



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

30ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 06/08/2020

PROCESSO TCE-PE N° 18100417-3

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Passira

INTERESSADOS:

Rênya Carla Medeiros da Silva

TIAGO DE LIMA SIMOES (OAB 33868-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das contas de governo da Prefeita do Município de Passira, Sra. Rênya Carla Medeiros da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2017, para efeito de emissão de parecer prévio por parte deste Tribunal de Contas, na forma prevista no art. 31, §§ 1º e 2º, e no art. 71, inciso I, c/c o art. 75 da Constituição Federal; bem como no art. 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e no art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

Cumprido destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento mediante o 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.

Sendo assim, o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas apenas aqueles relativos à atuação governamental do Chefe do Executivo Municipal, essenciais à emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas, opinativo técnico-jurídico que irá subsidiar o julgamento político a cargo do Legislativo.

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

Por fim, cabe destacar que a análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas 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.



Da análise dos autos, a área técnica do TCE-PE emitiu Relatório de Auditoria (doc. 68), que evidencia o descumprimento dos seguintes limites constitucionais:

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores.	R\$ \$ 1.963.818,15	CF/88, caput do art. 29-A, (redação dada pela EC nº 25/2000)	R\$ 1.967.095,80
Pessoal	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 64,75%
				2º Q. 66,49%
				3º Q. 74,48%

O Relatório de Auditoria (item 10, págs.84-85) conclui pela existência das seguintes irregularidades e/ou deficiências [ID], relacionadas à (ao):

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1);

[ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1);

[ID.03] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1);

[ID.04] Falhas na elaboração da programação financeira e no cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2);

[ID.05] 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 2.2);

[ID.06] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.3);



[ID.07] Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos (Item 2.3);

[ID.08] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 8.144.536,29, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

[ID.09] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1);

[ID.10] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1);

[ID.11] Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1);

[ID.12] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 378.091,08 (Item 3.4);

[ID.13] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 1.922.115,76 (Item 3.4);

[ID.14] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES

[ID.15] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4).

GESTÃO FISCAL

[ID.16] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1);

[ID.17] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1);

[ID.18] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1);

[ID.19] Inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

GESTÃO DA EDUCAÇÃO



[ID.20] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA

[ID.21] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -722.935,68, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1);

[ID.22] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 5.200.073,84 (Item 8.2);

[ID.23] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar, no total de R\$ 872.451,90 (Item 8.3).

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

[ID.24] Nível “Moderado” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9.1);

Devidamente notificado do teor do Relatório de Auditoria - R.A. (doc.68) nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), a interessada, por meio de advogado regularmente constituído (doc.83), apresentou defesa escrita (doc.71), acompanhada de documentos (docs .72 a 82).

Vieram-me os autos. É o relatório.

VOTO DO RELATOR

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

Gestão Orçamentária:

[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1).

[ID.08] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 8.144.536,29, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).



[ID.04] Falhas na elaboração da Programação Financeira e no Cronograma de Execução Mensal de Desembolso (Item 2.2).

[ID.05] 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 2.2).

Aponta o Relatório de Auditoria (doc.68) que os valores constantes como receitas na Lei Orçamentária Anual (LOA) - 2017 foram superestimados, resultando, conseqüentemente, em uma autorização para realização de despesas acima da real capacidade de arrecadação do município, quando considerado o histórico de arrecadação dos últimos anos, dispondo:

De acordo com o art. 12 da LRF:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

É cediço que o art. 12 da LRF impõe que a metodologia de cálculo e premissas utilizadas nas projeções das receitas e conseqüentemente na fixação das despesas sejam baseadas em critérios técnicos e legais que reflitam valores próximos à realidade da execução orçamentária, impedindo que previsões subestimadas ou superestimadas acarretem incertezas e/ou frustrações no tocante ao desenvolvimento das ações administrativas, as quais ficam sensivelmente prejudicadas, além de comprometer a gestão fiscal do município.

Registra o auditor que o Município de Passira apresentou em 2017 um déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 8.144.536,29, concluindo:

O resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, em desconformidade com os fundamentos apregoados na Constituição Federal, em seu art. 37, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece no § 1º de seu art. 1º:

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

A auditoria aponta, também, falhas na elaboração da Programação Financeira e no Cronograma de Execução Mensal de Desembolso, uma vez que ambos os instrumentos foram definidos mediante divisão dos valores pelo número de parcelas: a programação financeira pela divisão por seis e o cronograma mensal de desembolso por doze, o que



não atende a suas funções primordiais, uma vez que a programação financeira demandaria para sua elaboração a análise das receitas, mediante estudo dos exercícios anteriores, projetando seu comportamento, identificando as sazonalidades às quais se submete, da mesma maneira que o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso, em virtude das peculiaridades da despesa, a exemplo do pagamento de 13º salário.

Afirma, ainda, o auditor, que não foi identificada a especificação, em separado, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

A defesa alega, inicialmente, que a proposta orçamentária para o exercício de 2017 foi elaborada em 2016, portanto, por outra gestão, não cabendo responsabilidade à interessada. Em seguida acrescenta:

(...) a receita prevista foi formulada inteiramente dentro de estimativas realistas, sem supervalorizações, considerando a estabilidade monetária vigente no País, observadas as características e peculiaridades locais.

Quanto à fixação de despesas, aduz a interessada que foi adotado o critério de vinculação às aplicações mínimas constitucionais (saúde educação), despesas compulsórias (a exemplo de pessoal e encargos, precatórios judiciais,) e demais despesas destinadas ao funcionamento da máquina administrativa. Ressalta, ainda, que não houve falhas no processo de execução orçamentária, e sim uma baixa realização das transferências intergovernamentais no exercício de 2017, o que impossibilitou a execução do orçamento em sua totalidade.

A defesa reconhece as falhas na elaboração da Programação Financeira e no Cronograma de Execução Mensal de Desembolso, alegando a baixa arrecadação em 2017 como motivação.

Quanto à ausência de 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, a defesa alega que o município arrecadou de dívida ativa em 2017 a importância de R\$ 133.638,37, do total previsto de R\$ 700.000,00, afirmando:

Não existe irregularidade no presente caso, Excelência. Infelizmente, é impossível a realização de uma estimativa correta quando o assunto é arrecadação, o que se sobrepõe em períodos de crise financeira, como essa que o país tem experimentado.

Com relação à auditoria, o curioso é que ela alega a superestimação da receita, mas quando o assunto é arrecadação própria chama à atenção ao fato de essa ter sido bem aquém daquela estimada.

Isso somente aconteceu pelo mesmo motivo das demais: a arrecadação depende de agentes externos, inclusive dos contribuintes recolhendo os tributos devidos aos entes públicos.

Logo, não demonstrada a culpa da Defendente nesse aspecto, deve a irregularidade ser afastada.

Análise



Tem razão a auditoria quando aponta falha na estimação da receita. A diferença entre a receita estimada (R\$ 68 milhões) e a receita efetivamente arrecadada (R\$ 55,72 milhões) é expressiva (R\$ 12,28 milhões). A questão torna-se mais grave quando analisamos o desempenho da arrecadação ao longo dos exercícios.

Um dos princípios orçamentários consolidados na Lei Federal nº 4320/64 determina a obrigatoriedade de equilíbrio financeiro entre receita e despesa no orçamento público. Tal regra se reveste de uma obviedade na qual não se pode autorizar despesa se não há previsão de receita para financiá-la. Estimar receita sem considerar o histórico de sua arrecadação implica autorizar realização de despesa em montante superior à possível entrada de recursos, o que, decerto, causará futuros déficits financeiros, a exemplo do que vem ocorrendo no município.

A despeito das pertinentes considerações da auditoria em relação à LOA, não é responsabilidade do gestor de 2017 (contas em análise) sua elaboração. No entanto, ainda que não tenha elaborado a proposta, a execução em 2017 é de sua inteira responsabilidade, reforçando a necessidade de maior controle.

As alegações da queda na arrecadação para justificar o déficit orçamentário e as falhas na elaboração da Programação Financeira e no Cronograma Mensal de Desembolso não têm fundamento.

Conforme citado pela auditoria, um dos objetivos da Programação Financeira é compatibilizar a realização de receitas com a execução de despesas, correspondendo ao fluxo de caixa para o exercício de referência, enquanto que o Cronograma Mensal de Desembolso consiste no desdobramento das dotações fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) em metas mensais de desembolso, com base na existência e efetivo ingresso de receitas. Assim sendo, a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso permitem o controle do gasto público frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita. Trata-se, portanto, de importantes instrumentos de gerenciamento de despesas públicas. Conforme determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo nono, ao final do bimestre, caso a realização de receita não suporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deverá o município fazer a limitação de empenho.

Vê-se, assim, que possíveis cenários de diminuição de receita, ao contrário do que faz crer o defendente, exigiriam ainda mais do gestor o acompanhamento e a tomada de decisão, no sentido de limitar as despesas, evitando a assunção de obrigações sem os correspondentes recursos financeiros para honrá-las. Assim dita a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Município de Passira foram estabelecidas pelo Decreto Municipal nº 1-A/2017, de 02 de janeiro de 2017 (doc. 26). No entanto, ambos os instrumentos foram definidos pela simples divisão dos valores pelo número de parcelas: a programação financeira pela divisão por seis e o cronograma mensal de desembolso por doze, retirando da peça sua principal função: de instrumento de planejamento da gestão.

Para fixar as metas bimestrais de arrecadação da receita, é imprescindível o conhecimento do comportamento das receitas ao longo do ano, mediante análise do histórico de exercícios anteriores, identificando a sazonalidade à qual a receita se submete. Em relação à despesa não seria diferente, a exemplo do pagamento de 13º salário e férias, o que deveria estar refletido no cronograma mensal de desembolso.



A possibilidade de diminuição da arrecadação exigiria do gestor um maior controle e acompanhamento das receitas e despesas, inclusive realizando a limitação de empenho, se necessário. As falhas acima citadas contribuíram para o expressivo déficit de execução orçamentária (R\$ 8.144.536,29), uma vez que o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, contribuindo para o desequilíbrio das contas públicas. Apontamentos mantidos, que juntamente com outras irregularidades enseja o parecer pela rejeição das contas.

Em relação à ausência de especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores das ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, a defesa apenas informa o valor arrecadado, não justificando, portanto, a irregularidade. Apontamento mantido, merecedor de recomendações para que não mais ocorra em exercícios futuros.

[ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).

[ID.03] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).

[ID.06] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.3).

[ID.07] Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos (Item 2.3).

Anotou a auditoria que a LOA do Município de Passira, exercício 2017, autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% da despesa fixada no orçamento, utilizando os recursos sobre os quais dispõe o § 1º do art. 43 da Lei 4320/64. Já o art. 9º da referida lei orçamentária excluiu deste limite os créditos para suplementação das dotações do grupo de Pessoal e Encargos Sociais. Ressalta que a Constituição Federal, no seu artigo 167, inciso VII, veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados, não se justificando a autorização prévia contida no art. 9º da LOA para a suplementação de dotações do Grupo de Pessoal e Encargos Sociais, sem que fique estabelecido um limite máximo de suplementação, concluindo:

Diante do exposto, entende-se que o limite dado pela LOA para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, com todas as exceções dadas a esse limite, foi exagerado, o que descaracteriza a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, afasta o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.

De acordo com a auditoria (doc.68), o Mapa de Abertura de Créditos Adicionais (doc.43) aponta um valor de crédito aberto utilizando a autorização da LOA divergente do somatório de todos os decretos de abertura de créditos adicionais (doc.44), totalizando esse último R\$ R\$ 32.158.033,06, enquanto que o Mapa de Abertura de Créditos Adicionais (doc.43) registra o montante de R\$ 29.190.996,18.



O R.A.(doc.68) apresenta o cálculo do limite total para abertura de créditos adicionais considerando os arts. 8º e 9º da LOA de Passira/2017, a seguir reproduzido:

Tabela 2.1e Cálculo do limite para abertura de créditos adicionais

Descrição	Valor (em R\$)
Despesa Total Fixada na LOA (A)	68.000.000,00
Pessoal e Encargos Sociais (B)	42.811.000,00
Porção restante da LOA (C = A – B)	25.189.000,00
Limite do art. 8º da LOA: 40% (D = C * 0,30)	7.556.700,00
% do limite total para abertura de créditos adicionais sobre a despesa total fixada (E = (B + D) / A * 100)	74,07%

Fonte: Anexo da LOA, Natureza da Despesa por Órgão e Unidade (Documento 42, pág. 32).

Com base nas informações acima, dispõe o auditor que o valor autorizado na LOA/2017 para modificação do orçamento diretamente pelo Poder Executivo mediante abertura de créditos adicionais, excluindo as dotações de Pessoal e Encargos, totalizou R\$ 7.556.700,00.

A auditoria concluiu que foram abertos créditos adicionais sem autorização legislativa no montante de R\$ R\$ 7.628.730,80, conforme abaixo:

- . (1) Limite da LOA (excluindo dotação de Pessoal e Encargos) - R\$ 7.556.700,00;
- . (2) Créditos adicionais - reforço de dotação de Pessoal e Encargos - R\$ 16.972.602,26;
- . (3) Créditos adicionais - reforço de demais dotações - R\$ 15.185.430,80;
- . (4) Créditos adicionais sem autorização legislativa (3) - (1) - R\$ 7.628.730,80.

Prossegue afirmando o técnico desta Casa que foram abertos créditos adicionais com base no excesso de arrecadação no montante de R\$ 2.967.036,88 (doc.43), sem, no entanto, demonstrar quais as receitas em que o excesso ocorreu. Ressalta, ainda, divergências de informações nos decretos, não esclarecidas pelos gestores.

Em sede de defesa, quanto ao dispositivo inapropriado na LOA, a requerente aduz que se trata do primeiro ano de seu mandato; não elaborou a LOA do exercício de 2017; portanto, não seria responsável por possível falha.

Já no tocante à abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa e demonstração da fonte de recursos (excesso de arrecadação), pronunciou-se nos seguintes termos:

Conforme a Lei Orçamentária Anual Nº 691/2016, em seu art. 9º, os créditos suplementares da administração direta e indireta para reforço das dotações do grupo de pessoal e encargos sociais não serão computados no limite estabelecido no art. 8º, sendo autorizada a suplementação de 30%, isto é, R\$ 20.400.000,00, da despesa fixada nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Refazendo os cálculos, excluindo do total dos créditos adicionais do período R\$ 32.158.033,06, os valores suplementados do Sistema com o grupo de Pessoal e Encargos Sociais foram de R\$ 15.876.802,26 (ANEXO 02),

encontrasse o resultado de R\$ 16.281.230,80. Isso significa que o percentual correto é de 23,94% de créditos adicionais em relação ao orçamento do exercício de 2017, estando enquadrado no limite definido na LOA de 30%.

Esclarece-se também que durante o exercício, foram levantados dados que evidenciava o excesso de arrecadação, tendo sido editados os decretos Municipais 50/2017 e 55/2017 no montante de R\$ 2.967.036,88, o que se revelou ser um equívoco, tendo esses sido anulados pelo decreto nº 63/2017 com a mesma fonte, zerando assim o valor utilizado com a fonte de excesso.

Análise

O orçamento público constitui instrumento de planejamento das ações governamentais e, como tal, deve ser dotado de certa flexibilização que permita adequar-se às situações em que a execução foge ao que havia sido previamente planejado. Contudo, como está subordinado ao princípio da legalidade, pelo qual a arrecadação de receitas e a realização de despesas públicas requer prévia e expressa autorização mediante aprovação do Legislativo, a dita flexibilização deve ser-lhe outorgada com parcimônia.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 4.320/64 dispõe no artigo 7º que a própria Lei Orçamentária Anual poderá conter autorização ao Executivo para a abertura de créditos suplementares até determinada importância, desde que obedecidas as disposições do artigo 43, o qual, por sua vez, estabelece que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis, devendo ser precedida de exposição justificativa.

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

Observo que a autorização contida na LOA/2017 para que o Poder Executivo possa abrir crédito suplementar diretamente, na medida em que atribui um percentual elevado e ainda exclui os valores destinados à dotação de pessoal e encargos, despesas que representaram 63% do orçamento inicial, confere ao Executivo verdadeiro "cheque em branco", além de sugerir que o planejamento municipal apresenta sérias deficiências e é realizado apenas para cumprir uma formalidade legal.

A despeito do acima citado, no entanto, assiste razão à defendente ao afirmar que não participou do processo de elaboração da LOA/2017. Importa ressaltar que a elaboração das peças orçamentárias ocorre no exercício anterior ao de sua vigência, razão pela qual não cabe responsabilização da interessada por ser o primeiro ano de sua gestão. No entanto, considerando a importância de um bom planejamento na gestão pública, conforme preconizado na LRF, e que compete ao Legislativo participar da elaboração do orçamento municipal e do controle de sua execução; entendo que a fixação de um percentual elevado poderá, de fato, flexibilizar demais o orçamento, comprometendo o planejamento inicialmente aprovado. Pelo exposto, tenho o apontamento como passível de recomendação, para que não volte a ocorrer em exercícios futuros.





No que tange à abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, observo uma divergência na forma de cálculo na apuração do limite concedido na LOA/2017, especialmente no que concerne às exclusões do limite autorizado na LOA dos créditos abertos para reforço das dotações de Pessoal e Encargos, nos termos do artigo 9º .

A defendente calcula o limite autorizado na LOA (30%) sobre o valor total do orçamento (R\$ 68.000.00,00), o que resulta em um limite de R\$ 20.400.000,00, deduzindo do total de créditos abertos no exercício (R\$ 32.158.033,06), o que se refere a Pessoal e Encargos (R\$ 15.876.802,26), resultando em um abertura de crédito no valor de R\$ 16.281.230,80, abaixo, portanto, do limite de 30% (R\$ 20.400.000,00), representando 23,94% do orçamento total.

Ocorre que por essa interpretação a Prefeitura poderia abrir créditos adicionais utilizando a autorização da peça orçamentária em até 93% do total da LOA, o que contraria inciso VII do art.167 da CF/88 (vedação de utilização de créditos ilimitados), conforme abaixo:

. Valor da LOA/17- R\$ 68.000.000,00;

. Valor da LOA/17 destinado a dotação de Pessoal e Encargos (não entra no cômputo do limite autorizado) - R\$ 42.811.000,00(A);

.Limite de autorização da LOA (30% do valor total conforme a defendente) - R\$ R\$ 20.400.000,00(B);

. Limite de autorização para abertura de créditos - (A+B) = 63.211.000,00.

De acordo com a auditoria, deve-se excluir do valor total do orçamento (R\$ 68.000.000,00) as dotações destinadas ao grupo Pessoal e Encargos (R\$ 42.811.000,00), o que resulta num montante de R\$ 25.189.000,00, sobre o qual devem ser aplicados os 30%, nos termos do artigo 8º da LOA, resultando, assim, em um limite de R\$ 7.556.700,00, o que não foi observado, considerando que foi aberto um total de R\$ 15.185.730,80, excluindo as aberturas para reforço de dotações do grupo Pessoal e Encargos.

Trata-se, portanto, de uma questão de interpretação da aplicação da norma, no caso o artigo 9º da LOA/2017. Nesse sentido, entendo que a interpretação da defesa não se sustenta, uma vez que daria a possibilidade de alteração quase integral da LOA, o que contraria a CF/88, conforme acima relatado.

Em relação à abertura de créditos utilizando-se como fonte o excesso de arrecadação, verifico que a redação do Decreto nº 63, de 29/12/2017 não deixou claro o alegado pela interessada quanto à anulação dos créditos abertos pelos Decretos nº 50/17 e nº 55/17, conforme se vê abaixo :



DECRETO Nº 63 , DE 29 DE DEZEMBRO DE 2017 - LEI N.691

Abre no orçamento vigente crédito adicional suplementar e da outras providências

O(A) PREFEITO(A) MUNICIPAL DE PASSIRÁ, no uso de suas atribuições legais.

DECRETA:

Artigo 1o.- Fica aberto no orçamento vigente, um crédito adicional suplementar na importância de R\$61.865,16 distribuídos as seguintes dotações:

Suplementação (+)			61.865,16	
02	01	00	GABINETE DO PREFEITO	
	23	04.122.0020.1101.0000	Reequipamento da Unidade	-17.000,00
		4.4.90.52.00	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	F.R.: 0 01
		01	TESOURO	
		110 013	Recursos Ordinarios não Vinculados	
	24	04.122.0020.2201.0000	Gestão Técnica e Administrativa do Gabinete do Projeto	-68.000,00
		3.1.90.11.00	VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	F.R.: 0 01
		01	TESOURO	
		110 013	Recursos Ordinarios não Vinculados	
	33	04.124.0032.2203.0000	Manutenção do Controle Interno	-50.000,00
		3.1.90.11.00	VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	F.R.: 0 01
		01	TESOURO	
		110 013	Recursos Ordinarios não Vinculados	
02	02	00	PROCURADORIA MUNICIPAL	
	42	02.062.0014.1102.0000	Reequipamento da Unidade	-19.000,00
		4.4.90.52.00	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	F.R.: 0 01
		01	TESOURO	
		110 013	Recursos Ordinarios não Vinculados	

Apontamento mantido, ensejando recomendações para que não mais ocorra em exercícios vindouros.

Gestão Financeira e Patrimonial:

[ID.09] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1).

[ID.10] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em Notas Explicativas (Item 3.1).

[ID.11] Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).

Aponta o Relatório de Auditoria (doc.68) que, de acordo com o Balanço Patrimonial (doc. 06) - Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, o Município de Passira apresentou em 2017 um expressivo déficit financeiro de **R\$ 21.111.834,27**, ressaltando que nas Notas Explicativas consta a justificativa que o déficit ocorreu "*pela insuficiência de recursos para cumprir com todas as obrigações inerentes ao ente federativo*".



Regista, ainda, deficiência no controle contábil por fonte/destinação de recursos, uma vez que foram empenhadas e vinculadas despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, ou seja, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte. A falha no controle também possibilitou, de acordo com a auditoria, inscrição de Restos a Pagar com insuficiência de caixa.

Em relação à Dívida Ativa, afirma a auditoria que o saldo ao final de 2017 foi de R\$ 8.497.065,06, correspondendo a 24,25% de todos os ativos do município (Balanço Patrimonial, doc. 06), predominando a Dívida Ativa Não Tributária(73,98%). Registra um aumento no estoque da dívida de 168,62% quando comparado ao exercício anterior, passando de R\$ 3.163.285,61 em 31/12/2016, para R\$ 8.497.065,06 em 31/12 /2017, além de uma arrecadação no exercício em análise de R\$ 133.638,37, representando 4,22% do saldo ao final de 2016.

Esclarece, ainda, que, devido a sua baixa liquidez, o registro na Dívida Ativa de créditos de recebimento incerto deve ser acompanhado da regular constituição de provisão, em atendimento aos princípios da oportunidade e da prudência, o que não foi verificado no caso do Município de Passira.

A defendente, como de costume, alega o baixo desempenho da arrecadação para justificar a existência do déficit financeiro e o ineficiente controle contábil por fonte, permitindo saldo negativo em contas, sem a justificativa em Notas Explicativas.

Análise

As argumentações da interessada não se sustentam. Aqui cabe mais uma vez registrar a responsabilidade da gestora ao não promover o acompanhamento da arrecadação, permitindo a realização de despesas sem o correspondente recurso, aumentando o desequilíbrio das contas públicas.

Não se trata, portanto, de falhas meramente formais, o deficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos contribui para a incapacidade financeira de o município honrar seus compromissos, o que vem se agravando a cada ano. Torna-se relevante evidenciar nas Notas Explicativas todos os fatos que tenham reflexo no patrimônio público, possibilitando que a informação contábil seja compreendida pelo usuário e atinja sua finalidade, qual seja, fornecer informações para fins de prestação de contas, responsabilidade e tomada de decisão.

O déficit financeiro apontado no Relatório de Auditoria do processo de prestação de contas do Prefeito - 2016 - processo TCE-PE nº 17100061-4 foi de R\$ R\$ 10.330.547,10, representando um aumento de 96% em 2017, quando comparado ao exercício anterior. A realização de despesas sem o devido lastro financeiro para suportá-las aumenta a dívida pública e agrava situação financeira e patrimonial do ente.

No que tange à ausência de registro da provisão para perdas da Dívida Ativa, a defendente não apresentou justificativas, razão pela qual entendo que o apontamento deve ser levado ao campo das recomendações para que não mais ocorra.

[ID.12] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 378.091,08 (Item 3.4).



[ID.13] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 1.922.115,76 (Item 3.4).

Relatou a auditoria que as contribuições previdenciárias não foram repassadas de forma integral para o RGPS no montante de R\$ 2.300.206,84, dos quais R\$ 378.091,08 da contribuição retida dos servidores, e R\$ 1.922.115,76 da contribuição patronal devida pelo ente.

A defesa se pronunciou nos seguintes termos, em apertada síntese:

- Foram repassados em 2018 as contribuições dos servidores de competências dos meses de janeiro, maio, dezembro e do 13º, do Fundo Municipal de Assistência Social, e agosto, novembro, dezembro e 13º salário, da Prefeitura, reduzindo, assim, o montante não repassado das contribuições retidas dos servidores para R\$ 290.997,43; situação semelhante ocorreu com as contribuições patronais, restando um saldo não repassado de R\$ R\$ 1.743.827,35;
- Reconhece o apontamento da auditoria, justificando pela ausência de recursos financeiros suficientes para cobrir todas as despesas correntes do município, destacando a queda das receitas de transferências correntes (FPM, FUNDEB e cota-parte de ICMS), tendo o município arrecadado apenas 80% do que foi estimado;
- Tentou recolher o máximo possível, o que está comprovado devido ao recolhimento parcial, e não total, das contribuições;
- Ao contrário das receitas, as despesas não sofrem reduções, a exemplo do gasto com folha de pagamento, uma vez que não é permitida constitucionalmente sua diminuição;
- Foi obrigado a priorizar algumas despesas em detrimento a outras;
- O governo federal é o grande culpado devido à política de desoneração fiscal;
- Os reajustes do salário mínimo e do piso dos professores provocaram um efeito negativo nas despesas;
- Se o município não fosse devedor do INSS e do Fundo Previdenciário, seria devedor de outros credores;
- O TCU, em julgamento de processo, detalhou as perdas de receitas que os municípios do Nordeste vêm sofrendo desde 2009 referentes às transferências da União, o mesmo não ocorrendo com o salário mínimo, que representa 70% das despesas municipais, que na realidade teve um grande acréscimo;
- A jurisprudência do TCE-PE tem relevado a mácula nas situações que exalam a ausência de governabilidade do gestor, conforme julgamento do processo de Gestão Fiscal, TCE-PE nº 1060101-6;
- Não aconteceram despesas desnecessárias no município nem desvios de recursos públicos;
- Débitos foram parcelados.

Análise

Não há como acolher os argumentos da defesa. Os repasses das contribuições precisam ser efetuados nos valores adequados e no prazo estabelecido na legislação pertinente, de modo que seja possível honrar compromissos presentes e futuros, conforme afirmado alhures. Os repasses feitos em outros exercícios são intempestivos, onerando, inclusive, os cofres públicos, ao fazer incidir sobre os valores não repassados tempestivamente os encargos de juros e multa devidos pelo atraso.

As argumentações de que tentou recolher o máximo possível, comprovando sua alegação com recolhimento parcial das contribuições, parcelamento de débitos, e recolhimento de valores no exercício de 2018 que deveriam ter sido repassadas em 2017, diminuindo o



valor não repassado das contribuições retidas dos servidores e patronais, restando, no entanto, um saldo de R\$ 290.997,43 e R\$ 1.743.827,35, respectivamente, não amenizam a falha observada no exercício sob análise.

O parcelamento de débitos não afasta a irregularidade quanto à ausência de tempestivo recolhimento, como bem expressa a Súmula nº 08 desta Corte de Contas, publicada no DOE em 03/04/2012:

Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda da arrecadação.

Como bem assevera a auditoria, o intempestivo recolhimento gera encargos financeiros vultosos – multas e juros - para a Prefeitura, acarretando aumento do passivo do município e 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.

A situação torna-se ainda mais grave considerando não haver recolhido parte das contribuições descontadas dos servidores no exercício em análise, ainda que considerando os argumentos da defesa quanto ao repasse parcial do valor devido no exercício seguinte ao de análise, indicando que não foi repassado ainda o montante de R\$ 290.997,43. Tal fato constitui irregularidade grave, devendo ser comunicada ao Ministério Público, conforme disposto na Súmula nº 12 desta Corte, em face da possibilidade de configuração de crime de apropriação indébita previdenciária, nos termos do art. 168-A, § 1º, inciso I, do Código Penal.

Ressalto que é dever do gestor consignar recursos orçamentários para fazer face às despesas com contribuições previdenciárias, conforme disposto no artigo 87 da Lei Federal nº 8.212/91, abaixo transcrito:

Artigo 87. Os orçamentos das pessoas jurídicas de direito público e das entidades da administração pública indireta devem consignar as dotações necessárias ao pagamento das contribuições da Seguridade Social, de modo a assegurar a sua regular liquidação dentro do exercício.

Destaco, ainda, a relevância dos valores omitidos (R\$ 2.300.206,84), representando 65,80% do total devido. Ademais, o município apropriou-se indevidamente de recursos de terceiros, precisamente R\$ 378.091,08 das contribuições retidas dos servidores.

As justificativas de que houve queda nas receitas, em especial das transferências correntes, citando "*o governo federal como grande culpado*", e, por outro lado, aumento nas despesas, a exemplo do gasto com folha de pagamento, influenciado pelo reajuste do salário mínimo e dos pisos dos professores, levando o município a "*priorizar algumas despesas em detrimento a outras*", depõem contra o gestor, pelos motivos a seguir expostos.

Os aumentos do salário mínimo e do piso salarial dos professores são totalmente previsíveis. Há décadas todos os prefeitos do Brasil sabem que, anualmente, o salário mínimo e o piso nacional do magistério recebem reajustes, quase sempre acima da inflação do período. Nenhum prefeito do Brasil pode alegar imprevisibilidade desse aumento anual, devendo, diante disso, promover os atos administrativos necessários e suficientes para manter-se regular, o que torna inaceitável alegar sua existência para justificar um desequilíbrio financeiro. Não à toa a LRF traz como um dos pilares da responsabilidade fiscal o planejamento, em que se previnem riscos e corrigem desvios



capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Conforme comentado, a deficiência no planejamento, controle e execução do orçamento permitiu o agravamento do déficit. O município vem ao longo de vários exercícios realizando despesas sem a arrecadação de receitas suficientes para seu financiamento, o que não foi diferente no primeiro ano do gestor, conforme já comentado quando da análise da gestão orçamentária.

Quando a receita não é suficiente para financiar todas as despesas, o gestor deve promover a limitação de empenho. Ao estabelecer tais mecanismos de contenção das despesas, a LRF não deixou de resguardar aquelas consideradas imprescindíveis, desobrigando de tais limitações as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias, conforme seu art. 9º, § 2º. Importa ressaltar que as despesas executadas no exercício em análise aumentaram 22,33% em relação ao exercício anterior (2016), passando de R\$ 52.210.631,61 (2016 - Relatório de Auditoria Processo TC nº) para R\$ 63.869.938,36 (2017).

Cabe registrar que, a despeito da queda da arrecadação da receita de transferência do FPM, em 2017, a receita anual do município, embora em menor proporção, registrou um pequeno crescimento, passando de R\$ 54,97 milhões (2016) para R\$ 55,73 milhões (2017). conforme Relatório de Auditoria (pág. 18, doc. 68).

Por tudo exposto, não há que se falar em ausência de governabilidade do gestor. Outrossim, cumpre registrar que, nada obstante esta Corte de Contas ter expedido pontual julgamento em um sentido, não implica, obrigatoriamente, que todos os demais casos em que a questão é posta sejam definidos da mesma forma.

Assim sendo, considerando que não foram trazidos aos autos documentos comprobatórios capazes de descaracterizar os apontamentos, considero graves as irregularidades apontadas, constituindo motivo suficiente para rejeição das contas e não para meras ressalvas e/ou recomendações, pois esta Corte de Contas há muito firmou posicionamento no sentido de não aceitar os desmandos cometidos pelos gestores municipais na administração dos recursos previdenciários, visto que, ao não recolher os valores efetivamente devidos ao RGPS e/ou ao RPPS, o gestor tem que lançar mão de termos de parcelamento de débitos, com a conseqüente formação do dano aos cofres públicos decorrentes de juros e multas.

[ID.14] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

Para avaliar a capacidade de pagamento de dívidas de curto prazo pela Prefeitura de Passira, a área técnica utilizou dois indicadores a partir da análise dos dados do Balanço Patrimonial: o índice de liquidez imediata e o de liquidez corrente. O primeiro leva em conta apenas as disponibilidades imediatas e o segundo todos os recursos realizáveis nos doze meses seguintes à data das demonstrações contábeis. Índices menores que 1 indicam incapacidade de quitar tais dívidas (de curto prazo). No Município de Passira, o índice de liquidez imediata foi de 0,10 em 2017, ante 0,23 do exercício anterior, e o índice de liquidez corrente foi de 0,13 no exercício sob exame, ante 0,32 no exercício anterior (excluindo-se dos cálculos os valores relativos aos ativo e passivo circulantes do RPPS).

A defesa alega, mais uma vez, a baixa arrecadação no exercício de 2017, citando a redução das receitas oriundas de repasses do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte (ICMS), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), bem como a inadimplência dos

contribuintes municipais, principalmente o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, aduzindo, ainda:



Nesse passo, esta Corte de Contas tem considerado “que a situação de liquidez corrente negativa deve ser ponderada, diante das melhorias da arrecadação das receitas tributárias próprias e das diminuições da dívida flutuante e do total de gastos com pessoal do Município, e este déficit financeiro, ainda que indesejável, não é representativo para macular irremediavelmente as contas” (ANEXO 06).

Em conclusão, as variações com quedas bruscas da receita, saldo de débitos vindos de outros governos, por sua vez, vão refletir nas contas municipais de forma negativa, a ponto de gerar deéicit, alheio à vontade de qualquer gestor.

Desta feita, considerando as nuances do caso, não se vislumbra nenhum óbice para aprovação das contas em tela a irregularidade em questão que, como deixado claro, é proveniente de algo alheio à governabilidade da Defendente, já que a receita obtida foi um tanto quanto aquém daquela orçada.

Análise

Os argumentos referentes à queda na arrecadação já foram exaustivamente combatidos em outros itens. Cumpre registrar, mais uma vez, que o julgamento em um sentido por um dos órgãos colegiados desta Corte sobre um determinado tema não implica, obrigatoriamente, a aplicação de semelhante entendimento para todos os casos, uma vez que é necessária a análise do conjunto dos apontamentos e suas consequências.

No caso em tela, observo uma expressiva incapacidade da Prefeitura de honrar imediatamente, bem como no curto prazo, seus compromissos de até 12 meses, inclusive tendo havido uma piora quando comparado com o exercício anterior. Tal situação reflete a condução das finanças no exercício de 2017, o que gerou aumento do endividamento do município, tendo havido a inscrição de restos a pagar processados sem que houvesse a disponibilidade de recursos vinculados e não vinculados, comprometendo a capacidade de pagamento de seus compromissos de curto prazo.

[ID.15] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4).

A Auditoria relatou que foi repassado ao Poder legislativo valor superior ao limite permitido, descumprindo o disposto no caput do artigo 29-A, incisos I a VI, da Constituição Federal, conforme abaixo:

Limite Constitucional - 7%	R\$ 1.963.818,15
Valor autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA)	R\$ 2.190.000,00
Valor permitido	R\$ 1.963.818,15



Valor efetivamente repassado à Câmara	R\$ 1.967.095,00
---------------------------------------	------------------

A defesa inicia afirmando que o repasse efetuado cumpriu os mandamentos legais quanto à observância do menor dos limites, dispondo em seguida que, para fins de cálculo do cumprimento do limite constitucional, o valor da Dívida Ativa considerado pela auditoria (R\$ 8.545,07) foi menor do que o registrado (R\$ 36.217,26), aumentando o valor do limite constitucional para R\$ 1.965.025,43, o que representaria uma diferença repassada a maior de apenas 0,01% (R\$ 2.070.35).

Análise

Assiste razão à defendente quanto ao valor da Dívida Ativa registrado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada do exercício 2017 (doc.17).

Entendo a procedência da irregularidade no que diz respeito ao descumprimento do limite de repasse à Câmara Municipal de Passira. Entretanto o valor repassado a maior corresponde a 0,01%% do valor devido. Considerando a imaterialidade do valor envolvido e o princípio da insignificância, desconsidero a ressalva apontada no presente caso, no entanto levo ao campo das determinações para que não se repita em exercícios futuros.

Gestão Fiscal:

[ID.16] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).

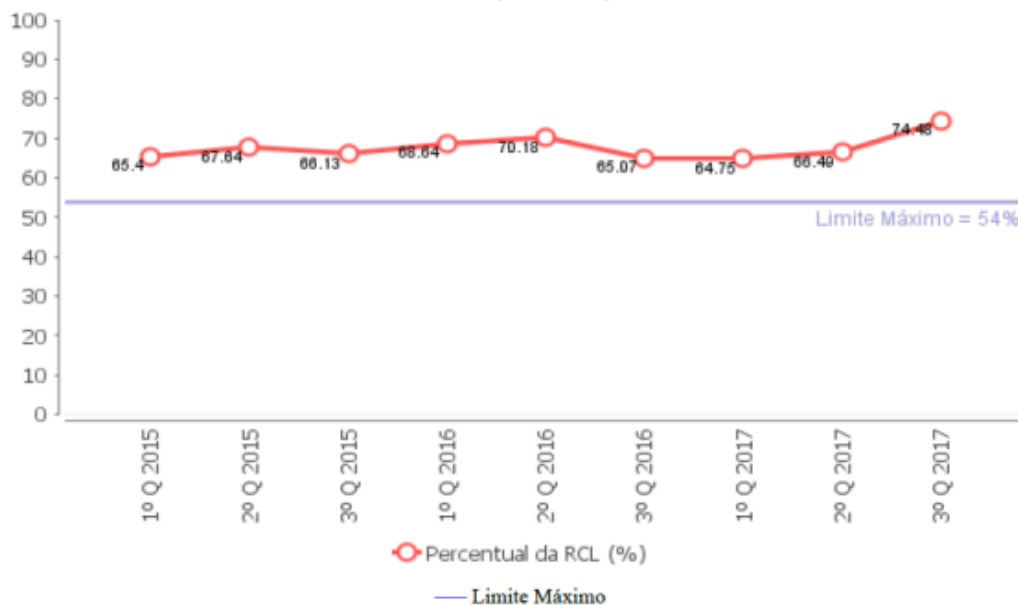
[ID.17] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1).

[ID.18] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).

O R.A. (doc.68) revela que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo no 3º quadrimestre do exercício de 2017 alcançou R\$ 35.719.974,15, representando um percentual de 74,48% da Receita Corrente Líquida do Município – RCL, extrapolando o limite estabelecido no artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Anotou ainda que o percentual encontrado é divergente daquele do RGF do 3º quadrimestre de 2017, que foi 72,88%, nos termos do quadro abaixo extraído do Relatório de Auditoria:



Gráfico 5.1a Percentual da Despesa Total com Pessoal comprometida com a RCL Passira (2015 a 2017)



Fonte: (1) Relatório de Auditoria do Processo de Contas de Prefeito do exercício anterior
(2) Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)
(3) Apêndice III deste relatório (Apuração da DTP).
(4) Apêndice II deste relatório (RCL).

Registra também que o município estava desenquadrado desde o 1º semestre de 2015 e atingiu no 3º quadrimestre do exercício destas contas o maior percentual; e que em nenhum dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) emitidos pelo Poder Executivo de Passira foram informadas as medidas corretivas para a redução e controle da Despesa Total com Pessoal - DTP, nos termos do artigo 8º da Resolução TC nº 20/2015:

Art. 8º O RGF deverá indicar as medidas corretivas adotadas, ou a adotar, pelo respectivo Poder, caso seja ultrapassado qualquer dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 55 da LRF.

Ressalta o técnico que o Poder Executivo de Passira foi alertado por esta Corte por ter ultrapassado o percentual de 54% da RCL, ou seja, 100% do limite máximo legal, apresentando tabela com informações, abaixo reproduzida:

Tabela 5.1a Ofícios de alerta por Limite de Gastos com Pessoal

Ofício	Período	Data	Relator	Percentual DTP
0008/2018 – GC07	2º Quadrimestre de 2017	30/01/2018	Dirceu Rodolfo	66,49%
0066/2018 – GC07	3º Quadrimestre de 2017	04/04/2018	Dirceu Rodolfo	72,60%
0130/2018 – GC07	1º Quadrimestre de 2018	11/09/2018	Dirceu Rodolfo	69,52%
0176/2018 – GC07	2º Quadrimestre de 2018	30/10/2018	Dirceu Rodolfo	67,44%
0040/2019 – GC07	3º Quadrimestre de 2018	15/03/2019	Dirceu Rodolfo	66,73%

Fonte: Documentos 52 a 56, cópias dos ofícios acima elencados.

A defesa argumentou que deve ser relevada a mácula por se tratar do primeiro ano de mandato, nos termos da jurisprudência dominante nesta Corte de Contas, conforme abaixo:

2017 foi o primeiro ano de gestão da Defendente enquanto Prefeita relativa ao quadriênio 2017-2020. Irregularidades eventualmente cometidas, por essa razão, devem ser toleradas, emergindo ressalvas para que nos exercícios



posteriores não se repitam. Tal entendimento é fruto da aplicação casuisticamente dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, já que durante esse período diversos problemas são enfrentados, notadamente aqueles deixados pelas gestões passadas.

Insta sublinhar que a jurisprudência predominante desta Egrégia Corte de Contas caminha exatamente nesse sentido, Douto Julgador, como se vê ilustrativamente nos autos do processo nº 1401874-3, o qual analisou a Prestação de Contas da Prefeita do Município de Condado, relativa ao ano de 2013. Em referido julgado, sustentou-se:

“Nesta mesma seara, há de se mencionar, também, o processo de relatório de gestão fiscal de nº 1306394-7, referente ao primeiro quadrimestre do exercício de 2013, o qual se encontra apensado aos autos do processo de prestação de contas em tela.

Nesse caso, tendo com relator este mesmo Conselheiro, a deliberação foi pela regularidade com ressalvas da documentação apresentada, considerando, em respeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, que se tratava do primeiro mandato da Sra. Sandra Félix da Silva e também que a gestora teria ainda mais um quadrimestre para adotar medidas para resolver o problema.

Adianto que o voto então apresentado por este relator foi deveras influenciado pelo profícuo aparte do Exmo. Conselheiro Ranilson Ramos, que me levou a refluir da proposta inicial de voto pela irregularidade e imputação de multa para a regularidade com ressalvas, o que foi seguido pelos demais Conselheiros presentes àquela sessão. (...)

Por derradeiro, não é demais reafirmar que esta Corte vem sinalizando para a compreensão de que as dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais em início de mandato devem ser consideradas, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, no tocante à questão do reequilíbrio fiscal.

E exatamente essa a sensibilidade expressada no voto que apresentei no bojo do processo de gestão fiscal do 1º quadrimestre.”

Conforme se infere, as dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais em início de mandato devem ser consideradas no tocante à questão do reequilíbrio fiscal. Assim, a irregularidade em comento deve ser afastada.

Análise

Discordo dos argumentos da defesa.

O Município de Passira vem de um longo período de desenquadramento, o que demandaria da Prefeita, no seu primeiro ano de gestão, ainda mais cautela e adoção de providências com vistas ao enquadramento do limite de DTP, nos termos da LRF. O que se observou, conforme bem referido pela auditoria e não refutado pela defendente, foi a elevação do percentual, agravando ainda mais a situação. As despesas com pessoal



aumentaram 15,92%, em valor de R\$ 4.905.800,93, passando de R\$ 30.814.173,22 (2016 - Apêndice III do Relatório de Auditoria do Processo TC nº 17100061-4) para R\$ 35.719.974,15 (2017 - Apêndice III, R.A. doc.68).

A despeito de tratar-se do primeiro exercício de seu mandato como Chefe do Executivo municipal e levando em conta que o município historicamente demonstra reiterada extrapolação do limite de DTP, deveria a defendente agir com maior prudência e diligência no sentido de observar tal regramento, adotando providências destinadas ao cumprimento da LRF; contudo não o fez, apresentando elevação das despesas com pessoal ao longo de todo o exercício, agravando ao final do exercício em análise o comprometimento do limite legal ocorrido no 3º quadrimestre de 2016.

Por fim, não prospera a alegação de que a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de considerar a presente irregularidade como incapaz de macular as contas do gestor. Trata-se de irregularidade grave, que enseja, sim, a rejeição das contas. Deve, assim como outras irregularidades, ser analisada em um contexto, em que se levam em consideração vários fatores, a exemplo do histórico do órgão, as medidas adotadas e as circunstâncias em que ocorreu.

A defesa não logrou êxito em seus argumentos, a Prefeitura extrapolou o limite da despesa com pessoal no 3º quadrimestre do exercício de 2017, apresentando um comprometimento de sua RCL da ordem de 74,48%, descumprindo, assim, o art. 20, inciso III, alínea "b", da LRF.

[ID.19] Inscrição de Restos a Pagar, Processados e Não Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

Aponta a auditoria que, ao encerrar o exercício de 2017, a Prefeitura Municipal de Passira não apresentava disponibilidade de Caixa, tanto de recursos vinculados como de não vinculados, para custear os Restos a Pagar Processados inscritos no exercício, apresentando, pág.53 do Relatório, o seguinte quadro:

Tabela 5.4a Restos a Pagar e Disponibilidade de Caixa

Descrição	Recursos Vinculados	Recursos Não Vinculados	Total dos Recursos
Disponibilidade de Caixa Bruta (A)	1.155.925,67	994.695,14	2.150.620,81
Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores (B)	7.646.767,57	6.071.531,62	13.718.299,19
Restos a Pagar Processados do exercício (C)	4.560.219,93	2.668.362,36	7.228.582,29
Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores (D)	240.403,19	639.118,17	879.521,36
Demais obrigações financeiras (E)	1.436.052,24	0,00	1.436.052,24
Disponibilidade de Caixa Líquida (F = A-B-C-D-E)	-12.727.517,26	-8.384.317,01	-21.111.834,27

Tabela 5.4b Restos a Pagar não Processados por origem dos recursos

Descrição	Recursos Vinculados	Recursos Não Vinculados	Total dos Recursos
Restos a Pagar Não Processados do exercício	0,00	0,00	0,00

Sobre os dados acima, destaca o técnico desta Corte que o saldo da disponibilidade de caixa bruta (R\$ 2.150.620,81) já não era suficiente para cobrir os valores inscritos em Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores com recursos vinculados (R\$ R\$ 7.646.676,57) e não vinculados (R\$ 6.071.531,62), situação ainda mais agravada em 2017, uma vez que a Prefeitura não deixou recursos vinculados e não vinculados



suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 4.560.219,93, em recursos vinculados, e R\$ 2.668.362,36, em recursos não vinculados, caracterizando o desequilíbrio fiscal do governo municipal.

Mais uma vez a defesa tenta justificar a falha alegando a baixa arrecadação de 2017, não trazendo fatos novos que justifiquem as observações da auditoria.

Análise

Não pode o gestor se amparar na frustração da receita para justificar o endividamento sem sequer comprovar que houve o necessário contingenciamento da despesa. O valor negativo da disponibilidade de caixa líquida em 2017 é expressivo (R\$ - 21.111,834,27), tratando-se de fato que caracteriza desequilíbrio fiscal, comprometendo o desempenho do exercício seguinte, uma vez que serão necessárias receitas futuras para quitar dívidas de administrações passadas.

Apontamento mantido que, em conjunto com as demais irregularidades, enseja o parecer pela rejeição das contas.

Gestão da Educação:

[ID.20] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

A auditoria aponta a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro no montante de R\$ 1.931.583,60.

Ressalta, em face do previsto na Lei Federal nº 11.494/2007, art. 21, que os recursos do Fundo devem ser utilizados no exercício financeiro em que forem creditados, sendo recomendável que o gestor se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em Restos a Pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, que recomponha o saldo contábil negativo da conta do referido fundo em montante equivalente ao valor despendido.

A defesa aduz que no exercício de 2018 a Prefeitura repassou recursos próprios para o FUNDEB na quantia de R\$ 1.267.321,69 (doc.80), sendo pago o montante de R\$ 923.472,83 referente a Restos a Pagar Processados vinculados ao FUNDEB em 2017, concluindo:

Neste caso apesar da inscrição em Restos a Pagar sem lastro financeiro, o(a) gestor(a) municipal se absteve de utilizar recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2018, repassando a diferença com recursos próprios, inexistindo quaisquer irregularidades na utilização dos recursos.

Análise

Ainda que as despesas com recursos do FUNDEB realizadas sem lastro possam ser custeadas no exercício seguinte com recursos próprios, a realização de despesas sem a correspondente fonte para lastreá-las não deixa de constituir uma falha na gestão.

Apontamento mantido, ensejando determinação para que não venha a se repetir em exercícios vindouros.



Regime Próprio de Previdência (RPPS):

[ID.21] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -722.935,68, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.22] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 5.200.073,84 (Item 8.2).

[ID.23] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar, no total de R\$ 872.451,90 (Item 8.3).

Aponta a Relatório de Auditoria que em 2017 o RPPS do Município de Passira apresentou um resultado previdenciário deficitário de R\$ 722.935,68, ressaltando que foi influenciado, entre outros aspectos, pela ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição patronal suplementar, estabelecida no Decreto Municipal nº 014/2016 (doc.37).

Dispõe, no que tange ao equilí[brio atuarial, que o RRPS de Passira apresentou em 2017 um resultado atuarial negativo de R\$ 5.200.073,84.

Em relação ao repasse das contribuições previdenciárias ao RPPS descontadas dos servidores, constata o técnico desta Corte que deixou de ser repassado o valor de de R\$ 1.173,56, o que representa menos que 0,06% do total devido, valor que pode ser desconsiderado por sua insignificância. Quanto às contribuições patronais, confirma repasses a maior no montante de R\$ 56.987,87.

Por fim, registra a auditoria o não repasse de recursos a título do compromisso especial, estabelecido pelo artigo 3º do Decreto Municipal nº 014/2016, para amortização do passivo atuarial. Tal contribuição, para o exercício 2017, deveria ter sido de 5,64% sobre o salário de contribuição dos servidores municipais, concluindo:

Assim, o Município deixou de repassar R\$ 872.451,90, impactando também no equilíbrio financeiro do regime (resultado previdenciário negativo), culminando com a incapacidade do RPPS, no exercício, de acumular recursos para honrar os pagamentos futuros dos benefícios previdenciários. Além de ter efeitos no deficit atuarial, em virtude de deixarem de ingressar receitas previdenciárias, repercutindo em avaliações atuariais futuras.

A interessada refuta o apontamento, alegando que repassou integralmente a contribuição especial, dispondo :

No Anexo da Contribuição Normal do Órgão/Entidade (RPPS), o valor na coluna devida está sendo calculado o percentual de 26,38% (Patronal 20,74 e Compromisso Especial 5,64). O que aconteceu é que, na folha de pagamento, os valores não são apresentados de forma separada, a patronal normal do compromisso especial.

Sendo assim, os valores apresentados no anexo previdenciário do RPPS, Contribuição Normal é composto pelo valor da patronal normal e do compromisso especial, valores esses que foram repassados na íntegra ao PASSIRAPREV.

Encaminha planilha, demonstrando os valores da base de cálculo e do montante recolhido.

Análise

A essência de um regime próprio de previdência é a gestão do patrimônio coletivo dos segurados, de modo que seja possível transformar a poupança presente em benefícios futuros, quando os servidores passarem para a inatividade.

O resultado previdenciário de um exercício evidencia se a arrecadação dos participantes do sistema previdenciário é suficiente para custear os benefícios por ele assegurados, explicitando, portanto, a necessidade de financiamento do RPPS, motivo pelo qual os recursos para cobertura de insuficiências financeiras não devem estar contemplados. No exercício de 2017, o RPPS do Município de Passira apresentou um resultado deficitário de R\$ 722.935,68.

O resultado atuarial (déficit ou superávit) explicita o “custo” do RPPS, representado pelo montante total dos compromissos futuros do plano de benefícios para honrar os direitos previdenciários de seus segurados, e de que maneira esses compromissos poderão ser financiados, por meio do estabelecimento de um plano de custeio. O RPPS de Passira apresentou em 2017 um déficit de R\$ R\$ 5.200.073,84. Tal situação indica a necessidade de o gestor acompanhar a solidez do RPPS de modo que o regime ofereça tanto segurança jurídica ao conjunto dos segurados do sistema, quanto 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.

Quanto à ausência de repasse da contribuição especial, instituída mediante o Decreto nº 014/2016, entendo assistir razão à defendente pelos motivos a seguir expostos.

Analisando as informações do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias (pág.02 do doc.38), verifico que o valor repassado/recolhido referente à contribuição patronal corresponde a 26,37% da base de cálculo. A tabela 8.3 (pág.78) do R.A. apresenta os valores das contribuições patronais recolhidas, conforme reprodução a seguir:





Tabela 8.3b Contribuição Patronal ao RPPS

Competência	Devida (A)	Contabilizada	Benefícios Pagos Diretamente (B)	Recolhida (Principal) (C)	Recolhida (Encargos)	Não Recolhida (A – B – C)
Fevereiro	320.582,49	322.462,11	0,00	322.462,11	0,00	-1.879,62
Março	320.733,01	322.229,86	0,00	322.229,86	0,00	-1.496,85
Abril	363.295,86	367.871,98	0,00	367.871,98	0,00	-4.576,12
Mai	330.529,60	333.731,46	0,00	333.544,56	0,00	-3.014,96
Junho	324.680,31	331.333,42	0,00	331.333,42	0,00	-6.653,11
Julho	323.380,19	330.406,75	0,00	330.406,75	0,00	-7.026,56
Agosto	330.246,12	336.789,74	0,00	336.789,74	0,00	-6.543,62
Setembro	328.060,96	335.340,98	0,00	335.093,80	0,00	-7.032,84
Outubro	320.532,71	324.937,87	0,00	324.937,87	0,00	-4.405,16
Novembro	312.661,27	322.412,18	0,00	322.412,18	0,00	-9.750,91
Dezembro	318.359,45	340.070,46	0,00	340.070,46	0,00	-21.711,01
13º Salário	296.351,68	281.535,36	0,00	281.535,36	0,00	14.816,32
TOTAL	4.203.380,67	4.260.802,62	0,00	4.260.368,54	0,00	-56.987,87

Fonte: Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS (Documento 61)

O documento 61 (Demonstrativo das Contribuições Recolhidas) informa como base de cálculo o montante de R\$ 16.156.516,64, sendo assim, o valor registrado como recolhido, acima exposto (R\$ 4.260.368,54), representa 26,37% da base de cálculo, indicando, conforme asseverado pela defendente, que, por equívoco, a Prefeitura demonstrou o quantitativo das contribuições patronais recolhidas em conjunto, não segregando as contribuições normais e as especiais. Resta, portanto, recomendar para que tal falha não ocorra nos próximos exercícios.

ID. 24 – Nível “Moderado” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527 /2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9.1).

A defesa afirma que o resultado encontra-se dentro dos parâmetros razoáveis de transparência, não havendo irregularidades.

Análise

Não se trata da existência de "parâmetros razoáveis". A não disponibilização adequada das informações e recursos acerca da transparência pública dificulta o efetivo exercício do controle social.

Melhorias posteriores são devidas, não isentam as falhas apontadas na disponibilização das informações nos sites e portais de transparência em momento pretérito, ou seja, as falhas verificadas na transparência pública à época, pela não observância das normas legais atinentes à matéria.

Resta mantida a irregularidade, que, vista em um contexto, pode robustecer o entendimento pela rejeição das contas, ou apenas ensejar determinação para que o vício não persista em futuros exercícios.

VOTO pelo que segue:



ARRECAÇÃO DA RECEITA. DESPESA TOTAL COM PESSOAL. EXTRAPOLAÇÃO. AGRAVAMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. RETENÇÃO. REPASSE DE RECURSOS. TIPO PENAL.

1. Deve o gestor público contingenciar gastos quando a arrecadação demonstrar estar aquém do estimado, evitando-se, assim, a realização de despesas sem recursos para lastreá-las.
2. A extrapolação do limite legalmente estabelecido para Despesa Total com Pessoal (art. 20 da LRF) é irregularidade grave, pesando fortemente na formação do juízo de valor quanto à regularidade das contas anuais do chefe do Poder Executivo, sendo fator agravante de tal desconformidade a verificação do aumento do comprometimento da RCL com tal despesa em relação ao exercício anterior.
3. O não repasse das contribuições previdenciárias retidas dos servidores ao respectivo regime é irregularidade tipificada no Código Penal (art. 168-A), devendo tal conduta ser comunicada ao Ministério Público do Estado, para as providências sob sua competência (Súmula TCE-PE nº 12) nos termos do art. 168-A, § 1º, inciso I, do Código Penal.

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;

Rênya Carla Medeiros Da Silva:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 68) e da defesa apresentada (doc. 71 a 82);

CONSIDERANDO o déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 8.144.536,29, evidenciando a realização de despesa em volume superior às receitas arrecadadas;

CONSIDERANDO que a Prefeitura não promoveu a limitação de empenho, nos termos preconizados na LRF, evitando assumir despesas quando verificada a frustração de receitas previstas no orçamento;

CONSIDERANDO falhas na elaboração da Programação Financeira e no Cronograma Mensal de Desembolso, dificultando o controle do gasto público, principalmente ante a arrecadação da receita aquém do planejado;

CONSIDERANDO a abertura de crédito adicional sem autorização legislativa;



CONSIDERANDO o déficit financeiro apresentado ao final do exercício de R\$ 21.111.834,27, representando um aumento de 96% quando comparado ao exercício anterior, evidenciando um agravamento da situação financeira do município;

CONSIDERANDO o deficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativas em Notas Explicativas, contribuindo para a incapacidade financeira do município de honrar seus compromissos;

CONSIDERANDO o recolhimento a menor de contribuições previdenciárias (patronal e suplementar) devidas ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, deixando-se de recolher em 2017 o montante de R\$ 2.300.206,84, representando 65,80% das contribuições devidas do exercício;

CONSIDERANDO que o município apropriou-se indevidamente de recursos de terceiros, ao não repassar o montante de R\$ R\$ 378.091,08 relativo à contribuição previdenciária devida ao RGPS descontada do servidor;

CONSIDERANDO a baixa capacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses, evidenciando falta de controle financeiro, base para uma boa gestão fiscal;

CONSIDERANDO a extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal durante todo o exercício financeiro, tendo alcançado o percentual de 74,48 % da Receita Corrente Líquida do Município ao término do 3º quadrimestre de 2017, contrariando o artigo 20, inciso III, alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO a inscrição de Restos a Pagar, Processados e Não Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para lastreá-los;

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 Passira a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Rênya Carla Medeiros Da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2017.

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

1. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário.
2. Diligenciar para que não haja déficit de execução orçamentária nos próximos exercícios mediante verificação constante dos instrumentos de planejamento e controle, atentando para a necessidade de limitação de empenho nos casos em que a receita não se realizar conforme previsto no orçamento.



3. Elaborar a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso considerando o comportamento das receitas e despesas ao longo do ano, mediante análise do histórico de exercícios anteriores, identificando a sazonalidade à qual a receita e a despesa se submetem.
4. Especificar na Programação Financeira as medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.
5. Estabelecer na Lei Orçamentária Anual limite de autorização de abertura de créditos adicionais de tal forma que não seja descaracterizado o caráter de planejamento de aplicação de recursos nas políticas públicas aprovadas pelo Legislativo.
6. Redigir com clareza os Decretos de abertura de créditos adicionais de modo que fiquem evidenciadas as suplementações, anulações de dotações e demais informações, conforme o caso.
7. Fortalecer o sistema de registro contábil, procedendo ao registro da provisão para créditos inscritos em Dívida Ativa de recebimento incerto e evidenciando nas Notas Explicativas do Balanço Patrimonial os critérios que fundamentam seus registros no Ativo Não Circulante.
8. Aprimorar o controle contábil por fonte/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta, constando as devidas justificativas nas Notas Explicativas do Balanço Patrimonial.
9. Observar, quando do repasse de duodécimo à Câmara Municipal, o limite estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal.
10. Adotar medidas de controle com a finalidade de evitar a inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados, a serem custeados com recursos vinculados e não vinculados, sem a devida disponibilidade de caixa.
11. Abster-se de realizar despesas sem a correspondente fonte para lastreá-la.
12. Realizar estudos e levantamentos com a finalidade de adotar medidas que visem ao equilíbrio do sistema previdenciário, incluindo a análise de sua viabilidade.
13. Atentar para demonstração em separado dos valores da contribuição patronal regular e do compromisso especial devidos ao RPPS.
14. Aperfeiçoar os procedimentos relacionados à qualidade da informação posta à disposição do cidadão, disponibilizando integralmente o conjunto de informações exigido na Constituição Federal, na LRF, na Lei nº 131/2009 e na Lei nº 12.527/2011(LAI).

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

Ao Núcleo Técnico de Plenário:

1. Para encaminhar os autos, em meio eletrônico, ao Ministério Público de Contas para que, entendendo pertinente, envie ao Ministério Público Federal e à Receita Federal a documentação pertinente à falha descrita no item 3.4 do Relatório de Auditoria, em respeito à Súmula nº 12 desta Corte de Contas.



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://stc.cce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 4850c393-3849-4ac5-89ea-4929737e786a

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 %	27,17 %	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 %	71,60 %	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 %	28,25 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	74,48 %	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\$ 1.967.095,80	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	26,88 %	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)	20,74 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator