Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

10ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 30/03/2021

PROCESSO TCE-PE N° 20100217-6
RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS
MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo
EXERCÍCIO: 2019
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Carpina

INTERESSADOS:

Manuel Severino da Silva
MARCIO JOSE ALVES DE SOUZA (OAB 05786-PE)

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da prestação de contas anual da Prefeito Municipal de Carpina, Sr. MANUEL SEVERINO DA SILVA, exercício de 2019.

A área técnica elaborou Relatório de Auditoria e afirma:

> Os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, segundo Resolução TC nº 13/96, compreendendo:
>
> Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
>
> Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;
>
> Verificação quanto a conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;
>
> Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;
>
> Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.".

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

Após análise Técnica, foi elaborado Relatório Técnico que, em síntese, apontou o seguinte:

[ID.01] 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.02] 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.03] Programação financeira deficiente (Item 2.2);

[ID.04] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2);

[ID.05] 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.06] Déficit de execução orçamentária no montante de R$ 80.387,53, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4);

[ID.07] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1);

[ID.08] 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.09] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R$ 2.913,85 (Item 3.4);

[ID.10] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R$ 27.144,53 pertencentes ao exercício (Item 3.4);

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

[ID.12] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1);

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

[ID.13] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1);

[ID.14] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1);

[ID.15] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio;

[ID.16] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4);

[ID.17] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3);

[ID.18] Ausência de fonte específica para registro das despesas custeadas com recursos do superavit financeiro do FUNDEB ocorrido no exercício anterior (Item 6.3);

[ID.19] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R$ -8.571.467,55, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1);

[ID.20] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R$ 501.426.099,17 (Item 8.2);

[ID.21] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (Item 8.2).

Devidamente notificado o interessado apresentou defesa (documentos nº 69 a 75).

VOTO DO RELATOR

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

Apresento, de forma bastante sucinta, os argumentos e alegações apresentadas pelo interessado confrontando-os com os apontamentos das irregularidades e deficiências que constam do relatório de auditoria, e a seguir passo à análise.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

[ID.01] a [ID.05] Conteúdo da LOA não atende a legislação.

Conforme a auditoria, com relação aos créditos adicionais, a LOA 2019 autorizou a modificação do orçamento diretamente pelo Poder Executivo através da abertura de créditos adicionais até o valor de R$ 52.002.000,00, o que corresponde a 30,00% da despesa total fixada.

O art. 8º da LOA estipulou que o limite estabelecido no art. 7º não seria onerado quando o crédito se destinasse ao atendimento de despesas:

- Do Poder Legislativo;
- De pessoal e encargos sociais;
- Serviço da dívida e encargo da dívida;
- Com previdência social;
- Sentenças judiciais;
- Despesa destinada a defesa civil, combate aos efeitos de catástrofes, secas e epidemias.

De acordo com o relatório:

> O art. 8º é um dispositivo inapropriado para a abertura de créditos adicionais, uma vez que amplia significativamente a abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo, por decreto, ao estabelecer que não há limite para créditos adicionais destinados a despesas de volume significativo no orçamento municipal, tais como despesas do grupo de Pessoal e Encargos Sociais, que representam 61,14% da despesa total fixada. O art. 8º da LOA também deixa as despesas de Previdência Social (12,11% do orçamento fixado), entre outras, sem limite para a abertura de créditos adicionais por decreto diretamente pelo Poder Executivo.
>
> Os valores das despesas fixadas mencionadas no parágrafo anterior representam percentuais ainda maiores do orçamento executado, pois Carpina executou apenas 88,89% das despesas fixadas (Item 2.4).
>
> Verifica-se, assim, que o já elevado limite de 30,00% do orçamento estabelecido pelo art. 7º da LOA é fictício, uma vez que o art. 8º, na prática, autoriza o Poder Executivo a modificar bem mais da metade do orçamento anual por decreto, sem consultar o Legislativo.
>
> Adicionalmente, o art. 8º vai de encontro ao art. 167, VII, da Constituição Federal, que veda “a concessão de créditos ilimitados”.

Diante do exposto, a auditoria conclui 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

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

descaracteriza a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, afasta o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.

Ressalta-se que as deficiências de elaboração da LOA 2019 acima relatadas contribuíram para a realização de despesas em volume maior do que arrecadação de receitas, resultando em um déficit de execução orçamentária de R$ -80.387,53.

A defesa alega que:

> Quanto ao conteúdo da LOA, a auditoria relata que o art. 8º do referido dispositivo legal ampliaria de forma significativa possibilidade de abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo (30%), sem a anuência do Legislativo.
>
> No entanto, no item 2.3 Créditos Adicionais do Relatório de Auditoria, verifica-se que o percentual suplementado pelo Executivo foi de apenas 15,08% - valor bem inferior do limite estabelecido na Lei Orçamentaria Anual – Lei Municipal de nº. 1.703/2018.
>
> Vê-se que, embora o art. 8º da LOA permitisse a suplementação de até 30% do orçamento, tal percentual não foi utilizado pelo Defendente.
>
> Ademais, a Lei nº. 1.739/2019, LOA do exercício financeiro de 2020, não trouxe tal dispositivo de majoração de suplementação do orçamento em seu art. 8º, e o art. 7º, o percentual passou a ser de 20% e não mais de 30%, conforme se extrai da leitura do seu texto (DOC. 01). Enfim, comprova-se a responsabilidade fiscal do Defendente.

Verificou-se também que a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Município de Carpina não foram encaminhados corretamente na prestação de contas.

Consta no relatório de auditoria que o Município encaminhou a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso na prestação de contas (doc. 30). Verificou-se que, em obediência ao previsto no art. 13 da LRF, a programação financeira evidencia o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, porém, observou-se falha na elaboração desses instrumentos ao dividir igualmente nos seis bimestres a receita e despesa previstas sem contar com qualquer variação na entrada ou saída de recursos.

Tal omissão não permite que o governo adote medidas para o controle do gasto público, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira acima citados, causando impactos no resultado da execução orçamentária que podem levar a um grave desequilíbrio fiscal futuro.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

Por fim, a auditoria informa que foi identificada a especificação, em separado, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, porém não foi demonstrado a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

A defesa contrapõe no sentido de que tais falhas apontadas pela auditoria são meramente formais, uma vez que pequenas impropriedades em instrumentos de planejamento e supostas falhas de registro contábil não significam, necessariamente, um dano ou prejuízo ao erário.

Apesar das alegações da defesa, o documento constante da prestação de contas (doc. 30) se revelou um normativo incompleto, haja vista que não atende ao comando expresso do art. 13 da LRF.

Apesar do exposto, com relação às deficiências da Lei Orçamentária, não ensejam a rejeição das contas do interessando, cabendo, a meu ver, recomendação para o aperfeiçoamento das futuras Leis Orçamentárias Anuais com a finalidade de buscar um melhor controle dos gastos públicos e do atingido das metas e objetivos traçados no planejamento orçamentário.

[ID.06] Déficit de execução orçamentária no montante de R$ 80.387,53, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas.

De acordo com a auditoria, o Município de Carpina realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R$ 80.387,53.

Segundo a defesa:

> Por outro lado, segundo a auditoria no item 2.4 – Execução Orçamentária, houve Déficit Orçamentária na ordem de R$ 80.387,53, o que representou 0,05% da Receita Orçamentária conforme demonstrado na Tabela 2.4, do próprio relatório de auditoria. Afirma ainda a auditoria que o resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal.
>
> Ocorre que é razoável o valor do déficit orçamentário (R$ -80.387,53), quando comparado uma receita orçamentária arrecadada de R$ 154.053.126,93 e uma despesa orçamentária de R$ 154.133.514,46.
>
> Ressalte-se que, mesmo com um déficit orçamentário de R$ -80.387,53, a disponibilidade financeira em 31 de dezembro de 2019 foi de R$ 7.154.155,98, conforme demonstrado no Balanço Patrimonial do exercício financeiro em comento. Ou seja, a disponibilidade de caixa é de mais de 88 vezes mais que o déficit orçamentário.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

> Ademais para cada um R$ 1,00 previsto foi arrecadado R$ 0,89, bem como para cada um R$ 1,00 de despesa autorizada foi empenhado R$ 0,89, conforme demonstrado no relatório de auditoria nos itens 2.4.1 e 2.4.2.
>
> Isso demonstra que o déficit orçamentário, quando comparado com o volume de despesa autorizada com a empenhada, é igual à receita arrecadada.

Sabe-se que a LDO tem o papel de orientar o conteúdo e forma da LOA. Assim, deve orientar sobre a estimativa de receitas e despesas, a expectativa sobre a taxa de inflação, crescimento econômico, equilíbrio entre receitas e despesas, metas e prioridades da administração bem como a forma de limitação de empenho.

O princípio orçamentário do equilíbrio preza que o orçamento deve manter o equilíbrio, do ponto de vista financeiro, entre os valores de receita e de despesa. Este princípio encontra-se consagrado na LRF art. 4º, I, a, onde determina que a LDO disporá sobre o equilíbrio entre receita e despesa. Ainda no art. 5º da LRF, reforça-se este entendimento ao determinar que o projeto da LOA deverá ser elaborado de forma compatível com PPA e LDO, buscando assim não só o equilíbrio orçamentário como também o das finanças públicas.

Em caso em que o ente não alcançar o equilíbrio, para tal fim deve-se proceder a limitação de empenho, instituída pela LRF, para compatibilizar a disponibilidade financeira com os gastos autorizados na lei orçamentária nos casos em que no bimestre, a receita não foi compatível com as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas ou enquanto perdurar o excesso, em relação aos limites da dívida consolidada.

Não restam dúvidas que tal falha apontada pela auditoria está ligada ao planejamento e execução orçamentária e financeira, e reflete ausência de atividade planejada, bem como falta de providências no sentido de impedir o desequilíbrio orçamentário.

Neste sentindo, verifica-se que diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados, sendo necessário garantir a legitimidade na realização dos gastos.

Certamente que para atingir seu papel e demonstrar sua preocupação, o gestor, como ordenador de despesa e controlador das finanças, deve apresentar, por meio do orçamento a realidade da unidade administrativa, da forma mais precisa possível, quanto à previsão das receitas e à fixação das despesas. Além disso, deve haver o constante acompanhamento da execução orçamentária, pois o resultado orçamentário representa o principal indicador da situação financeira a curto prazo.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

Tal irregularidade, no entanto não prejudica a avaliação favorável das contas do interessado, sendo necessário, porém que seja recomendado à atual gestão que promova ações planejadas, a fim de evitar que as despesas superem as receitas, de modo a permitir, ao menos o equilíbrio orçamentário e financeiro, devendo também, fiscalizar a execução orçamentária e observar as regras sobre finanças públicas e a diretriz estabelecida no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[ID.07] a [ID.08] Deficiências de natureza contábil.

A auditoria aponta irregularidade de natureza contábil:

- Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1);
- 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);
- Ausência de fonte específica para registro das despesas custeadas com recursos do superavit financeiro do FUNDEB ocorrido no exercício anterior (Item 6.3).

Sobre tais irregularidades, por não se tratarem de falhas de natureza grave, cabe recomendação ao gestor para:

- Aprimorar o controle contábil por fontes /destinação de recursos, a fim deque seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município;
- Fortalecer o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade.

[ID.09] e [ID.10] Não recolhimento de contribuições previdenciárias ao RGPS.

Conforme detalhado no relatório de auditoria, o Município de Carpina recolheu integralmente as contribuições previdenciárias ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) referentes às contribuições retidas dos servidores e referentes à contribuição normal (parte patronal).

Em relação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a arrecadação e o recolhimento das contribuições previdenciárias devidas devem obedecer ao disposto na Lei Federal nº 8.212/1991 (art. 30 e seguintes).

Com base no demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RGPS, verifica-se que não foi recolhido o montante de R$

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

30.058,38 (sendo R$ 2.913,85 referente às contribuições descontadas dos servidores, 0,14% das contribuições retidas, e R$ 27.144,53 referente à parte patronal, 0,48% das contribuições devidas).

A defesa esclarece:

> O valor apontado pela auditoria como não recolhido ao RGPS (R$ 2.913,85, retido dos servidores, R$ 27.144,53, da parte patronal, totalizando o valor de R$ 30.058,38) representa 0,39%, das obrigações do servidor e patronal devida. Ou seja, a própria auditoria reconhece que foram pagos 99,61% das obrigações devidas ao RGPS.
>
> No entanto, o valor recolhido foi de 100%, como se comprova nos comprovantes em anexo.
>
> Por fim, destaca que a própria auditoria reconhece que ao RPPS foram recolhidas 100% das contribuições previdenciárias. Em suma, inexiste irregularidade atinente ao recolhimento das contribuições previdenciárias.

Isto posto, da análise da documentação acostada pela defesa, observa-se que houve o recolhimento integral das contribuições previdenciárias.

[ID.11] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses.

Constata-se que o Município de Carpina encerrou o exercício de 2019 sem capacidade de honrar imediatamente os seus compromissos de curto prazo, tendo em vista que o valor do Disponível era menor do que o valor do Passivo Circulante. O Município demonstrou incapacidade de honrar seus compromissos de curto prazo contando com todos os seus recursos de curto prazo.

Os indicadores do grupo liquidez têm por objetivo evidenciar a situação da organização pública no que tange ao cumprimento das obrigações em curto prazo. O índice de Liquidez corrente representa o quanto do ativo circulante está comprometido com obrigações do passivo circulante. Deve ser positivo e quanto maior melhor. Menor que 1,0 significa capital circulante líquido negativo, entre 1,0 e 1,9 pode ser que haja risco de inadimplência, e acima de 2,0 é recomendável e seguro.

Conforme a doutrina, a liquidez considera todos os valores que a organização poderá arrecadar e pagar no curto e longo prazo, logo mede a capacidade de pagamento atual e futuro e não o que sobrou ou faltou no caixa, como é o caso do fluxo de caixa.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

O resultado apresentado pela auditoria (Índices de Liquidez Imediata de 0,23 e Liquidez Corrente de 0,27) demonstra incapacidade de honrar seus compromissos de curto prazo contando apenas com suas disponibilidades (recursos disponíveis em caixa ou bancos).

Considerando que houve uma melhora em relação ao exercício anterior, recomendo ao atual gestor a recuperação da capacidade de pagamento de curto prazo do município.

[**ID.12] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF.**

[ID.13] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF.

[ID.14] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal.

O levantamento da auditoria revelou que a despesa total com pessoal do Poder Executivo, no último quadrimestre do exercício de 2019, alcançou R$ 96.800.077,27. Isto representou um percentual de 69,78% em relação à Receita Corrente Líquida do Município, divergindo do apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2019 (65,14%).

De acordo com o Relatório de Auditoria foi detectado um subdimensionamento no valor da despesa com pessoal informado no RGF do encerramento do exercício (doc. 13), uma vez que, para o cálculo das "Despesas não computadas (§ 1º do art. 19 da LRF)", a contabilidade municipal deixou de considerar o impacto das transferências do Tesouro para suprir a incapacidade do RPPS de honrar seus compromissos financeiros no montante de R$ 7.486.805,85, conforme detalhado no Apêndice III.

Observa-se que o Poder Executivo de Carpina desenquadrou- se no 1°, 2º e 3º quadrimestres de 2019 e vem desenquadrado desde 2015, ultrapassando o limite previsto na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ressalte-se, ainda, que o referido Poder Executivo foi alertado por este Tribunal de Contas em razão de ter ultrapassado o percentual de 48,6% da RCL (limite de alerta), ou seja, 90% do limite máximo legal, conforme Ofício (s) TC/GC nº 00149/2019, de 06/09/2019, TC/ GC nº 00009/2019, de 15/01 /2020(doc. 61, 62), nos termos que prescreve o art. 59, § 1º, inc. II, da Lei Complementar nº 101/2000.

A defesa alega que o aumento da despesa com pessoal, e o consequente descumprimento da LRF, se deve a:

- Desequilíbrio financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Carpina, conforme evidenciado no item 8.1 do relatório de auditoria;

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

- O déficit previdenciário do RPPS tem obrigado o Poder Executivo a aportar mais recursos para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários, obrigação imposta pelo § 1º do artigo 2º da Lei Federal nº. 9.717/1998 e Portaria do MPS nº. 403/2008;
- Salário mínimo;
- Plano de Cargo e Carreira do Magistério; e
- Folha de contratados da Unidade Mista de Saúde.

Vale frisar que, mesmo existindo questões graves de pessoal e de déficit previdenciário nos exercícios de 2015 a 2019, o interessado não se incumbiu do poder-dever constitucional da promoção de uma gestão fiscal responsável, mesmo com severo descontrole fiscal.

Como bem relata a peça de auditoria, *"*o Poder Executivo de Carpina vem de um longo período de desenquadramento em relação a este limite. Efetivamente, desde 2010 este Tribunal abre processos para analisar a ausência de recondução da DTP do Poder Executivo municipal ao limite prescrito na LRF, nos prazos nela estabelecidos*"*.

O Poder Executivo municipal não conseguiu retornar ao limite legalmente previsto, permanecendo em situação de recorrente reincidência durante todos os períodos fiscais seguintes. Ou seja, após o desenquadramento original, nos 24 (vinte e quatro) quadrimestres seguintes, o Município não demonstrou ter adotado as medidas voltadas à redução dos gastos com pessoal.

A partir dos autos, observa-se que o interessado não trouxe provas no sentido de demonstrar se medidas referentes à diminuição da despesa com pessoal teriam sido efetivamente adotadas, ou, no caso da organização da estrutura administrativa, quais teriam sido os impactos que esta ação teria causado nas finanças municipais, para fins de diminuir as despesas com pessoal, notadamente porque eles permaneceram consideravelmente elevados durante todo o exercício financeiro de 2019.

Pelo exposto, não prosperam os argumentos da defesa. No entanto, conforme jurisprudência desta Corte, a análise de conta de governo tem natureza política e não se confunde com a responsabilidade sobre atos de gestão, objeto de análise de outras modalidades processuais prevista na Lei Orgânica deste Tribunal. Assim, a análise da Gestão Fiscal difere da avaliação das contas de prefeito.

Considerando que todos os demais limites constitucionais e legais foram cumpridos, que esta foi a única irregularidade de maior gravidade, sigo a jurisprudência desta Corte, relativo às Despesas com Pessoal, que considerou que, embora enseje a aplicação de multa no bojo de um Processos de Gestão Fiscal, nos termos da Lei Federal nº 10.028/2000 – Lei de Crimes Fiscais, a irregularidade, por si, não enseja a rejeição das contas de governo do exercício em análise.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

[ID.15] e [ID.16] Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.

A auditoria aponta que não havia recursos vinculados e não vinculados suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados de R$ 3.537.436,60, em recursos vinculados, e R$ 4.185.789,16, em recursos não vinculados, ao encerrar o exercício de 2019.

Identificando-se, assim, que, em 2019, houve a inscrição de restos a pagar processados sem que houvesse disponibilidade de caixa, caracterizando um ponto de desequilíbrio fiscal do Poder Executivo municipal.

Além disso, constatou-se que houve inscrição de restos a pagar não processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa no montante de R$ 210.000,00, caracterizando novamente um ponto de desequilíbrio fiscal do Poder Executivo municipal.

A defesa explica que tal diferença negativa decorreu diretamente do desequilíbrio fiscal causado pela necessidade de realização de aporte financeiro à previdência própria do Município.

Alega que, embora a LRF preveja, em seu art. 42, a proibição de assunção de novas despesas sem disponibilidade de caixa, nos dois últimos quadrimestres do último ano de gestão, não existe nenhuma disposição legal que proíba a realização de qualquer despesa no primeiro ano e que o Manual de Demonstrativos Fiscais não tem a força de lei.

De outro lado, considerando que a inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte, mantenho os termos do relatório de auditoria. No entanto considero que a irregularidade em tela não enseja a rejeição das contas do interessado.

[ID.17] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício.

Conforme apurado no Apêndice IX, Prefeitura Municipal de Carpina não deixou saldo contábil no FUNDEB a ser aplicado no exercício seguinte, cumprindo a exigência contida no artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494 /2007.

Apesar de ter cumprido o limite disposto no art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007, é possível observar que o Município realizou despesas do FUNDEB sem lastro financeiro. Foram identificadas despesas inscritas em Restos a Pagar, no montante de R$ 377.521,61, que não serão quitadas com recursos do FUNDEB do orçamento de 2019.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

De acordo com o relatório de auditoria:

> Ademais, verificou-se que houve saldo do FUNDEB em 2018 a ser utilizado em 2019 no montante de R$ 499.025,18, conforme Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (doc. 2074), haja vista constar o valor informado no quadro “DEDUÇÕES PARA FINS DE LIMITE DO FUNDEB”, no campo “DESPESAS CUSTEADAS COM O SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DO FUNDEB”.
>
> Contudo, apesar do município demonstrar sua utilização, para tais recursos não foram abertos créditos adicionais, conforme Mapa Demonstrativo das Leis e Decretos referentes aos créditos adicionais (doc. 49) com base em superavit financeiro, além de não aparecer a utilização de tais recursos no quadro “CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS NO EXERCÍCIO SUBSEQÜENTE “.
>
> Tal fato demonstra descontrole no registro e acompanhamento dos recursos gastos e recebidos do FUNDEB.

Pelo exposto, mantenho os termos do relatório de auditoria, recomendando que o gestor municipal 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, o saldo contábil da conta do referido fundo, então negativo, deve ser recomposto em montante equivalente ao valor despendido.

[ID.19] a [ID.21] Regime Próprio de Previdência.

Segundo a auditoria, em 2019, o RPPS de Carpina apresentou um resultado previdenciário deficitário de R$ 8.571.467,55, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício.

Percebe-se que houve uma piora em relação ao exercício anterior no resultado previdenciário, tendo em conta que em 2018 o referenciado resultado foi deficitário em R$ 5.201.501,40.

Conforme o relatório, o resultado previdenciário negativo do exercício foi influenciado, entre outros aspectos, pela não implementação do plano de amortização sugerido pelo DRAA 2019. Tal fato culminou com a incapacidade do RPPS, no exercício, de acumular recursos para honrar os pagamentos futuros dos benefícios previdenciários.

Acrescenta-se à existência de deficit previdenciário, o fato de que o RPPS de Carpina já não possui mais recursos financeiros acumulados para cobrir a

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

diferença entre receitas e despesas, ficando dependente de repasses do tesouro municipal para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários, consoante obrigação imposta pelo § 1º do art. 2º da Lei 9.717/1998.

A defesa afirma que, quanto ao resultado previdenciário negativo, destaca-se que as alíquotas adotadas estão dentro do limite legal. Além disso, foi feito um aporte financeiro feito ao Fundo Previdenciário do Município no valor de R$ 7.486.805,85.

O parecer da avaliação atuarial deixou evidenciado que o resultado atuarial do RPPS de Carpina também foi deficitário, existindo uma piora em relação ao exercício anterior.

O resultado atuarial negativo seria agravado pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias. Tal fato comprometeria a capacidade do RPPS de acumular recursos para honrar os pagamentos futuros dos benefícios previdenciários e prejudicariam as finanças municipais na medida em que os orçamentos municipais futuros ficariam cada vez mais comprometidos com a cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio (art. 2º, §1º, da Lei Federal nº 9.717/98). Constata-se, no entanto, que a administração municipal recolheu integralmente as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores ao RPPS do exercício.

Pelo exposto, considerando que gestor realizou o recolhimento integral das contribuições previdenciárias ordinárias, evitando a formação de passivo futuro que comprometa o equilíbrio financeiro do RPPS, as demais irregularidades apontadas nesse ponto não são suficientes para a rejeição das contas do interessado, cabendo no entanto recomendação ao gestor para a implementação do plano de amortização sugerido pelo DRAA 2019 (doc. 42), com a finalidade de evitar o agravamento do resultado atuarial negativo do RPPS.

VOTO pelo que segue:

DESPESA COM PESSOAL. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ÚNICA IRREGULARIDADE DE NATUREZA GRAVE.

1. é possível a emissão de parecer favorável à aprovação das contas quando a extrapolação do limite de gastos com pessoal for a única irregularidade grave;
2. precedentes deste tribunal: processo TCE-PE nº 16100047-2 e processo TCE-PE nº 1302449-8.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

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

CONSIDERANDO que a única irregularidade de maior gravidade foi o descumprimento do percentual da despesa com pessoal e a jurisprudência em casos semelhantes (Processo TCE-PE nº 16100047-2, Processo TCE-PE nº 1302449-8);

CONSIDERANDO que as demais irregularidades apontadas pela Auditoria não causaram dano ao Erário nem têm o condão de ensejar a rejeição das presentes contas;

Manuel Severino Da Silva:

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 Carpina a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Manuel Severino Da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2019.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Carpina, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Respeitar os limites presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal para a Despesa Total com Pessoal;

2. Elaborar a Lei Orçamentária Anual apresentando conteúdo que atenda aos requisitos exigidos pela Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal;

3. Fortalecer o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade;

4. Implementar o plano de amortização do déficit atuarial do RPPS.

É o voto.

Conselheiro Ranilson Ramos

Relator

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

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 %	33,17 %	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 %	69,78 %	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 %	16,92 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	69,78 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput doa 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

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

	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.	6.322.196,13	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,46 %	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 contriuição do servidor)	22,00 %	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

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 8759a915-edf5-4db1-8627-e6fd2e4b09ce

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , relator do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

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

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator