



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

11ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 08/04/2021

**PROCESSO TCE-PE Nº 20100171-8**

**RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO**

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

**EXERCÍCIO:** 2019

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de João Alfredo

### INTERESSADOS:

Maria Sebastiana da Conceição  
PE) FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLO (OAB 29702-

## RELATÓRIO

Trata-se da análise das contas de governo da prefeita do Município de João Alfredo, exercício financeiro de 2019, Sra Maria Sebastiana da Conceição, para efeito de emissão de parecer prévio por parte deste Tribunal de Contas, na forma prevista no art. 31, §§ 1º e 2º, e art. 71, inciso I, c/c art. 75, da Constituição Federal; bem como no art. 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

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 as contas de gestão daqueles que administram e gerenciam dinheiros, bens e valores públicos a que se refere o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e art. 30, inciso II, da Constituição Estadual, submetidas a julgamento pelo Tribunal de Contas, consubstanciadas 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 o 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Da análise dos autos, a área técnica do TCE-PE emitiu Relatório de Auditoria (doc.62), que evidencia o descumprimento do seguinte limite legal:

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado
Pessoal	Despesa Total com Pessoal	54% da RCL	L e i Complementar nº 101/2000, art. 20	1º Q. 57,99% 2º Q. 57,86 3º Q. 56,47%

O Relatório de Auditoria conclui pela existência das seguintes irregularidades e/ou deficiências [ID], relacionadas à (ao):

## ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[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] Programação financeira deficiente (Item 2.2).

[ID.05] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.06] Não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).

[ID.07] Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (Item 2.4.1).

### **FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)**

[ID.08] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superavit /Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

[ID.09] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

### **RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)**

[ID.10] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).

[ID.11] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1).

[ID.12] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).

[ID.13] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

### **EDUCAÇÃO (Capítulo 6)**



[ID.14] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

### **PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)**

[ID.15] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 52.414.630,93 (Item 8.2).

ID.16] Ausência de cobrança de encargos legais decorrentes de pagamentos em atraso de contribuições previdenciárias recolhidas ao RPPS (Item 8.3).

[ID.17] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.4).

Devidamente notificado do teor do Relatório de Auditoria, nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), por meio de procurador regularmente constituído (doc.64) a interessada apresentou defesa (doc.71), anexando documentos(docs.72 a 77).

Vieram-me os autos.

É o relatório.

### **VOTO DO RELATOR**

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

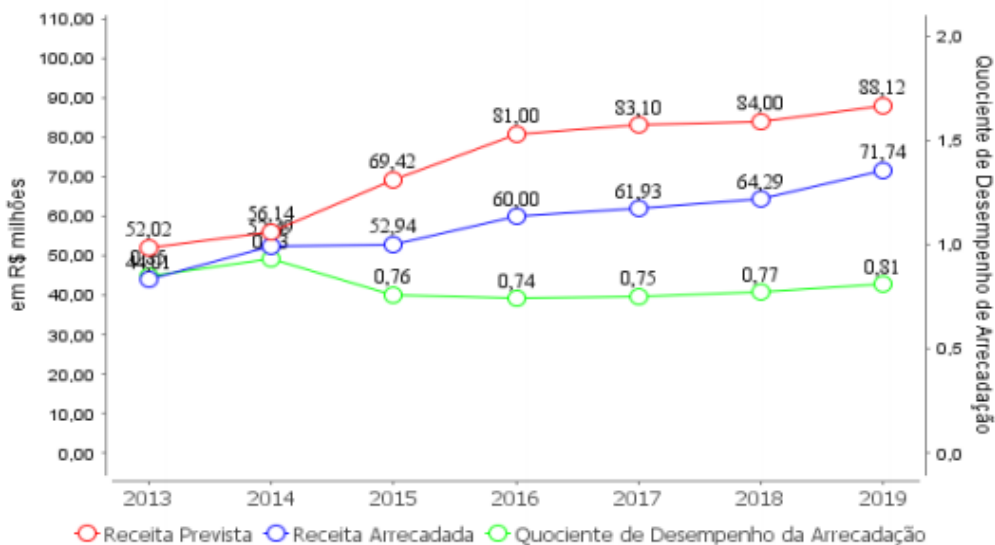
#### **Orçamento:**

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

De acordo com a auditoria, a previsão de receita na Lei orçamentária Anual (LOA) de 2019 foi superestimada, não correspondendo à real capacidade de arrecadação do município, o que resta demonstrado quando considerado o histórico de arrecadação nos últimos exercícios, conforme gráfico constante no Relatório (doc.62), abaixo reproduzido:



Gráfico 2.4.1a Receita Prevista x Receita Arrecadada, 2013-2019 – João Alfredo



Fonte: (1) Receita Prevista 2019: Item 2.4. deste relatório (Balço Orçamentário); (2) Receita Arrecadada 2019: Apêndice I deste relatório (Análise da Receita Arrecadada); (3) Receita Prevista e Arrecadada (anos anteriores): Relatório de Auditoria do Processo de Contas de Prefeito do ano anterior.

Prossegue a auditoria afirmando que não se trata de frustração, e sim de superestimativas de receitas, uma vez que o município vem ao longo dos anos não considerando, quando da elaboração das peças orçamentárias, o desempenho da arrecadação de exercícios anteriores, concluindo:

Diante do exposto, confirma-se que a receita prevista na LOA 2019 estava superestimada e não correspondia à real capacidade de arrecadação do Município de João Alfredo quando considerado o histórico de arrecadações nos últimos anos, estando em desacordo com o art. 12 da LRF. Uma das consequências dessa deficiência foi o baixo Quociente de Desempenho da Arrecadação de 0,81 em 2019 (gráfico 2.4.1a).

Em sede de defesa, a requerente aduz que a LOA 2019 observou as prioridades programáticas estabelecidas no Projeto de Lei do Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias para o exercício, às normas expressas na Lei Federal nº 4.320/64, e as disposições da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, sendo elaborada conforme estimativas realistas, sem supervalorização, considerando a estabilidade monetária vigente no País, observadas as características e peculiaridades locais.

Destaca a interessada que tanto as receitas correntes quanto a de capital foram “sacrificadas”, ficando seus repasses aquém do previsto inicialmente, aduzindo:

Não há de se falar em deficiência no processo de execução orçamentária, configurando ausência de planejamento na elaboração do orçamento. Durante a execução orçamentária do exercício de 2019, houveram transferências intergovernamentais bem abaixo do previsto, fazendo com que a Gestora ficasse impossibilitada de executar o orçamento em sua totalidade, conforme previsto.



## Análise

Tem razão a auditoria quando aponta falha na previsão da receita. A diferença entre a receita estimada (R\$ 88,12 milhões) e a receita efetivamente arrecadada (R\$ 71,74 milhões) corresponde a um déficit de arrecadação de R\$ 16,38 milhões, valor expressivo considerando representar 18,5% do previsto. Ademais, os argumentos apresentados pela defendente não têm como prosperar, uma vez que a previsão de receita na proposta orçamentária acima dos valores arrecadados nos exercícios anteriores já é prática no município, conforme apresentou a auditoria na tabela 2.1b do Relatório (doc.62):

**Tabela 2.1b - Previsão da Receita na LOA e Comportamento da Arrecadação, 2016-2019 - João Alfredo**

Exercício	Receita Prevista (RS)	Receita Arrecadada (RS)	Receita Arrecadada / Receita Prevista na LOA (%)	Variação % da Receita Arrecadada no exercício / Arrecadação do exercício anterior	Variação % da Receita Prevista / Receita Arrecadada do exercício anterior
2019	88.116.000,00	71.742.840,92	81%	12%	37%
2018	84.000.000,00	64.292.049,81	77%	4%	36%
2017	83.100.000,00	61.926.095,37	75%	3%	38%
2016	81.000.000,00	60.004.948,34	74%	-	-

Fonte: Tabela 2.4a deste relatório e Relatório de auditoria de exercícios anteriores.

Embora o orçamento seja uma estimativa, podendo as receitas nele previstas não se concretizarem, como peça de planejamento deve ser elaborado de forma a projetar o mais fielmente a situação esperada, para tanto deve levar em conta algumas premissas, entre as quais o histórico de arrecadação do município. Não se justifica o orçamento desconexo do desempenho arrecadatório do município demonstrado nos últimos exercícios, a menos que especificadas razões que supostamente explicariam a espera de um comportamento diferente daquele verificado em exercícios anteriores, sobretudo, quando a superestimativa da receita vem se repetindo ano a ano. Neste caso, não se trata de frustração da receita por fatos alheios à vontade do gestor, mas de falha em momento que antecede à arrecadação, ou seja, na elaboração do orçamento em desconexão com o histórico de arrecadação sem justificativa para tanto.

Apontamento mantido, que, no entanto, *per si*, não macula as contas, devendo ser objeto de determinação para que não mais se repita em exercícios vindouros.

**[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).**

A LOA 2019 de João Alfredo para o exercício autorizou a abertura de créditos adicionais sem a necessidade de autorização específica do Poder Legislativo de 40% da despesa geral fixada, determinando, também, que o limite seria duplicado nas suplementações de dotações destinadas a atender as despesas com pessoal e encargos sociais, pagamentos do sistema previdenciário, serviço da dívida, despesas correntes relativas à operacionalização do Sistema Único de Saúde e do Sistema Municipal de Ensino, transferências de fundos ao Poder Legislativo, despesas vinculadas a convênios, bem como sua contrapartida, o que, segundo a auditoria, descaracteriza a LOA como peça de planejamento, além de afastar o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução, configurando-se, na prática, em um atentado sutil à vedação contida no art. 167, inciso VII, da CF/1988.

A defendente assevera que a Lei Federal nº 4.320/64 dispõe que a própria Lei Orçamentária Anual poderá conter autorização ao Executivo para a abertura de créditos suplementares até determinada importância, desde que obedecidas às disposições do seu artigo 43, qual seja a existência de recursos disponíveis e exposição de justificativas.

Quanto à possibilidade de duplicação do limite para as despesas acima referidas, assim aduz a defesa:

Veja-se que a despesa excepcionada no artigo 8º, possuem limites objetivos em leis federais, que devem ser observadas independentemente de previsão em Lei Municipal, o limite com pessoal (LRF). A exceção do artigo 8º da citada lei, apenas exclui do percentual remanejamento as despesas referentes aos itens já citados. O artigo 8º não está tornando ilimitado o gasto público, apenas está dizendo que o limite previsto para eventuais remanejamentos orçamentários. Porém, tais despesas públicas devem observar os limites objetivos fixados em outras leis existentes.

Prossegue alegando que o percentual de suplementação durante o exercício de 2019 foi de 29,66%; que todos os créditos adicionais foram abertos com fontes de recursos provenientes da anulação de dotações orçamentárias, não elevando o valor global do orçamento inicial.

### **Análise**

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



Ainda que não tenha havido descumprimento do limite de suplementação orçamentária autorizado na LOA, utilizando-se 29,10% do referido limite conforme auditoria, considerando que a gestão fiscal responsável requer ação planejada da administração pública, como previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, e que cabe ao Legislativo participar da elaboração do orçamento municipal e do controle da sua execução, entendo, que a fixação de um percentual elevado possibilita, de fato, flexibilizar demais o orçamento, comprometendo o planejamento inicialmente aprovado.

Pelo exposto, tenho o apontamento como passível de determinação para que não mais ocorra em exercícios futuros.

**[ID.04] Programação financeira deficiente (Item 2.2).**

**[ID.05] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).**

**[ID.06] Não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).**

A auditoria aponta falhas na elaboração da programação financeira e no cronograma de execução mensal de desembolso (doc.30), uma vez que ambos os instrumentos foram definidos mediante divisão dos valores totais para o exercício pelos meses do ano, o que não atende às 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 a qual se submete, da mesma maneira o cronograma mensal de desembolso, em virtude das peculiaridades da despesa, a exemplo do pagamento de 13º salário.

Registra, também, que não foi especificado em separado na programação financeira a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, além da inexistência de sua arrecadação.

Quanto às deficiências na programação financeira e no cronograma de execução mensal de desembolso, a defesa reconhece o apontamento, afirmando tratar-se de falha formal, que “em nada afetou o planejamento de desembolso”.

Em relação à cobrança da dívida ativa, assevera que consta no Decreto de programação Financeira a previsão de arrecadação de valores relativos à cobrança da dívida ativa, tendo o município arrecadado acima do estimado; que as ações de cobrança foram devidamente ajuizadas, sendo dificultados suas conclusões, considerando o município possuir apenas 01 vara; e que a maioria dos executados não dispõe de recursos para quitação dos débitos.

**Análise**





Trata-se de instrumentos de planejamento e controle que visam programar a liberação de recursos de acordo com o fluxo de arrecadação esperado, e, conseqüentemente, permitir conciliar a realização das despesas com a disponibilidade de recursos para custeá-las, prevenindo a ocorrência de desequilíbrio financeiro.

Ao estabelecer idênticos valores mensais, sem levar em consideração que o ingresso das receitas nos cofres públicos não se faz de forma linear em todos os meses do exercício, ou seja, sem considerar a sazonalidade da arrecadação municipal, torna as citadas peças inócuas como instrumentos de planejamento e controle.

Em relação à dívida ativa, considerando, inclusive as argumentações trazidas à baila pela defendente quanto à dificuldade em sua arrecadação, torna-se relevante a especificação das providências adotadas para combater a evasão e a sonegação, bem como para buscar a recuperação de seus créditos.

Conforme Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (doc.72), verifico que, de fato, não foram arrecadadas receitas decorrentes da cobrança da dívida ativa, indicando que medidas precisavam ser adotadas no sentido de buscar a recuperação de tais créditos, o que deveria ser considerado no planejamento de 2019.

A despeito de as falhas apontadas não serem suficientes para macular as contas, são passíveis de determinação para que não se repitam em exercícios futuros, tendo em vista que a prática reiterada pode robustecer o entendimento pela falta de zelo da gestão com o planejamento e controle dos gastos públicos.

### **Finanças e Patrimônio:**

**[ID.08] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).**

Aponta a auditoria que o quadro Superavit/Deficit Financeiro do Balanço Patrimonial (doc.6) evidencia as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, contudo, não são apresentadas notas explicativas para as contas que apresentaram saldo negativo, indicando ineficiência no controle contábil da respectiva fonte/aplicação de recursos.

A defesa justifica alegando a existência de superavit financeiro no exercício.

### **Análise**



O objetivo da nota explicativa é evidenciar os fatos que tenham reflexo no patrimônio público, como é o caso das fontes que se apresentaram deficitárias, 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.

Inobstante considerar procedente o apontamento, entendo que deve ser objeto de determinação para que não venha a se repetir em exercícios futuros.

### **[ID.09] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).**

Constata a auditoria que o Município de João Alfredo encerrou o exercício de 2019 demonstrando incapacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, se consideradas apenas suas disponibilidades de caixa e bancos — com índice de liquidez imediata ao final do exercício de 0,51 —, e ainda que se considere todo o Ativo Circulante — com índice de liquidez corrente apurado em 0,54.

A defesa alega as dificuldades dos municípios diante da crise, com a desaceleração da economia, com as despesas cada vez mais altas e as receitas não crescendo no mesmo ritmo, citando precedente desta Corte em que tal situação não é representativa para macular as contas.

### **Análise**

De fato, os índices de liquidez indicam que o município não possui capacidade de honrar com todos seus compromissos de curto prazo, apresentando um pequeno decréscimo em relação ao exercício anterior, ensejando assim recomendações para que sejam envidados mais esforços no sentido de melhorar a capacidade de pagamento nos exercícios seguintes.

### **Responsabilidade Fiscal**

**[ID.10] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).**

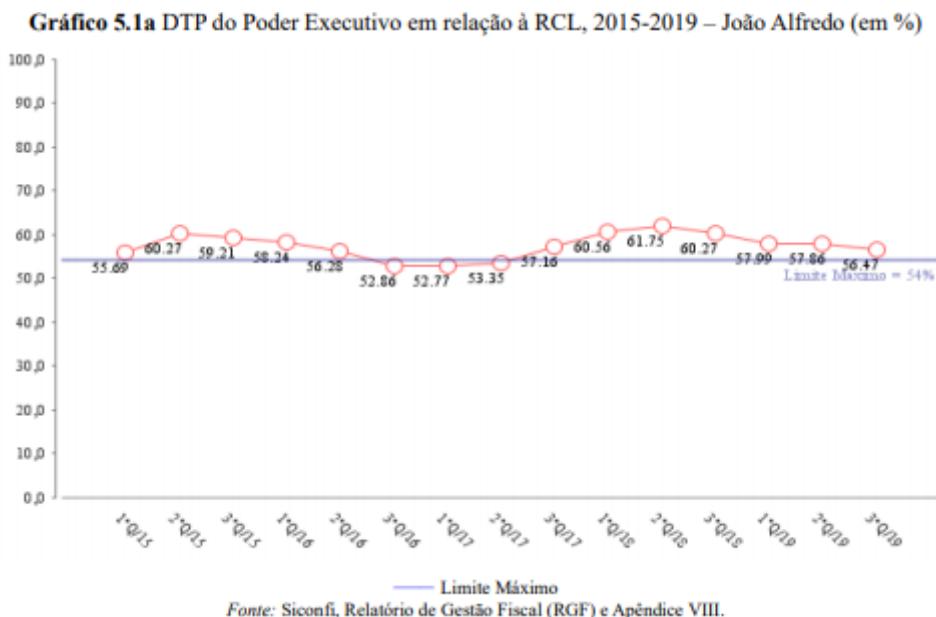
**[ID.11] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1).**

**[ID.12] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).**

Aponta o Relatório (doc.62) que a despesa total com pessoal do Poder Executivo de João Alfredo ao final do exercício de 2019 alcançou R\$ 35.991.535,81, correspondendo a 56,47 % em relação à Receita Corrente Líquida - RCL do município, extrapolando o limite estabelecido no artigo 20,



inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Registra em gráfico o seguinte comportamento da RCL e DTP ao longo dos exercícios:



Destaca que o Poder Executivo de João Alfredo esteve desenquadrado durante quase todo o período de 2015 a 2019, excetuando o 3º quadrimestre de 2016 e 1º e 2º quadrimestres/2017, voltando a ultrapassar o limite previsto na LRF no quadrimestre seguinte, mantendo-se desenquadrado até o 3º quadrimestre de 2019, não tendo o RGF do encerramento do exercício indicado as medidas corretivas adotadas para a redução e controle da DTP, ressaltando que as informações contidas no doc.16 apenas relacionam as medidas adotadas pela prefeita, sem, no entanto, encaminhar qualquer documento comprovando o alegado.

Ressalta, ainda, que o referido Poder Executivo municipal vem sendo alertado por esta Corte de Contas em razão de ter ultrapassado o percentual de 48,6% da Receita Corrente Líquida (RCL), limite de alerta, ou o percentual de 54%, limite total do Poder Executivo, nos termos que prescreve o artigo 59, § 1º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conforme Ofícios TC/GC02 nº 225/2019, de 05/09/2019 e TC/GC02 nº 022/2020, de 14/01/2020 (doc. 59).

A defendente reconhece o percentual extrapolado, justificando que em 2019 vem baixando o comprometimento de DTP. Assevera, também, que a lei Federal nº 10.028, em seu artigo 5º, inciso IV, pune o gestor que deixar de ordenar ou promover medidas para a redução do da despesa com pessoal, afirmando “ou seja, o que a Lei quer punir é a INÉRCIA e não o INSUCESSO nas medidas adotadas, o que ocorreu neste caso”, dispondo ainda:



A questão da redução de despesa com pessoal não deve ser vista apenas sob a ótica das exonerações, como sugerem os normativos constitucionais. É sabido que o percentual de comprometimento máximo de 54% fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal é composto por medidas inversamente proporcionais: a receita e o comprometimento da despesa com pessoal.

Assim, não apenas exonerações devem ocorrer, mas também a Administração Pública deve promover esforços para aumentar a arrecadação, em virtude de esta variável também contribuir de forma significativa para a redução de despesa com pessoal.

Analisando o Gasto com Pessoal de João Alfredo, percebemos que o maior comprometimento da Folha de Pagamento é com a Educação e a Saúde, correspondendo conjuntamente à maior fatia do gasto total da Folha de Pagamento, e, somado à Assistência Social e ainda à Secretaria de Obras Serviços Públicos, que responde pela limpeza urbana, alcança-se quase a totalidade de comprometimento da Folha de Pagamento com serviços essenciais, que não podem ser cortados sob nenhuma hipótese, sob pena de prejudicar a Educação, a Saúde e a Assistência Social, e também a limpeza urbana.

Assim sendo, o Município de João Alfredo não tinha, na época, como reduzir a despesa com pessoal com exonerações, tendo em vista que já estava trabalhando no seu limite, e se ultrapassá-lo, poderá prejudicar a prestação dos serviços públicos, o que resultará invariavelmente em prejuízo para a população, que não pode sob nenhuma ótica ser prejudicada.

Coleciona jurisprudência (processos TCE-PE nº 1360302-4, 0720042-0, 1140306-8), em que esta Corte se manifestou pela regularidade com ressalvas, em casos que, no seu entender, são semelhantes ao da Prefeitura de João Alfredo

## **Análise**

A defesa não questiona os números da auditoria; contudo, apresenta diversas justificativas, as quais passo a analisar.

Quanto à aplicação em áreas essenciais, a despeito de representarem gastos aos quais o gestor não pode se furtar, não constituem argumento suficiente para justificar a inobservância ao que preceitua a LRF. São previsíveis, e, por isso, devem estar no planejamento habitual do gestor, cabendo à Administração adotar prévias medidas compensatórias para suportar tais aumentos de remuneração antecipadamente sabidos, consoante já me posicionei na relatoria de outros processos, a exemplo do TCE-PE nº 1780019-5 (julgado em 05/12/2017); e TCE-PE nº 1300604-6 (julgado em 03/10/2013).

No que diz respeito à composição do comprometimento do percentual do gasto com pessoal, despesa e receita com variantes inversamente proporcionais, cabe ressaltar que, prevendo possíveis situações de queda de receita, a própria LRF estabelece instrumentos de controle bimestral,



determinando a limitação de empenho. Assim sendo, não pode o gestor se amparar em justificativas de crescimento da folha de pagamento se não adotou medidas compensatórias.

A argumentação da punição pela "inércia" e não pelo "insucesso" das medidas adotadas para redução das DTP, nos termos do inciso IV do artigo 5º da Lei Federal nº 10.028/00, não tem como prosperar. A LRF é enfática quanto à obrigação de observação dos limites, inclusive, determinando restrições aos entes que extrapolarem 95% limite, o chamado "limite prudencial". Ademais, a defesa não comprovou a adoção das medidas voltadas para a redução do limite, apenas justificando, conforme antes citado, a impossibilidade de diminuição de gastos em áreas essenciais, quais sejam educação, saúde, assistência social.

Quanto aos precedentes invocados (processos TCE-PE nº 1360302-4, 0720042-0, 1140306-8), não se referem ao período em análise, tratando-se de situações distintas da que ora se apresenta.

O Poder Executivo vem desenquadrado desde o 3º quadrimestre de 2017, deixando de observar o disposto no art. 23 da LRF, estando acima do limite durante todo o exercício de 2019. Assim, mantenho as irregularidades registradas pela auditoria quanto a não recondução da despesa total com pessoal ao limite previsto pela LRF.

**[ID.13] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).**

Relata a auditoria que, ao encerrar o exercício de 2019, a Administração municipal não deixou recursos não vinculados suficientes para suportar o montante de Restos a Pagar Processados inscritos no exercício (R\$ 1.512.211,47), caracterizando o desequilíbrio fiscal do governo municipal.

A defesa aduz que a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos ocorreu devido à dificuldade financeira dos municípios no período em análise, com queda de receitas "muitas vezes de forma surpreendente, sobretudo das receitas transferidas, que prejudica qualquer planejamento financeiro, culminando em na inscrição de Restos a Pagar no exercício de 2019".

**Análise**

Não pode o gestor se amparar na frustração da receita para justificar o endividamento sem sequer realizar o contingenciamento da despesa, nos termos exigidos pela LRF. A Prefeitura permitiu que despesas fossem executadas além de sua capacidade de pagamento, resultando em uma considerável inscrição de Restos a Pagar, 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.



## Educação:

### **[ID.14] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).**

Registra o Relatório de Auditoria que a Prefeitura de João Alfredo realizou despesas com recursos do Fundeb sem lastro financeiro no montante de R\$ R\$ 1.264.554,51, ressaltando que não houve saldo do FUNDEB em 2018 a ser utilizado em 2019.

Nas contrarrazões ao item em questão, a defesa se pronunciou citando a Decisão TC nº 1346/07, dispondo que as despesas sem lastro financeiro não deverão ser pagas com a conta do FUNDEB, ou seja, caso houverem sido pagas, seja o saldo da conta recomposto, dispondo:

Pois bem. Verificamos que o saldo financeiro no encerramento do exercício de 2019 da conta vinculada ao FUNDEB foi de R\$ 0,00 e do valor inscrito em Restos a Pagar Processados vinculados ao FUNDEB, foram pagos no exercício de 2019 o montante de R\$ 535.026,15 com recursos vinculados ao Fundo conforme (Anexo 05).

Temos ainda que considerar que durante o exercício do ano de 2020 a Prefeitura Municipal repassou de Recursos próprios para a conta do FUNDEB a quantia de R\$ 363.562,79, conforme demonstrativo em anexo (Anexo 06).

## Análise

Ainda que não tenha havido ofensa ao art. 21 da Lei Federal no 11.494 /07, e que os restos a pagar inscritos com recursos do FUNDEB sem lastro para a sua cobertura possam ser saldados com recursos próprios, deve-se ressaltar a importância do necessário controle de gastos por fonte de recursos, a fim de garantir o equilíbrio das contas públicas, e que os recursos do FUNDEB não venham a ser empregados em despesas que não pertençam ao exercício a que se referem. Neste sentido, esta Corte de Contas vem entendendo o apontamento em tela como passível de recomendação.

## Previdência Própria:

### **[ID.15] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 52.414.630,93 (Item 8.2).**

Registra a auditoria que o RRPS de João Alfredo apresentou um 2019 um resultado atuarial deficitário de R\$ 52.414.630,93, concluindo:

O comprometimento do equilíbrio financeiro ou atuarial do regime também implica o aumento do passivo do município ante o seu sistema de previdência, uma vez que as obrigações pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime próprio são de responsabilidade do Tesouro municipal, conforme § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/1998.



A defesa refuta o apontamento, alegando que todas as medidas atuariais sugeridas estão sendo adotadas e cumpridas, destacando o superavit financeiro do exercício de R\$ 1.903.484,63. Assevera, também, que não pode ser responsabilizada pela crise previdenciária que assola o país, decorrente, dentre outros motivos, do envelhecimento da população, plano de cargos e carreiras do magistério.

## **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 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.

A despeito de tal quadro não ser de inteira responsabilidade da ora defendente, vez que não se chega a uma situação como a descrita em curto espaço de tempo, tendo as gestões anteriores sua própria cota de responsabilidade na construção desse cenário, não há de se afastar a obrigação do gestor em acompanhar a solidez do RPPS de modo que o regime ofereça tanto segurança jurídica ao conjunto dos segurados do sistema, quanto garantia ao município.

**ID.16] Ausência de cobrança de encargos legais decorrentes de pagamentos em atraso de contribuições previdenciárias recolhidas ao RPPS (Item 8.3).**

**[ID.17] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.4).**

Aponta a auditoria que as alíquotas de contribuição previdenciária ao RPPS — dos entes e de seus servidores—, apesar de respeitarem os limites constitucional e legalmente estabelecidos, não foram as sugeridas pela reavaliação atuarial, conforme Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias (doc. 43) e DRAA 2019, ano-base 2018 (doc. 42).

Salienta que, embora a avaliação atuarial 2019 (data base 2018) recomende uma alíquota de 17,57%, os demonstrativos registram a aplicação de uma alíquota de 16,55%. Tal fato, conforme auditoria, pode ser causa de desequilíbrio atuarial e/ou financeiro do RPPS colocando em risco sua sustentabilidade, prevista no art. 40, caput, da Constituição Federal.



Registra, também, que, de acordo com o Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (doc. 44), a maioria deles foi realizada após a data de vencimento, não havendo sido recolhidos os devidos encargos decorrentes dos atrasos nos repasses das contribuições dos servidores e das patronais (normal e suplementar) ao fundo previdenciário de João Alfredo.

A defesa assevera que os valores dos encargos por atraso no recolhimento das contribuições são de pequena monta (R\$ 3.242,41), não tendo, portanto, "o condão de macular as contas prestadas pela Defendente".

Em relação a não adoção da alíquota sugerida na avaliação atuarial, a interessada afirma que foi elaborado em 2020 estudo atuarial; que encaminhou projeto de lei referente ao reescalonamento do atual plano de custeio; que o RPPS adotou um reescalonamento do atual plano de amortização com objetivo de receber recursos decorrentes de compensação previdenciária; e que vem buscando investimentos de maior rentabilidade junto às instituições financeiras.

## **Análise**

Um Regime de Previdência busca o equilíbrio atuarial, qual seja, a garantia de que seus recursos serão suficientes para o pagamento de todas as suas obrigações, tanto no curto prazo, como no longo prazo, que alcança todo o seu período de existência. Assim sendo, o equilíbrio atuarial de um regime previdenciário é calculado em sua avaliação atuarial, correspondendo a um estudo feito por técnico especializado com objetivo de apurar o custo do RPPS, incluindo todos os compromissos futuros do plano de benefícios para honrar os direitos previdenciários, apresentando, para tanto, um plano de custeio determinando de que maneira esses compromissos poderão ser financiados. Neste sentido, propõe alíquotas de contribuição que preservem o equilíbrio do sistema previdenciário.

A justificativa da adoção de medidas em exercícios seguintes apresentadas para não implantação da alíquota sugerida pelos atuários para 2019 não elide os apontamentos. Como citou a auditoria, tal fato contribuiu para o desequilíbrio atuarial do RPPS. Entendo, no entanto, que a falha apontada, por si só, não macula as contas, devendo ser determinado o acompanhamento ao governante 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.

Cabe, por fim, registrar que, considerando a análise global das presentes contas de governo, houve observância da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global. De fato, restou configurada a aplicação adequada, conforme mandamentos constitucionais e legais, em áreas essenciais, no caso educação e saúde.





Decerto que remanescem algumas falhas de controle constatadas, desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de contabilidade e controle orçamentário, financeiro e patrimonial, que, em sua análise geral, nos termos de contas de governo, não possuem o condão de macular as contas, cabendo a aplicação dos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade, devendo, no entanto, ser objeto de determinações.

Ante o exposto,

**VOTO pelo que segue:**

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA,  
FINANCEIRA E PATRIMONIAL.  
DESPESA COM PESSOAL. LIMITE  
LEGAL. CUMPRIMENTO. DEVER  
DO GESTOR. PRINCÍPIO DA  
RAZOABILIDADE. PRINCÍPIO DA  
PROPORCIONALIDADE.

1. O governo municipal, a fim de manter uma gestão regular, deve observar as normas de natureza orçamentária, financeira e patrimonial.
2. É dever de todo gestor público respeitar o limite legal de despesas com pessoal e apresentar as contas públicas com uma gestão fiscal responsável ao final do exercício financeiro por força de disposição da própria Carta Magna e LRF.
3. Quando, numa visão global das contas de governo, constata-se que houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global, cabe a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

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

**Maria Sebastiana Da Conceição:**



**CONSIDERANDO** os termos do Relatório de Auditoria e defesa apresentada;

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

**CONSIDERANDO** que não houve a recondução do percentual de despesa total com pessoal do Executivo municipal ao limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao finalizar o exercício com o percentual de comprometimento da RCL de 56,47%, desenquadramento que teve início em 2017, deixando de observar o disposto no art. 23 do referido diploma legal;

**CONSIDERANDO** a inscrição de restos a pagar processados sem que houvesse disponibilidade de caixa, tratando-se de fato potencialmente comprometedor do desempenho do exercício seguinte, uma vez que serão necessárias receitas futuras para quitar dívidas passadas;

**CONSIDERANDO** o cumprimento dos demais limites constitucionais e legais, conforme evidencia o Anexo Único da presente deliberação;

**CONSIDERANDO** o repasse integral das contribuições devidas aos regimes previdenciários;

**CONSIDERANDO** que os demais apontamentos registrados pela auditoria, no contexto em análise, apresentam menor gravidade e são incapazes, por si sós, de macular as presentes contas, devendo ser encaminhados ao campo das determinações para adoção de medidas para que não voltem a se repetir em exercícios futuros;

**CONSIDERANDO** que cabe a aplicação no caso concreto dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade;

**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 João Alfredo a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Maria Sebastiana Da Conceição, relativas ao exercício financeiro de 2019.

**DETERMINAR**, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de João Alfredo, 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, que tem sido



sistematicamente superdimensionada ao longo dos últimos anos, 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;

2. Estabelecer na proposta de Lei Orçamentária 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;
3. Elaborar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso baseados em estudo técnico-financeiro dos ingressos e dispêndios municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas e saídas de recursos e melhor programar a compatibilização entre ambas, abstendo-se de estabelecer tais instrumentos de planejamento e controle por mero rateio dos montantes anuais estimados;
4. Observar quando da elaboração da programação financeira a especificação da 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. Constar no Relatório de Gestão Fiscal do encerramento do exercício, quando da extrapolação dos limites com gastos com pessoal, as medidas adotadas para a redução e controle da despesa total com pessoal;
6. Adotar medidas de controle voltadas a melhorar a capacidade de pagamento dos compromissos de imediato e curto prazo e prevenir a assunção de compromissos quando inexistirem recursos para lastreá-los, evitando a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos para sua cobertura;
7. Abster-se de empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro;
8. 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.

**DETERMINAR, por fim, o seguinte:**



À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Para providenciar a formalização de processo de gestão fiscal referente ao exercício de 2019, em face da não recondução da despesa total com pessoal ao limite previsto no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, tratado na análise do item 5.1 do Relatório de Auditoria.



## 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 %	30,66 %	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 %	65,89 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	25,06 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	56,47 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	2.386.680,97	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	43,52 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	16,55 %	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 %	16,55 %	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

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator