governo.**

Quanto ao **exercício de 2015, cabe informar, conforme consulta ao sistema AP no dia 08/06/2018, que foi formalizado o Processo de Gestão Fiscal nº 1790015-3**, sendo que este aguarda julgamento.

Por fim, ressalta-se que a extrapolação do limite da despesa com pessoal acarreta ao município:

- **Proibição de receber transferências voluntárias**, exceto relativas a ações de educação, saúde e assistência social e proibição de obter garantia e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e redução de despesa com pessoal (LRF, artigo 23, § 3º, incisos I a III);
- **Proibição de:** (a) conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição; (b) criar cargo, emprego ou função; (c) alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (d) dar provimento em cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; (e) contratar hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do artigo 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (LRF, artigo 22, parágrafo único). (Grifou-se).



Na sua peça de **defesa** (doc. 93), apresentada intempestivamente, o interessado alega que:

Ocorre, Excelência, que vários fatores contribuíram para que não ocorresse o decréscimo desejado no índice percentual no primeiro ao terceiro quadrimestre do exercício de 2015, fato que independeu da vontade do defendente. Entre os fatores que contribuíram para manutenção dos índices elevados enumeramos: aumento do salário mínimo 8,84%, piso nacional do professor em 13,01%, além de outros fatores que também impactam a folha de pagamento.

Para o julgamento deste item, deve ser feita uma análise circunstancial sobre o tema.

Pesquisa feita na Internet demonstra que, de cento e cinco municípios do estado de Pernambuco que têm os dados dos seus Relatórios de Gestão Fiscal disponibilizados no sistema SISTN da Secretaria do Tesouro Nacional, 100% (cem por cento) deles estão ultrapassando o limite de 54%. O resultado da pesquisa também foi constatado pelo próprio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco que, em matéria publicada na sua página na internet no dia 20 de janeiro de 2016, noticiou que 168 municípios do estado de Pernambuco ultrapassaram o limite de pessoal, descumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O fato por si só já demonstra a necessidade de uma análise mais aprofundada. Pois, deve causar preocupação aos órgãos de controle tamanha desobediência à norma legal.

(...).

O Município de Saloá, assim como os demais municípios do Estado, vem sofrendo constantes quedas na arrecadação de suas receitas. Não significando, entretanto, diminuição nos valores arrecadados em relação aos anos anteriores, mas, redução entre o valor que recebeu e o que deveria ter recebido. A diferença a menor deu-se em razão dos benefícios fiscais concedidos pela Presidência da República sob o argumento de incentivar a produção para manter a economia aquecida.

Os benefícios concedidos foram, principalmente, com a redução do IPI e modificações na Tabela do Imposto de Renda, impostos formadores do Fundo de Participação dos Municípios, principal fonte de receita da maioria dos municípios do Estado de Pernambuco, com influência no resultado das suas Receitas Correntes Líquidas.

As reduções na arrecadação do IPI e Imposto de Renda refletem diretamente na arrecadação do FPM pelos municípios, provocando grande desequilíbrio em suas finanças, impedindo o cumprimento dos limites definidos pela Lei Complementar nº 101 /2000.



Por outro lado, os gestores públicos se encontram atualmente dentro de um emaranhado de leis, normas e determinações, as quais os gestores estão obrigados a observar, porém várias normas conflitam entre si causando situações que provocam o aumento do limite percentual da despesa com pessoal.

(...).

Se não bastasse, normas infraconstitucionais definem pisos salariais de várias categorias, às quais o gestor público também está obrigado a cumprir. Por exemplo, da Lei nº 11.994 que define, “pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB sejam destinados ao pagamento da **remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública**”.

Veja senhor Conselheiro, que na hipótese se estabelece um grande conflito entre normas. Por um lado, a Lei Complementar nº 101, determina o limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida para as despesas com pessoal, por outro, a Lei nº 11.949 que instituiu o FUNDEB determina o mínimo de 60% para a remuneração dos profissionais da educação básica, que deve se somar aos demais profissionais que trabalham na educação básica, levando-se em consideração que existe a obrigação do cumprimento do piso nacional dos professores.

No caso do município de Saloá, podemos demonstrar o impacto deste conflito nas contas públicas. Bastando, para tanto, observar que a Receita do FUNDEB no exercício de 2015 foi de R\$ 10.717.175,93 (dez milhões setecentos e dezessete mil cento e setenta e cinco reais e noventa e três centavos), representando 31,56% da Receita Total do Município. Do valor recebido do FUNDEB, 54% totaliza R\$ 5.787.275,00 (cinco milhões setecentos e oitenta e sete mil duzentos e setenta e cinco reais), limite máximo a ser aplicado com pessoal, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Porém foi aplicado no exercício de 2015 o valor de R\$ 9.119.774,85 (nove milhões cento e dezenove mil setecentos e setenta e quatro reais e oitenta e cinco centavos), em remuneração dos profissionais da educação básica e de outros profissionais ligados à educação e seus encargos, equivalente a 85,09% do total recebido, valor que foi necessário para manutenção do piso salarial da categoria e outros servidores diretamente ligados à educação básica, custeados com recursos do FUNDEB, ultrapassando o limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, para a receita do FUNDEB, em R\$ 3.332.499,85 (três milhões trezentos e trinta e dois mil quatrocentos e noventa e nove reais e oitenta e cinco centavos), equivalente a 31,09% do valor recebido e 10,90% da Receita Corrente Líquida apurada no exercício.

Levando em consideração o valor que excedeu o limite permitido, alheio à vontade do gestor e para o cumprimento do piso de cada categoria que foi de R\$ 3.332.499,85 (três milhões trezentos e



trinta e dois mil quatrocentos e noventa e nove reais e oitenta e cinco centavos), a despesa de pessoal do Executivo seria reduzida para R\$ 16.255.572,26 (dezesesseis milhões duzentos e cinquenta e cinco mil quinhentos e setenta dois reais e vinte e seis centavos). Some-se a isto o impacto provocado pelo aumento do salário mínimo, obrigatório por força de norma constitucional.

Veja senhor Conselheiro, que se for deduzida a importância excedente a 54% dos recursos informados, em relação a Receita Corrente Líquida, no montante de R\$ 3.332.499,85 (três milhões trezentos e trinta e dois mil quatrocentos e noventa e nove reais e oitenta e cinco centavos), a despesa total com pessoal passaria a ser R\$ 16.255.572,26 (dezesesseis milhões duzentos e cinquenta e cinco mil quinhentos e setenta dois reais e vinte e seis centavos), reduzindo em 10,91% o percentual lançado no Relatório de Gestão Fiscal. Neste caso, o comprometimento da Receita Corrente Líquida com Despesa Total de Pessoa do Poder Executivo no exercício de 2015 seria 53,17%, e o município estaria obedecendo ao limite definido na Lei Complementar nº 101 /2000.

Mas, da maneira como está se processando, a conta nunca vai fechar para os municípios com pouca receita, razão da grande desobediência verificada na pesquisa, vez que, os gestores não podem deixar de oferecer serviços como educação e saúde, direito constitucional garantido e atividade fim.

É sabido que esse egrégio Tribunal de Contas tem considerado motivo ensejador para rejeição de contas, o fato de o gestor haver extrapolado o limite permitido para despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida. Na realidade, essa condição já é analisada em processo de Relatório de Gestão Fiscal, e tem culminado, em muitos casos, na rejeição do relatório acarretando a aplicação de multa ao gestor.

Ocorre Excelência que, sendo motivo ensejador de rejeição de contas, o gestor sofre três sanções pelo mesmo fato. Primeiro tem o seu relatório rejeitado, segundo sofre a aplicação de multas e terceiro é mais uma vez penalizado com a rejeição das suas contas.

(...).

O Município teve situação de anormalidade caracterizada como emergencial formalizada nos termos do decreto nº 02/2015-A, de 03 de fevereiro de 2015, Situação de emergência também decretada pelo Governador do Estado de Pernambuco através dos Decretos nº 41.473 de 06 de fevereiro de 2015 e 42.019 de 11 de agosto de 2015, publicado no Diário Oficial, em decorrência da estiagem prolongada que afetou os municípios, entre eles Saloá, além de tantos outros do Estado e do Nordeste. (Doc. 26).

Com base no disposto acima, na ocorrência da situação mencionada, todos os prazos definidos no art. 23 da Lei de



Responsabilidade Fiscal ficaram suspensos, não estando, c
defendente, obrigado a cumprir redução de despesas no período
mencionado no art. 23 da referida Lei.

Assim sendo, não se pode penalizar a administração por não ter
reconduzido a despesa total com pessoal aos limites definidos na
Lei de Responsabilidade Fiscal, pois os prazos estavam
suspensos.

(...).

Diante do exposto, não há amparo para a rejeição das contas
baseada na extrapolação do limite da despesa com pessoal do
executivo em relação à Receita Corrente Líquida.

Pelas razões expostas e não sendo causador da infração
apontada, uma vez que, mesmo com o prazo suspenso, tomou
providências para a redução das despesas, espera a defendente
que este item seja relevado por ocasião do julgamento das suas
contas.

Diante do exposto, não há amparo para a rejeição das contas
baseada na extrapolação do limite da despesa com pessoal do
executivo em relação à Receita Corrente Líquida.

(...).

Ocorre que a diferença apurada entre os valores lançados pelo
auditor, correspondente a Obrigações Patronais (para o RGPS e
RPPS – Fundo ou Instituto) e os valores lançados pelo município
como Obrigações Patronais (RGPS e Repasses Previdenciários
ao RPPS – Cont. Patronal) no valor acima informado, não foi
detectada.

Os valores lançados pelo município em seu Relatório de Gestão
Fiscal referente ao terceiro quadrimestre de 2015, correspondem
aos valores lançados na Consolidação Geral da Despesa, depois
de deduzidos os valores correspondentes à Câmara Municipal, ou
seja R\$ 145.038,65 (Cento e quarenta e cinco mil trinta e oito
reais e sessenta e cinco centavos) para o RGPS.

No relatório consta Contribuições Patronais, que são aquelas
destinadas ao Regime Geral da Previdência Social, no valor de
R\$ 2.345.171,47 (dois milhões trezentos e quarenta e cinco mil
cento e setenta e um reais e quarenta e sete centavos), e
Repasses Previdenciários ao Regime Próprio de Previdência
Social no valor de R\$ 1.401.522,79 (um milhão quatrocentos e um
mil quinhentos e vinte e dois reais e setenta e nove centavos),
totalizando R\$ 3.601.655,61 (três milhões setecentos e quarenta
e seis mil seiscentos e noventa e quatro reais e vinte e seis
centavos), e não o valor lançado pelo auditor de R\$ 3.623.902,41
(três milhões seiscentos e vinte e três mil novecentos e dois reais
e quarenta e um centavos). (doc. 27).



Do mesmo modo o município não considerou como redução o valor de R\$ 21.701,40 (vinte e um mil setecentos um reais e quarenta centavos) relativos a outros benefícios previdenciários por serem os mesmos usufruídos pelos servidores da ativa e não por inativos e pensionistas.

Fazendo-se a correção, observar-se-á que nenhuma inconsistência existe no Relatório de Gestão Fiscal do Município.

(...).

Se assim é, não se confirma a inconsistência apontada pela auditoria e este item deve ser eliminado do rol das Irregularidades e Deficiências apontadas.

Analisando a questão, conforme dados do Relatório de Auditoria (doc. 61, páginas 27 a 28), vê-se que a Prefeitura Municipal de Saloá estava desenquadrada desde **o exercício de 2013, mantendo-se acima do limite legal durante o exercício de 2014.**

Nos quadrimestres subsequentes, a Prefeitura Municipal de Saloá continuou se mantendo acima do limite legal para a DTP, **atingindo os seguintes percentuais da RCL em 2015:**

- **1º Quadrimestre/2015: 65,61%;**
- **2º Quadrimestre/2015: 64,57%;**
- **3º Quadrimestre/2015: 64,15%.**

Registre-se que, nos termos do art. 23, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro**, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos **§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição**. (Grifou-se).

Vê-se, então, que o dispositivo acima transcrito dispõe acerca de dois prazos distintos:

1. Dois quadrimestres, para eliminação de todo o percentual excedente;
2. Um quadrimestre, para eliminação de no mínimo 1/3 do percentual excedente.

Ressalte-se que, com relação à duplicação de prazo prevista no artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é cabível, para o caso em questão, a aplicação do citado dispositivo legal, posto que no período de 2013 a 2015 o crescimento do PIB foi abaixo de 1%:



Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

Relativamente às providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, destaca-se que a redução da despesa com pessoal deve passar, necessariamente, pelo corte de cargos em comissão e de funções gratificadas (artigo 169, § 3º, inciso I, da CF/88), exoneração dos servidores não-estáveis (artigo 169, § 3º, inciso II, da CF/88), podendo até mesmo exigir a exoneração de servidores concursados, desde que antecedida do devido processo legal, caso nenhuma das medidas anteriormente mencionadas mostrem-se suficientes para assegurar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal (artigo 169, § 4º, da CF/88).

Considerando que o desenquadramento da Prefeitura Municipal de Saloá ocorreu **desde o 3º Quadrimestre/2013, mantendo-se acima do limite legal no exercício de 2014**, à luz do artigo 23, *caput*, c/c o artigo 66 da LRF (duplicação de prazo), o Poder Executivo Municipal teria:

- até o 2º Quadrimestre/2014 para redução de no mínimo 1/3 do percentual excedente;
- até o 1º Quadrimestre/2015 para atender ao disposto no art. 23, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, reduzir todo o percentual excedente.

Contudo, como constatado pela auditoria, no **exercício de 2015**, o percentual da DTP manteve-se extrapolado, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ratificando tal situação, oportuno informar que a Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Saloá, referente ao 2º quadrimestre/2014, foi analisada por este Tribunal de Contas, que emitiu julgamento pela irregularidade e aplicou multa ao gestor responsável, Sr. Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves, Prefeito, conforme consta no **Acórdão T. C. nº 1932/15** (Processo TCE-PE nº 1590012-5). **Registra a deliberação que desde o 3º quadrimestre/2013 a Prefeitura de Saloá extrapolou o limite da DTP:**

(...)

CONSIDERANDO, com isso, que o período de 01/10/2013 a 31/03/2015 resta caracterizado como de baixo crescimento do PIB;

CONSIDERANDO que o excesso da despesa verificado no RGF do 3º quadrimestre de 2013 (67,17%) teve como termo final para eliminação o 2º quadrimestre de 2014, sendo certo que tal obrigação não foi cumprida, uma vez que o comprometimento ora em foco permaneceu acima do limite estabelecido na LRF (68,71%) naquele período;

CONSIDERANDO que, assim sendo, resta evidenciado que o prefeito municipal deixou de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da LRF, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal do órgão sob sua gestão no 2º quadrimestre de 2014, configurando a prática de infração



administrativa, prevista na Lei Federal nº 10.028/2000 - Lei de Crimes Fiscais (artigo 5º, IV), em razão de descumprimento dos preceitos da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (artigo 23, caput), e Resolução TC nº 18/2013 (artigo 11, III);

CONSIDERANDO que o prazo para eliminação do percentual excedente da despesa ora tratada verificado no 2º quadrimestre de 2014 deve ser eliminado, em função da duplicação do prazo, até 30/04/2015 (1º quadrimestre de 2015),

Em julgar **IRREGULAR** a Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Saloá relativa ao 2º quadrimestre de 2014, aplicando ao responsável, Sr. Manoel Ricardo de Andrade Lima Aves, multa no valor de R\$ 18.000,00, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 dias do trânsito em julgado deste Acórdão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico deste Tribunal, por intermédio de Boleto Bancário a ser emitido no sítio da internet desta Corte de Contas (www.tce.pe.gov.br), e, caso não proceda conforme o determinado, cumpram-se os procedimentos estabelecidos no artigo 66 da Lei Estadual nº 12.600/2004, visando à cobrança do débito.

Por fim, **que a auditoria, quando da análise dos RGF's da Prefeitura Municipal de Saloá do exercício de 2015, verifique se o órgão executivo eliminou, no 1º quadrimestre daquele exercício, o percentual excedente da sua despesa total com pessoal**, nos termos do artigo 23 da LRF. (Grifou-se).

O Relator, Conselheiro Substituto Marcos Flávio Tenório de Almeida, no **Parecer Prévio**, relativo à **Prestação de Contas de Governo – Exercício de 2014** (Processo TCE-PE nº 15100172-8), assim também registrou:

(...);

CONSIDERANDO que o Poder Executivo do Município descumpriu o limite máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento) de comprometimento da Receita Corrente Líquida com Despesa Total de Pessoal, estabelecido pela alínea “b”, inciso III, do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, atingindo 68,70%, 68,71% e 68,16%, no 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2014, respectivamente. Ademais, que, sob a gestão do Sr. Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves, o desenquadramento teve início no 2º quadrimestre de 2012, e manteve-se nesta situação nos 7 (sete) quadrimestres seguintes;

(...). (Grifou-se).

Destaque-se, ainda, o Processo TCE-PE nº 1790015-3, referente à Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Saloá, exercício de 2015, teve julgamento pela irregularidade.

Resta claro, então, *in casu sub examine*, que o gestor não comprovou a adoção de medidas efetivas para a recondução do gasto com pessoal da Prefeitura Municipal de Saloá ao limite estabelecido pela LRF (54% da RCL), no exercício em análise.



Portanto, entendo que houve grave infração à norma legal, cabendo determinação para que a Prefeitura Municipal promova, de forma imediata, as medidas necessárias no sentido de retornar ao limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

5. Gestão do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS)

Sobre a **Gestão do RPPS**, o **Relatório Técnico**, em seu **item 9** (doc. 61, pp. 38-46), a auditoria aponta as seguintes irregularidades e deficiências:

- [ID.35] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -312.769,75, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.36] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuições patronais, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ -19.846,56 (**item 9.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.37] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial (**item 9.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.38] Repercussão negativa na capacidade de acumular de recursos (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**) quando, segundo a avaliação atuarial (**item 9.2 do Relatório de Auditoria**), havia expectativa de um resultado financeiro positivo para o exercício.
- [ID.39] RPPS em desequilíbrio atuarial (**item 9.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.40] A contabilidade municipal não reconheceu, no Passivo Circulante (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**), as ausências de recolhimento de contribuições do exercício ao RPPS (**item 9.3 do Relatório de Auditoria**), subdimensionando o Passivo.
- [ID.41] Impacto no desequilíbrio financeiro do RPPS (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**), em virtude de deixarem de ingressar receitas previdenciárias.
- [ID.42] Impacto no deficit atuarial do RPPS (**item 9.2 do Relatório de Auditoria**), em virtude de deixarem de ingressar receitas previdenciárias.
- [ID.43] A alíquota patronal não foi a sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (**item 9.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.44] Impacto no desequilíbrio financeiro (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**), tendo em vista que a utilização de alíquotas não sugeridas na avaliação atuarial (**item 9.4 do Relatório de Auditoria**) proporciona um ingresso menor de receitas previdenciárias.
- [ID.45] Impacto no deficit atuarial (**item 9.2 do Relatório de Auditoria**), tendo em vista que a utilização de alíquotas não sugeridas na avaliação atuarial (**item 9.4 do Relatório de Auditoria**) proporciona um ingresso menor de receitas previdenciárias, com repercussões na acumulação de recursos e em avaliações atuariais futuras.

No **item 9.3 do Relatório Técnico** (do. 61), informa assim informa a auditoria:

Com base no demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS, **verifica-se que foi feito o repasse integral à conta do RPPS.**

(...).

Porém, ao analisarmos as alíquotas utilizadas, conforme Documento 33, observa-se que foi utilizada uma alíquota total



de contribuição para o Ente de 25,52%, informando ainda que seria a alíquota prevista na legislação vigente, Decreto Municipal nº 025/2013 de 26/09/2013, sendo que a alíquota vigente, conforme o Decreto citado, seria de 18,85% de contribuição normal, mais 2% de taxa de administração, somando 20,85%, mais 14,15% de contribuição suplementar, somando assim um total de contribuição mensal do Ente de 35,00%, bem maior que os 25,52% recolhidos mensalmente.

Essa diferença de recolhimento a menor (35,00 - 25,52 = 9,48%) representou um valor total não recolhido patronal de R\$ 130.918,36 (9,48% de R\$ 1.380.995,37).

Cabe ainda informar que o município não cumpriu o § 1º do artigo 3º do supracitado Decreto, quanto a efetuar mensalmente aporte de capital correspondente a 40% da folha dos inativos e pensionistas elegíveis ao regime, ou seja, caberia ao RPPS arcar mensalmente apenas com 60% da folha dos inativos (Despesa Previdenciária de 2015), sendo que os demais 40% deveriam ser bancados com aportes do Ente. Ressalta-se que este aporte é além da contribuição normal e suplementar pagas mensalmente, conforme avaliações atuariais e a legislação em vigor.

(...).

Diante do exposto, caberia a administração municipal fazer aportes mensais de 40% da folha dos inativos (Despesa Previdenciária), o que correspondeu no exercício de 2015, conforme Apêndice XIV, a 40% de R\$ 2.563.125,02, ou seja, um total não recolhido de aportes mensais de capital de R\$ 1.025.250,01.

Somando o recolhido a menor da alíquota de contribuição patronal, os 9,48%, com o não recolhido a título de aporte mensal de capital, os 40% sobre a folha dos inativos, observase que se deixou de recolher no exercício de 2015 um total de R\$ 1.156.168,37, que deve ser atualizado e efetivamente recolhido ao RPPS.

Quanto aos parcelamentos existentes, não há uma evidência clara e transparente dos respectivos saldos devidos em 31/12/2015, através de notas explicativas que deveriam acompanhar o Balanço Patrimonial, haja vista que a demonstração da dívida fundada evidencia uma dívida de R\$ 2.187.937,77, mas não identifica de que tipo (documento 08). (Grifou-se).

O interessado, por sua vez, em sede de **defesa intempestiva**, aduz que (doc. 93):

Ao analisar o equilíbrio financeiro do RPPS - Regime Próprio de Previdência Social do município de Saloá, o auditor apontou um déficit no montante de R\$ 312.769,75 (trezentos e doze mil setecentos e sessenta e nove reais e setenta e cinco centavos), concluindo que a situação apresentada demonstra a necessidade



de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício.

Em seguida informa que o DRAA/2016, data base 31/12/2015 estimou um superávit de R\$ 353.135,51, quando o resultado foi deficitário. Atribui o fato a não adoção das alíquotas previdenciárias propostas nas avaliações atuárias de 2014, 2015 e 2016. Bem como por não ter recolhido conforme alíquota vigente prevista no decreto nº 025/2013 de 26 de setembro de 2013.

Vale ressaltar que, nos termos da portaria MPS nº 300/15, o prazo para alimentação do DRAA no exercício de 2015 foi prorrogado para 30 de novembro de 2015, não poderia o DRAA enviado, com data base de 31/12/2015, portanto, já em 2016, servir para as análises das situações financeira e atuarial de 2015 ou definir alíquotas daquele exercício.

Ora, se o prazo estava prorrogado até dia 30 de novembro de 2015, não há irregularidade alguma baseada nas conclusões extraídas da análise dos dados, vez que os resultados se referem a uma situação extraída dos elementos referentes ao próprio exercício de 2015, depois de concluído, o que só se aplicaria para o exercício de 2016, não devendo prevalecer o ponto apresentado como negativo em relação à análise das contas de 2015.

As alíquotas praticadas pelo município de Saloá, durante o exercício de 2015, foram extraídas da avaliação atuarial realizada com base nos dados de 2012, que definiu as alíquotas para serem aplicadas durante um período de cinco anos.

As referidas alíquotas foram instituídas pela lei nº 498/2013 de 13 de setembro de 2013, que estabeleceu alíquotas de 11% para os servidores e 25,52%, correspondente aos encargos patronais da Administração centralizada, da Câmara Municipal, Autarquias e Fundações Públicas. Tudo com base nos princípios constitucionais relacionados a tributos.

(...).

A Constituição Federal, para as contribuições previdenciárias, segundo o que se extrai da leitura do dispositivo acima, utilizado a forma impositiva, veda a União, aos Estados e Municípios “*exigir ou aumentar tributos sem lei que o estabeleça*”.

O Decreto, como mencionado pelo auditor, não é a forma adequada para exigir ou aumentar tributo, segundo o art. 150, inciso I, da Constituição Federal.

Quanto à **ausência de recolhimento das contribuições** previdenciárias devidas ao RPPS, o defendente alega que:

Analisando os repasses patronais ao RPPS, o auditor informou que o município deixou de repassar ao regime próprio de previdência social a importância negativa de R\$ 19.846,56 (dezenove mil oitocentos e quarenta e seis reais e cinquenta e seis centavos),



(Item ID.36) e por isso o RPPS do município apresentava desequilíbrio financeiro (ID.41) e impacto no desequilíbrio financeiro e no déficit atuarial (ID.42), além de elencar outras Deficiências e Irregularidades relacionadas.

A informação não procede. O auditor ao analisar o gráfico que demonstra os repasses previdenciários do município para o seu Regime de Previdência Social, não se apercebeu de que o valor apresentado tem sinal negativo (-), significando que foi repassado a maior e não a menor, como deixa transparecer. Olhando o gráfico que informou os repasses detectamos que o valor contabilizado foi de R\$ 1.381.244,33 (um milhão trezentos e oitenta e um mil duzentos e quarenta e quatro reais e trinta e três centavos). Enquanto o valor repassado foi de R\$ 1.400.841,93 (um milhão quatrocentos mil oitocentos e quarenta e um reais e noventa e três centavos), sendo R\$ 19.597,60 (dezenove mil quinhentos e noventa e sete reais e sessenta centavos) em benefícios pago diretamente ao segurado e R\$ 1.381.244,33 (um milhão trezentos e oitenta e um reais duzentos e quarenta e quatro reais e trinta e três centavos), através de recolhimento feitos diretamente ao RPPS.

Desta forma, o RPPS, ao elaborar as guiar de recolhimento das contribuições, não procedeu aos descontos dos valores repassados diretamente ao segurado pelo município por ocasião do pagamentos dos salários, devendo este valor ser compensado em recolhimentos futuros.

A situação apresentada não contribui em nada para o desequilíbrio atuarial do RPPS e sim, o contrário, em razão do maior volume de recursos ingressos no RPPS no valor de R\$ 19.597,60 (dezenove mil quinhentos e noventa e sete reais e sessenta centavos).

Assim fica demonstrado **que esta é mais uma irregularidade inexistente**, devendo ser excluída do rol de Deficiências e Irregularidades por ocasião do julgamento das contas. (Grifou-se).

Da análise dos autos, verifico que, de acordo com as tabelas constantes no Relatório de Auditoria (item 9.3, pp. 43 a 44), relativas ao recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, de fato, as contribuições retidas dos servidores foram recolhidas em sua totalidade. No que tange às contribuições patronais, o montante de – (R\$ 19.846,56) refere-se a valores recolhidos a maior, considerando os benefícios pagos diretamente.

Ocorre que, segundo a auditoria:

(...) ao analisarmos as alíquotas utilizadas, conforme Documento 33, observa-se que foi utilizada uma alíquota total de contribuição para o Ente de 25,52%, informando ainda que seria a alíquota prevista na legislação vigente, Decreto Municipal nº 025/2013 de 26 /09/2013, sendo que a alíquota vigente, conforme o Decreto citado, seria de 18,85% de contribuição normal, mais 2% de taxa de administração, somando 20,85%, mais 14,15% de contribuição



suplementar, somando assim um total de contribuição mensal do Ente de 35,00%, bem maior que os 25,52% recolhidos mensalmente.

Essa diferença de recolhimento a menor (35,00 - 25,52 = 9,48%) representou um valor total não recolhido patronal de R\$ 130.918,36 (9,48% de R\$ 1.380.995,37).

Cabe ainda informar que o município não cumpriu o § 1º do artigo 3º do supracitado Decreto, quanto a efetuar mensalmente aporte de capital correspondente a 40% da folha dos inativos e pensionistas elegíveis ao regime, ou seja, caberia ao RPPS arcar mensalmente apenas com 60% da folha dos inativos (Despesa Previdenciária de 2015), sendo que os demais 40% deveriam ser bancados com aportes do Ente. Ressalta-se que este aporte é além da contribuição normal e suplementar pagas mensalmente, conforme avaliações atuariais e a legislação em vigor.

(...).

Diante do exposto, caberia a administração municipal fazer aportes mensais de 40% da folha dos inativos (Despesa Previdenciária), o que correspondeu no exercício de 2015, conforme Apêndice XIV, a 40% de R\$ 2.563.125,02, ou seja, um total não recolhido de aportes mensais de capital de R\$ 1.025.250,01.

Somando o recolhido a menor da alíquota de contribuição patronal, os 9,48%, com o não recolhido a título de aporte mensal de capital, os 40% sobre a folha dos inativos, observando que se deixou de recolher no exercício de 2015 um total de R\$ 1.156.168,37, que deve ser atualizado e efetivamente recolhido ao RPPS.

Quanto aos parcelamentos existentes, não há uma evidência clara e transparente dos respectivos saldos devidos em 31/12/2015, através de notas explicativas que deveriam acompanhar o Balanço Patrimonial, haja vista que a demonstração da dívida fundada evidencia uma dívida de R\$ 2.187.937,77, mas não identifica de que tipo (documento 08). (Grifou-se).

Dessa forma, **restam mantidos os apontamentos técnicos do recolhimento a menor junto ao RPPS**, devendo a administração municipal adotar providências no sentido de regularizar as situações apontadas pela auditoria.

6. Transparência Pública

Com relação à **Transparência Pública**, a auditoria registra como ponto relevante no seu Relatório Preliminar (item 10, doc. 61, pp. 46-47):

- [ID.46] O Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à

Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência ‘**Insuficiente**’, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco – ITM-PE (**item 10.1 do Relatório de Auditoria**).



Em sede de **defesa intempestiva**, o interessado argumenta que (doc. 93):

Adiantando que o descumprimento das normas referentes a transparência municipal pode ensejar o prefeito a julgamento pelo Tribunal de Contas em Processo de Gestão Fiscal, com sanção de multa, podendo ensejar também o julgamento do Prefeito pela Câmara Municipal.

Porém não foi apontado no relatório quais os pontos falhos para que a defesa possa se manifestar. Na falta desses elementos, a defesa fica prejudicada, não podendo exercer o direito a ampla defesa e ao contraditório, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

O assunto está sendo tratado nos autos do processo TC nº 1751614-6, que tem como relator o Conselheiro Valdecir Fernandes Pascoal, onde o defendente já apresentou defesa prévia e aguarda o julgamento. Não sendo cabível tratar novamente no processo que analisa a prestação de contas do governo do município.

Registre-se que a não observância das normas constitucionais e legais atinentes à matéria (artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, da Constituição Federal; Lei de Acesso à Informação e Lei Complementar nº 131/2009) dificulta o efetivo exercício do controle social, vez que um dos pressupostos do mesmo é a disponibilização das informações aos cidadãos.

Portanto, resta mantida a impropriedade, **ensejando recomendações para que o vício não persista em futuros exercícios.**

Diante do exposto:

VOTO pelo que segue:

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 os termos do Relatório de Auditoria (doc. 61) e da defesa apresentada (doc. 93);

CONSIDERANDO a extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal (DTP), tendo esta alcançado o percentual de **64,15%** da Receita Corrente Líquida do Município no 3º quadrimestre de 2015, contrariando o artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);



CONSIDERANDO que o Chefe do Poder Executivo Municipal, ao longo do exercício de 2015, não adotou medidas efetivas para o reenquadramento da DTP ao limite legalmente estabelecido (54% da RCL), em que pese a Prefeitura encontrar-se acima do referido limite desde o 3º quadrimestre do exercício de 2013;

CONSIDERANDO a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao RGPS (servidores e patronal), no montante de **R\$ 1.369.474,10**, contrariando a legislação correlata;

CONSIDERANDO o recolhimento a menor, junto ao RPPS, da alíquota de contribuição patronal, em 9,48%, com o não recolhimento, a título de aporte mensal de capital, em 40% sobre a folha dos inativos que, por consequência, somados, ensejou o não repasse, no exercício de 2015, do montante de R\$ 1.156.168,37 ao RPPS;

CONSIDERANDO as diversas falhas de controle constatadas desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de controle orçamentário, financeiro e patrimonial;

CONSIDERANDO que no exercício de 2015 constatou-se a existência de baixos índices de liquidez imediata (0,24) e corrente (0,27), revelando a incapacidade financeira do Município para o cumprimento de obrigações de curto prazo;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “**Insuficiente**”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);

CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria também ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

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 Saloá a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Manoel Ricardo De Andrade Lima Alves, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2015.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Saloá, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Atentar para o cumprimento dos limites constitucionais e legais (repasso de duodécimos e DTP) e implementar medidas de retorno dos gastos com pessoal aos limites estabelecidos na LRF.
2. Realizar ajustes na estimativa da receita nas próximas Leis Orçamentárias Anuais, visando corrigir as indevidas distorções, quanto à superestimativa, e trazer os respectivos valores à real capacidade de arrecadação do município.



3. Promover a implantação de controles eficientes e eficazes na Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Município.
4. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a realização de procedimentos administrativos e contábeis, quanto à correta avaliação e efetiva cobrança da Dívida Ativa, inclusive por meios judiciais, se for o caso (vide **item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**).
5. Organizar a contabilidade de forma a permitir o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis e em observância às normas que regem a sua elaboração.
6. Evitar a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro para tanto e o aumento de Restos a Pagar, com fins de melhorar os índices de liquidez (imediate e corrente), apurados no final de 2015.
7. 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.
8. Abster-se de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, deve o saldo da conta do referido fundo ser recomposto em montante equivalente ao valor despendido.
9. Acompanhar a situação da municipalidade junto ao RGPS e ao RPPS, de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados que se encontram filiados aos referidos sistemas e no pleno gozo dos seus direitos, bem como a garantia ao Município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de suas metas fiscais.
10. Providenciar, junto ao setor competente da Prefeitura Municipal, a correta e tempestiva contabilização, assim como o posterior recolhimento/repasso das contribuições previdenciárias (dos segurados e patronal) devidas ao RGPS e ao RPPS, em época própria, evitando o pagamento de multa e juros ao órgão competente.
11. Realizar uma apuração clara e transparente dos débitos para com o RGPS, inclusive quanto a parcelamentos de longo prazo, e evidenciá-los como determina a legislação contábil pertinente.
12. Atentar para o recolhimento a menor da alíquota de contribuição patronal, em 9,48%, com o não recolhimento, a título de aporte mensal de capital, em 40% sobre a folha dos inativos, que por consequência, somados, se deixou de recolher no exercício de 2015 um total de R\$ 1.156.168,37, que deve ser atualizado e efetivamente recolhido ao RPPS.



13. Implantar as ações necessárias ao cumprimento das normas sobre transparência pública (Lei de Acesso à Informação – LAI), com fins de melhorar o Índice de Transparência do Município, que se apresentou, em 2015, no nível de transparência insuficiente.

Prazo para cumprimento: 180 dias

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Verificar, por meio de seus órgãos fiscalizadores, nas auditorias /inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É como 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 %	25,38 %	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 %	60,92 %	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 %	24,05 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	64,15 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	Somatório da receita tributária e das transferências previstas	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% 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\$ 1.071.218,52	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	7,29 %	Sim
	Limite das alíquotas de			No mínimo, a contribuição do		



Previdência	contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	20,85 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com 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)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com 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)	0,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências (11/12/2018).

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRO CARLOS PORTO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS , relator do processo

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator