



9ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 30/03/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 21100474-1

RELATOR: CONSELHEIRA TERESA DUERE

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

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

INTERESSADOS:

ERIVALDO DE OLIVEIRA SANTOS

LUIS ALBERTO GALLINDO MARTINS (OAB 20189-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

PARECER PRÉVIO

CONTAS DE GOVERNO.
PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL PRECÁRIO.
INSTRUMENTO DE CONTROLE
ORÇAMENTÁRIO DEFICITÁRIO.
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEFICITÁRIA. INEFICIENTE
CONTROLE CONTÁBIL POR FONTE
/APLICAÇÃO DE RECURSOS.
DESPESA NOVA. INSUFICIÊNCIA
DE CAIXA (ART. 42 DA LRF). FIM
DE MANDATO. CALAMIDADE
PÚBLICA. RECURSOS DO
FUNDEB. NÃO APLICAÇÃO DE
SALDO DE EXERCÍCIO ANTERIOR.
PREVIDÊNCIA PÚBLICA
DEFICITÁRIA. CONTRIBUIÇÕES
PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS AOS
REGIMES DA PREVIDÊNCIA
SOCIAL (RGPS E RPPS). NÃO
REPASSE/RECOLHIMENTO DE
CONTRIBUIÇÕES
PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS. NÃO
ADOÇÃO DE ALÍQUOTAS
ATUARIAIS. TRANSPARÊNCIA
GOVERNAMENTAL INADEQUADA.



1. A autorização prévia para abertura de créditos adicionais em montantes demasiados depõe contra o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada.

2. É deficiente o controle orçamentário realizado sem o devido instrumento de cronograma de execução orçamentária, bem como o que permite saldo negativo em contas do Balanço Patrimonial.

3. A execução orçamentária sem recursos financeiros que lhe deem suporte possibilita o comprometimento da execução orçamentária-financeira do exercício seguinte e aumenta o passivo do Município.

4. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo e enquanto perdurar a situação, é afastada a exigência de disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder ou órgão (prevista no art. 42 da LRF), desde que essas obrigações sejam referentes ao combate à calamidade pública.

5. Saldo de recurso do FUNDEB de exercício anterior deve ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional, por força do disposto no art. 21, § 2º, da Lei Federal n.º 11.494 /2007 (revogada pela Lei Federal n.º 14.113/2020, de 25/12/2020).

6. A ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias é irregularidade grave, gera ônus ao Município, ainda que haja parcelamento do débito, referente aos juros e multas incidentes, comprometendo as gestões futuras.

7. A existência de déficit previdenciário demanda a adoção de



medidas para minimizá-lo, a exemplo da implementação das alíquotas indicadas em estudos atuariais e do recolhimento integral e tempestivo de contribuições previdenciárias ao RPPS.

8. Compromete a transparência pública, assim como o controle social, a não disponibilização integral do conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar n.º 131/2009, na Lei n.º 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal.

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 30/03/2023,

Erivaldo de Oliveira Santos:

CONSIDERANDO que o presente processo se refere às contas de governo, instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo, apresentadas na forma de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária; demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao legislativo; bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

CONSIDERANDO que a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (art. 70, II, CF/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, DJ 16/09/02);

CONSIDERANDO a margem de erro de 400,5% no cálculo da estimativa das receitas de capital, o que denota a necessidade de aperfeiçoamento da metodologia utilizada na elaboração da estimativa,



que deve basear-se em elementos racionais e objetivos, além de considerar os critérios elencados no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

CONSIDERANDO a inconsistência das informações sobre a despesa municipal prestadas aos órgãos de controle por meio do Siconfi (STN) e do sistema Tome Conta (TCE/PE), em percentuais que variam de 7,75% a 19,53% (este último em Educação);

CONSIDERANDO as deficiências na elaboração do cronograma de execução mensal de desembolso, consubstanciadas no somatório dos desembolsos mensais destoante do indicado na LOA 2020 para a despesa total e no não reflexo das variações relacionadas às peculiaridades das despesas municipais, demonstrando o evidente distanciamento do planejamento com a realidade municipal, o que retira a eficácia desse instrumento;

CONSIDERANDO a fragilidade do planejamento e na execução orçamentária, demonstrados a partir da constatação de um limite exagerado para abertura de créditos suplementares, que permitiu a abertura de créditos suplementares no exercício em valor que corresponde a 76% da despesa fixada, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, depondo contra o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada;

CONSIDERANDO a fragilidade da execução orçamentária (que guarda estreita relação com o planejamento deficiente), demonstrada pelo déficit de execução orçamentária de R\$ 7,7 milhões, correspondente a 14,41% da Receita Corrente Líquida municipal, resultado que tem se repetido ao longo de toda a sua gestão no ente (2017-2020, exceto no exercício de 2019), alcançando em 2020, ano de eleições municipais, seu maior valor da série histórica, puxado pela execução de despesas em 2020, ano de eleições municipais, num valor 31% superior (R\$ 68,3 milhões) à média dos 3 exercícios anteriores (R\$ 51,2 milhões), a despeito da receita arrecadada recorde (R\$ 60,6 milhões);

CONSIDERANDO a fragilidade do controle da execução orçamentária, demonstrada pelo déficit financeiro de R\$ 51,8 milhões, evidenciado no Balanço Patrimonial, bem como pela incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses, além de pela inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos para seu custeio e pelo ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial;



CONSIDERANDO os registros deficientes do Passivo de longo prazo do Balanço Patrimonial do município, consubstanciados tanto nas provisões matemáticas previdenciárias fundamentadas em valores desatualizados quanto em provisões matemáticas previdenciárias apuradas incorretamente;

CONSIDERANDO que, embora tenha herdado da gestão anterior à sua uma capacidade já limitada de pagamento de dívidas de curto prazo, o prefeito, **mesmo com uma receita arrecadada em 2020 mais de 45% superior à média das receitas arrecadadas durante a gestão anterior, em vez de adotar medidas para restabelecer a capacidade do ente de pagar seus compromissos com vencimento imediato ou de curto prazo, que já estava deteriorada, contribuiu para o seu agravamento**, demonstrando o descontrole dos gastos públicos durante a sua administração no Poder Executivo municipal;

CONSIDERANDO que o **repasse de duodécimos** ao Poder Legislativo 10 dias após o prazo previsto na Constituição Federal se deu no **valor (R\$ 194.629,60) correspondente a 10,6% do total anual efetivamente repassado à Câmara Municipal;**

CONSIDERANDO a inscrição, no exercício de 2020 (ano de eleições municipais), de R\$ 6.865.698,94 em **Restos a Pagar sem disponibilidade de Caixa, valor correspondente a 10,1% da despesa executada e, aproximadamente, 16 vezes superior (15,87) à disponibilidade bruta de caixa para o exercício de 2020;** bem como a realização de **despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa e não relacionada ao combate à pandemia da covid-19**, no valor de R\$ 966.570,46, o que configura a concretização dos riscos que eles oferecem para o **embaraçamento da situação financeira da gestão seguinte;**

CONSIDERANDO que não houve abertura de créditos adicionais com base em superávit financeiro relativamente ao saldo do FUNDEB de 2019 (R\$ 141.714,29) que deveria ser utilizado em 2020, corroborando o **descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício;**

CONSIDERANDO o não recolhimento, no exercício de 2020, de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) no montante de R\$ 79.647,49 (parte dos servidores), correspondente a 11,72% da contribuição retida, e R\$ 390.229,38 (parte patronal), equivalente a 33,65% da contribuição devida, diante de uma já expressiva dívida previdenciária junto ao RGPS ao final de 2020 da ordem de R\$ 6,14 milhões;



CONSIDERANDO o não recolhimento, no exercício de 2020, de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), relativamente à contribuição dos servidores (R\$ 386.748,94), o equivalente a **20,5% do total retido**; à contribuição **patronal normal** (R\$ 1.165.428,49), o correspondente a **52,6% do devido**; à contribuição **patronal suplementar** (R\$ 1.537.388,32), igual a **53,7% do devido**, perfazendo um não repasse /recolhimento de mais de R\$ 3 milhões;

CONSIDERANDO que, a despeito do desequilíbrio do RPPS, tanto financeiro (R\$ -30.189,19) quanto atuarial (R\$ -93.677.567,72), não foi implementado em lei o plano de amortização deste déficit, deixando-se de aplicar 3% das alíquotas de contribuição dos segurados e 7% da de contribuição patronal normal, abstendo-se, por conseguinte, de recolher contribuições equivalentes uma alíquota de 10% a esses títulos, cujo efeito prático é idêntico ao do não recolhimento de contribuições previdenciárias instituídas por lei;

CONSIDERANDO que o não repasse/recolhimento de contribuições previdenciárias, mesmo que haja posterior parcelamento, é omissão que gera ônus futuro ao Município, multas e juros; que, no caso das contribuições descontadas dos servidores, não repassadas, poderá ser caracterizado o crime de apropriação indébita, nos termos da Súmula 12 deste Tribunal;

CONSIDERANDO o cenário financeiro favorável no ente para efetuar o recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias, **evidenciado tanto no dispêndio com eventos comemorativos quanto nos aumentos sucessivos das receitas arrecadadas no município desde 2017**, quando assumiu o Poder Executivo municipal, tendo alcançado, no exercício de 2020, **o maior patamar da série histórica (R\$ 60,6 milhões), substancialmente superior à média antes da pandemia (R\$ 44,62 milhões)**;

CONSIDERANDO a necessidade de que as provisões matemáticas previdenciárias, além de apuradas corretamente, sejam calculadas com base na avaliação atuarial disponível mais recente (data-base do exercício) e registradas no Balanço Patrimonial antes de sua publicação, viabilizando-se, assim, a sincronia entre este demonstrativo e o passivo estimado pelo cálculo atuarial;

CONSIDERANDO que, embora haja possibilidade de financiamento com recursos próprios de despesas do FUNDEB inscritas em Restos a Pagar, a **inexistência de saldo de Recursos Não Vinculados do exercício aliada a um déficit de execução orçamentária da ordem de 7 milhões de reais**, eleva os riscos de comprometimento do **desempenho orçamentário do ano seguinte** dos recursos desse fundo com tais despesas;



CONSIDERANDO que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar n.º 131 /2009, na Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Moderado”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);

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 Serrita a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Erivaldo de Oliveira Santos, relativas ao exercício financeiro de 2020.

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 Serrita, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Atentar para a consistência das informações relativas a receitas e despesas municipais prestadas aos órgãos de controle, bem como para que, na elaboração dos demonstrativos fiscais, o cálculo da Despesa Total com Pessoal e da Receita Corrente Líquida considere, respectivamente, as deduções e os ajustes em conformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), sobretudo aqueles especificamente apontados pela auditoria no **ID.15**.
2. Fortalecer o planejamento orçamentário, mediante previsões adequadas para a receita/despesa, atentando para as exigências estabelecidas pela legislação, também no tocante à elaboração das programações financeiras e dos cronogramas mensais de desembolso para os exercícios seguintes, de modo a dotar a municipalidade de instrumento de planejamento eficaz, obedecendo às sazonalidades da arrecadação da receita e da execução da despesa.
3. Envidar esforços para implantar definitivamente o controle por fonte de recursos, nos termos do art. 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101 /2000), em obediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.
4. Adotar medidas para que os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal sejam efetuados integral e



tempestivamente dentro do prazo previsto na Constituição Federal, ou seja, até o dia 20 de cada mês.

5. Realizar o devido planejamento das ações do RPPS do ente, com a contratação tempestiva do atuário, fornecendo-lhe a base cadastral em tempo hábil para que as provisões matemáticas previdenciárias sejam calculadas com base na avaliação atuarial disponível mais recente (data-base do exercício) e registradas no Balanço Patrimonial antes de sua publicação, viabilizando-se, assim, a sincronia entre este demonstrativo e o passivo estimado pelo cálculo atuarial, com vistas à higidez dos registros contábeis;
6. Realizar estudos e levantamentos necessários com a finalidade de adotar medidas que visem ao equilíbrio do sistema previdenciário, bem como implementar em lei o plano de amortização do déficit atuarial do RPPS.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:

1. Por medida meramente acessória, enviar ao atual Prefeito Municipal de Serrita cópia do Inteiro Teor desta Deliberação.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE , relatora do processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO