



12ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 18/04/2023

PROCESSO TCE-PE N° 21100454-6

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

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

INTERESSADOS:

SEBASTIAO DIAS FILHO

LAUDISLAN RIBSON LIMA DA SILVA (OAB 53322-PE)

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

PARECER PRÉVIO

DESPESA TOTAL COM PESSOAL. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. LIMITES. DESCUMPRIMENTO. DISPENSA. PANDEMIA COVID-19. DEMAIS LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. CUMPRIMENTO. RGPS. RECOLHIMENTO INTEGRAL. ART. 42 DA LRF. DESCUMPRIMENTO. ÚNICA IRREGULARIDADE RELEVANTE. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

1. Devido ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, os municípios pernambucanos estavam dispensados do reenquadramento da DTP durante o exercício de 2020, conforme prevê o art. 65, inciso I, da LRF, c/c art. 1º do Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020.

2. Devido ao estado de calamidade pública provocado pela pandemia de COVID-19, os prefeitos não podem ser responsabilizados pelo



descumprimento do limite de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino durante os exercícios de 2020 e 2021, nos termos do art. 119 do ADCT.

3. O governo municipal deve corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e reduzir ao mínimo os eventuais deficits financeiros, de forma a observar o equilíbrio das obrigações financeiras do ente durante o exercício.

4. Embora tenha descumprido o art. 42 da LRF, considerando os princípios da Razoabilidade, da Proporcionalidade e da Coerência dos Julgados, e diante da situação de emergência decorrente do enfrentamento da Pandemia de COVID-19, com elevados gastos imprevisíveis dela decorrentes, tratando-se da única irregularidade relevante remanescente, torna-se cabível a recomendação pela aprovação das contas, com ressalvas.

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 18/04 /2023,

CONSIDERANDO que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de governo;

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria elaborado pela Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM;

CONSIDERANDO os argumentos constantes na defesa apresentada;

CONSIDERANDO que, embora o Executivo Municipal tenha descumprido o limite para a Despesa Total com Pessoal a partir do último quadrimestre do exercício, o interessado dispunha de prazo para reenquadramento ao limite legal, nos termos do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que os municípios pernambucanos estavam dispensados do reenquadramento da DTP no exercício de 2020,



conforme art. 65 da LRF, combinado com o art. 1º do Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020;

CONSIDERANDO não ser cabível a responsabilização do Prefeito pelo descumprimento do limite de gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino durante o exercício em questão, conforme determina o art. 119 do ADCT;

CONSIDERANDO que a realização de despesas novas contraídas nos últimos dois quadrimestres, que poderiam ser evitadas, atingiram valores relativamente irrisórios, correspondendo a apenas 0,03% da despesa realizada no exercício;

CONSIDERANDO que o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal consistiu na única irregularidade relevante remanescente;

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

CONSIDERANDO os princípios da Razoabilidade, da Proporcionalidade e da Uniformidade dos Julgados;

CONSIDERANDO a situação excepcional vivenciada no exercício de 2020 em razão da Pandemia do Coronavírus;

CONSIDERANDO o recolhimento integral das contribuições devidas ao RGPS, tanto a parte patronal, quanto a descontada dos servidores;

CONSIDERANDO que o município não possui Regime Próprio de Previdência Social;

CONSIDERANDO que o município apresentou nível de transparência pública Desejado, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE;

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

Sebastiao Dias Filho:

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 Tabira a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Sebastiao Dias Filho, 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 Tabira, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que 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;
2. Instituir a provisão para os créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto, evidenciando, em notas explicativas do Balanço Patrimonial, os critérios que fundamentaram seus registros no Ativo Circulante e/ou no Ativo Não Circulante;
3. Controlar os gastos públicos para que não haja inscrição de Restos a Pagar Processados ou Não sem a correspondente disponibilidade de recursos financeiros, de modo a não vir a comprometer os desempenhos orçamentários de exercícios futuros;
4. Evitar a inclusão de dispositivo inapropriado que amplie um limite real já estabelecido na LOA para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto;
5. Complementar, no exercício de 2023, na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, o valor de R\$ 1.070.171,87, referente ao montante não aplicado no exercício sob análise para o atingimento do percentual mínimo, conforme estabelece o art. 119, Parágrafo Único, do ADCT;
6. Adotar todas as medidas legais necessárias à recondução dos gastos com pessoal aos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/2000.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão :
Acompanha



Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: <https://stcpc.tee.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 45931345-69dc-48ce-bff1-c4a23f1c0c3d

CONSELHEIRO CARLOS PORTO , relator do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

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



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

12ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 18/04/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 21100454-6

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

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

INTERESSADOS:

SEBASTIAO DIAS FILHO

LAUDISLAN RIBSON LIMA DA SILVA (OAB 53322-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Tabira, Sr. Sebastião Dias Filho, relativas ao exercício de 2020, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas (e-TCEPE), em atendimento à Resolução TC nº 11/2014, que disciplina a implantação da modalidade processual prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo.

A equipe da Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM elaborou Relatório de Auditoria (doc. 86), apontando as falhas verificadas.

Cumprе destacar que neste processo foram auditados os tópicos discriminados a seguir, mínimos necessários à emissão do parecer prévio por parte do TCE/PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei nº 12.600/2004. Os demais atos de gestão e/ou ordenamento de despesas deverão ser considerados quando da auditoria das Prestações de Contas vinculadas aos órgãos e entidades do município.

1. RESUMO DO RELATÓRIO
2. ORÇAMENTO
3. FINANÇAS E PATRIMÔNIO
4. REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES
5. RESPONSABILIDADE FISCAL



6. EDUCAÇÃO
7. SAÚDE
8. PREVIDÊNCIA PRÓPRIA.
9. TRANSPARÊNCIA
10. TRANSIÇÃO DE GOVERNO

O Relatório de Auditoria apresenta a Tabela 1b, a qual discrimina os dados acerca do cumprimento dos limites legais e constitucionais, com as seguintes informações:

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado	Situação
Duodécimos	Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores	R\$ 2.375.651,55	CF/88, <i>caput</i> do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 2.366.124,24	Cumprimento
Pessoal	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 49,17%	Cumprimento
				2º Q. 52,60%	Cumprimento
				3º Q. 57,71%	Descumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida – DCL.	120% da RCL.	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal.	14,80%	Cumprimento



Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 – art. 212.	21,77%	Descumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	60% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 11.494/2007.	79,97%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 12.494/2007.	-1,48%	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	18,08%	Cumprimento

O Relatório de Auditoria também apontou, em seu Item 1, as irregularidades e deficiências listadas a seguir:

Orçamento (Capítulo 2)

1. Ausência de arrecadação de receita de contribuição para custeio de iluminação pública - COSIP (Item 2.1);
2. 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);
3. Programação financeira deficiente (Item 2.1);



4. Ausência de elaboração de cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2);
5. 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 2.2);
6. Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.2);
7. Deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 161.260,43, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3);
8. Balanço Orçamentário com imprecisão de registro, não representando com fidedignidade a movimentação orçamentária do município (Item 2.3).

Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

9. Deficit financeiro de R\$ -654.726,69 (Item 3.1);
10. Saldo negativo em contas do Quadro de Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/ aplicação de recursos (Item 3.1);
11. Balanço Patrimonial do município sem registrar em conta redutora do Ativo o ajuste de perdas de créditos, situação não compatível com a realidade municipal (Item 3.2.1);
12. Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)

13. Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2);
14. Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a maior nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF (Item 5.2);



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

Educação (Capítulo 6)

16. Insuficiência de gastos em educação, por não atingimento do limite mínimo. Nos termos da EC nº 119/2022, o valor de R\$ 1.070.171,87 deve ser acrescido ao montante mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino até o exercício financeiro de 2023 (Item 6.1);

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

Transição de Governo (Capítulo 10)

18. Descumprimento de disposições normativas concernentes à transição municipal (Item 10).

Devidamente notificado (docs. 87 a 88), o interessado apresentou sua peça de defesa (doc. 94).

Não houve elaboração de Nota Técnica de Esclarecimento.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Registre-se, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da Federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a



gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites legais e constitucionais, como os de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Por conta disso, o presente processo não deve abranger todos os atos do gestor, mas apenas as verificações necessárias para emissão de Parecer Prévio pelo TCE/PE, em cumprimento ao inciso I do art. 71 (c/c o art. 75) da Constituição Federal, ao art. 86, §1º, III, da Constituição Estadual, e ao art. 2º, II, da Lei Estadual nº 12.600/04.

Em relação ao cumprimento dos limites legais e constitucionais, objeto das contas de governo sob exame, observo o respeito aos seguintes aspectos:

- a) Aplicação de 79,97% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;
- b) Saldo suficiente da conta do FUNDEB ao final do exercício, consoante exige a Lei Federal nº 12.494/2007, art. 21, § 2º;
- c) Aplicação de 18,08% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde, respeitando o art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012;
- d) A Dívida Consolidada Líquida – DCL respeitou os limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal;
- e) Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores de acordo com o art. 29-A da Constituição Federal;
- f) Nível de transparência da gestão classificado como DESEJADO, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE;
- g) Recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, tanto a parte patronal quanto a descontada dos servidores.

Como já foi relatado, o município não possui Regime Próprio de Previdência Social.

Passo a apreciar as principais irregularidades apontadas pela equipe técnica, em confronto com os argumentos trazidos nas defesas apresentadas pelo interessado.



1. Orçamento, Finanças e Patrimônio

Na análise da gestão orçamentária, destaco dos apontamentos da auditoria a previsão na LOA de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, descaracterizando a peça orçamentária como instrumento de planejamento.

De acordo com o Relatório de Auditoria, a Lei Orçamentária Anual, em seu art. 6º, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos adicionais diretamente, até o limite de 5% da despesa fixada. Ainda de acordo com a LOA, o referido limite não seria onerado quando o crédito for destinado ao atendimento das despesas previstas no art. 7º, transcrito a seguir:

Art. 7º O limite autorizado no art. 6º não será onerado quando o crédito se destinar a:

I - atender insuficiência de dotações do Poder Legislativo, por meio de anulação de saldos de dotações pertencentes ao mesmo grupo de despesa e de Unidade Orçamentaria da Câmara Municipal.

II - Criar e remanejar elementos de despesas desde que no mesmo Projeto atividade e grupo de despesa;

III - Atender insuficiência nas dotações orçamentarias, utilizando como fonte de recursos, as disponibilidades caracterizadas no parágrafo I, II, III e IV do Artigo 43, da Lei Federal no. 4.320 de 17 de março de 1964.

IV - atender insuficiência de dotações do grupo Pessoal e Encargos Sociais, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação de dotações.

V - atender ao pagamento de despesas decorrentes de precatórios judiciais, amortizações e juros da dívida, mediante utilização de recursos provenientes de anulação de dotações;

VI - atender insuficiências de outras despesas de custeio e de capital consignadas em Programas de Trabalho dos Sistemas Municipais de Saúde, de Ensino e de Assistência Social, mediante o cancelamento de dotações vigentes no orçamento financeiro de 2020.

VII - Quando tiver como fonte de recurso o superavit financeiro apurado no exercício anterior ou o excesso de arrecadação apurado no exercício de 2020.



De acordo com a equipe técnica, o art. 7º é um dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois amplia significativamente a possibilidade de modificação do orçamento diretamente pelo Executivo, por decreto, tornando sem limites essa autorização no caso das despesas supramencionadas, as quais representam volume significativo no orçamento municipal (aproximadamente 80% das despesas fixadas).

O interessado argumenta que a abertura dos créditos adicionais seguiu os devidos trâmites, não havendo qualquer ilegalidade, salientando que este Tribunal já adotou o entendimento no sentido de que se trata de irregularidade insuficiente para macular as contas, citando o parecer prévio prolatado nos autos do Processo TCE-PE nº 19100086-3.

Entendo que cabe recomendação para que, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual, seja estabelecido um limite razoável para abertura de créditos adicionais, de forma a não afastar o Legislativo local do processo de autorização de despesas, descaracterizando a peça orçamentária como importante instrumento de planejamento para a gestão municipal.

A equipe técnica aponta ainda a abertura de créditos especiais, por anulação total ou parcial de dotações orçamentárias, no valor total de R\$ 305.000,00, sem autorização do Legislativo, pois não foram apresentadas as leis municipais correspondentes (Leis Municipais nº 1095/2020 e nº 1099 /2020).

O interessado, embora devidamente notificado, não juntou as leis municipais supramencionadas em sua defesa. Dessa forma, não sendo demonstrada a autorização do Poder Legislativo para a abertura dos créditos adicionais, restou descumprido o art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964.

A auditoria também apontou a ausência de especificação, na programação financeira, 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.

Quanto a esse achado, o interessado argumenta que a inclusão da informação em questão não é uma obrigatoriedade prevista no art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, **quando cabível**, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa. (Grifo Nosso)

Assim, os dados acerca 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, não constitui ofensa a preceito legal ou regulamentar, inexistindo a demonstração de qualquer prejuízo ao erário municipal.

Em relação à gestão financeira e patrimonial, destaco o 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.

O interessado alega que todas as receitas e despesas orçamentárias informadas no Balanço Financeiro foram apresentadas de forma detalhada, de modo a evidenciar a existência de um controle contábil por fonte /destinação dos recursos, discriminando as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em obediência ao previsto no MCASP.

Acrescenta que os maiores saldos negativos dizem respeito a despesas decorrentes de saúde, pois o ano de 2020 foi o auge da pandemia de COVID-19, prejudicando o curso normal das despesas. Assim, deve-se relativizar os resultados financeiros, diante da atipicidade dos fatos ocorridos no exercício.

Também foi apontada a existência de deficit financeiro de R\$ 654.726,69 e a incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo dos compromissos assumidos de até 12 meses.

Analisando as tabelas 3.5a e 3.5b do Relatório de Auditoria, observo que o índice de liquidez imediata atingiu 0,80 no exercício, enquanto o índice de liquidez corrente alcançou 0,96, demonstrando incapacidade de pagamento das obrigações no curto prazo. Entretanto, houve melhora em tais indicadores em relação ao exercício anterior.

Não houve apresentação de argumentos na defesa acerca da incapacidade de pagamento das obrigações assumidas no curto prazo.

Entendo, contudo, que os apontamentos destacados quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial não são suficientes para macular as presentes contas. Inclusive, este Tribunal já se manifestou nesse sentido por ocasião dos julgamentos dos Processos TCE-PE nº 1470040-2, TCE-PE nº 15100046-3, TCE-PE nº 1401805-6 e TCE-PE nº 1460073-0. Todavia, esses achados contribuem para a emissão do parecer prévio, bem como devem ser encaminhados ao campo das determinações, para que sejam procedidas as devidas correções.

2. Extrapolação do limite para a Despesa Total com Pessoal

A equipe de técnica constatou que o Poder Executivo extrapolou o limite de 54% para a Despesa Total com Pessoal-DTP, em relação à Receita



Corrente Líquida do município, previsto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O comprometimento da DTP em relação à Receita Corrente Líquida, nos últimos exercícios, comportou-se da seguinte forma:

PERÍODO	DTP/RCL (%)
1º Quad. 2015	53,47%
2º Quad. 2015	54,45%
3º Quad. 2015	57,82%
1º Quad. 2016	61,63%
2º Quad. 2016	62,85%
3º Quad. 2016	56,04%
1º Quad. 2017	56,23%
2º Quad. 2017	57,06%
3º Quad. 2017	62,44%
1º Quad. 2018	59,21%
2º Quad. 2018	57,94%



3º Quad. 2018	59,08%
1º Quad. 2019	57,28%
2º Quad. 2019	58,23%
3º Quad. 2019	56,20%
1º Quad. 2020	49,17%
2º Quad. 2020	52,60%
3º Quad. 2020	57,71%

Como se observa na tabela supra, o desenquadramento ocorreu apenas no 3º quadrimestre do exercício, quando o percentual da DTP alcançou 57,71% da RCL, extrapolando o estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, como o descumprimento do limite para a DTP ocorreu no 3º quadrimestre, a redução em pelo menos 1/3 do percentual excedente deveria ocorrer até o 1º quadrimestre do exercício seguinte, enquanto o reenquadramento deveria ocorrer no 2º quadrimestre.

Portanto, a recondução das despesas com pessoal ao limite legal deve ser objeto de análise na prestação de contas do exercício seguinte.

Vale lembrar que os municípios pernambucanos estavam dispensados do reenquadramento da DTP no exercício de 2020, conforme art. 65 da LRF, combinado com o art. 1º do Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020, dispositivos esses que passo a transcrever:

Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União,



ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70; (grifos nossos)

Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020:

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei nº 16.622, de 29 de agosto de 2019, da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, e para afastamento das restrições às despesas de pessoal (arts. 22 e 23 da Lei Complementar Federal nº 101/00), a ocorrência do estado de calamidade pública no âmbito do Estado de Pernambuco para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia do novo coronavírus (SARS-CoV2), causador da COVID-19, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, podendo ser prorrogado pelo Plenário mediante Mensagem Governamental, a ser encaminhada para a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. (grifos nossos)

Diante do exposto, afasto a irregularidade.

3. Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual abaixo do legalmente permitido

A Auditoria apurou que o Município aplicou 21,77% da receita de impostos e transferências aplicável ao ensino, não cumprindo a exigência de aplicação mínima de 25%, contida no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

A equipe técnica ressalta que o descumprimento do limite mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino pode ocasionar a intervenção do Estado no município (Constituição Federal, artigo 35, inciso III), além de impossibilitar o município de receber transferências voluntárias, exceto aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social (LRF, artigo 25, § 1º, IV, alínea b).



Ocorre, porém, como ressalta a própria equipe de auditoria, que não cabe a responsabilização do Prefeito pelo descumprimento do limite de gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino durante o exercício em questão, conforme determina o art. 119 do ADCT, *in verbis*:

Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, **o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado**, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021. (grifos nossos)

Dessa forma, tendo em vista o fato de que os municípios enfrentaram dificuldades para o cumprimento do limite de gastos com ensino no exercício sob análise, devido à interrupção das aulas durante a Pandemia de COVID-19, e considerando a norma estabelecida no art. 119 do ADCT, afasto a irregularidade.

Cumpra lembrar que a diferença aplicada a menor na manutenção e desenvolvimento do ensino deve ser acrescida ao montante mínimo a ser aplicado o exercício financeiro de 2023, devendo a adoção de tal providência ser verificada nas auditorias futuras.

4. Inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio

Transcrevo a seguir trechos do Relatório de Auditoria acerca do achado em epígrafe:

A tabela 5.4c permite verificar que houve inscrição de Restos a Pagar Processados no exercício de 2020, com recursos vinculados e não vinculados, sem disponibilidade financeira, no valor total de R\$ 880.676,80, sendo:



- R\$ 383.675,28, com recursos vinculados das Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos da Saúde; e,
- R\$ 497.001,52, recursos Não Vinculados.

A inscrição de restos a pagar Processados sem disponibilidade de caixa caracteriza um ponto de desequilíbrio fiscal do Poder Executivo municipal.

Adicionalmente, a mesma tabela mostra que houve inscrição de Restos a Pagar Não Processados do exercício de 2020, com recursos vinculados e não vinculados, sem disponibilidade financeira, no valor total de R\$ 38.158,95, sendo:

- R\$ 2.000,00, com recursos vinculados das Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos da Saúde; e,
- R\$ 36.158,95, recursos Não Vinculados.

A inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

Ao extrapolar o limite de inscrição de restos a pagar, o ente ficará impedido de receber transferências voluntárias, exceto as relativas a ações de educação, saúde e assistência social (LRF, art. 25, § 1º, inc. IV, alínea c, e § 3º).

A equipe técnica acrescenta que, apesar de não possuir capacidade de realizar novas despesas, o município contraiu obrigações que poderiam ser evitadas, nos últimos dois quadrimestres do exercício, no valor de R\$ 22.756,93. Assim, restaria configurado o descumprimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O interessado não apresentou argumentos específicos em sua defesa a respeito dos achados em questão.

Todavia, com relação às despesas novas contraídas nos últimos dois quadrimestres, verifico que os valores apontados (R\$ 22.756,93) são relativamente irrisórios, correspondendo a apenas 0,03% da despesa realizada no exercício. Dessa forma, considerando os princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, afasto esse achado.



Quanto à insuficiência de recursos para a inscrição de restos a pagar, por sua vez, observo que a Tabela 5.4c do Relatório de Auditoria demonstra a existência de indisponibilidade de caixa para o pagamento dos Restos a Pagar.

Por oportuno, transcrevo a seguir o teor da deliberação prolatada nos autos do Processo TCE-PE nº 0504179-0 (Consulta):

1- O artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF se refere a mandato, desta forma se aplica ao Chefe de Poder e Órgão mesmo que venha a ser reeleito para o mesmo cargo;

2- Como a responsabilidade disposta no referido artigo é pessoal do Titular de Poder e Órgão, este não poderá, sob qualquer meio, transferi-la a outros servidores ou agentes públicos;

3- Ao final do mandato, os recursos financeiros que devem ser deixados para o sucessor terão que ser equivalentes às despesas empenhadas nos últimos dois quadrimestres que tenham a fase de liquidação concluída, independentemente do mandato se encerrar em 31 de dezembro;

4- Caso a despesa não tenha sido empenhada, independentemente do motivo, deverão ser deixados recursos suficientes para o sucessor saldá-la, se o fornecedor de bens e serviços já cumpriu com seu dever fazendo a entrega dos bens ou prestando os serviços contratados;

5- Não foge da incidência do referido artigo a prática de se empenhar e pagar todas as despesas dos últimos dois quadrimestres, desprestigiando o pagamento de outras já existentes antes do início desse período. Ou seja, a realização de despesas novas deverá estar respaldada com um fluxo de caixa positivo;

6- Para o cálculo da disponibilidade de caixa deverão ser consideradas todas as despesas existentes até o final do ano, tais como salários, material de consumo, contratos em andamento etc., bem como os valores do passivo financeiro do órgão.



Diante do exposto, restou configurado descumprimento do art. 42 da LRF, notadamente pelo fato de que o interessado deveria ter providenciado a limitação de empenho prevista no art. 9º do mesmo diploma legal, para evitar essa delicada situação financeira verificada ao término de sua gestão. Persiste o desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, pois o Chefe do Poder deve deixar suficiente disponibilidade de caixa para seu sucessor saldar as obrigações assumidas.

Embora tenha restado demonstrado o descumprimento do art. 42 da LRF, considerando os princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, bem como diante do entendimento manifestado por esta Corte em alguns julgados, a exemplo do verificado nos Processos TCE-PE nº 1501913-5 e nº 1723259-4, entendo que a indisponibilidade de caixa nas fontes apontadas, quando comparada com o valor da receita arrecadada no exercício, não apresentou representatividade material suficiente para comprometer a gestão do exercício seguinte e macular as contas, inclusive por se tratar da única irregularidade relevante remanescente.

Cabe, todavia, recomendação para que seja adotado um controle da despesa por fonte/aplicação de recursos mais eficiente, considerando a suficiência de saldo em cada conta para a realização das despesas, a fim de evitar que o município contraia obrigações sem lastro financeiro.

VOTO pelo que segue:

DESPESA TOTAL COM PESSOAL.
MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.
LIMITES. DESCUMPRIMENTO.
DISPENSA. PANDEMIA COVID-19.
DEMAIS LIMITES LEGAIS E
CONSTITUCIONAIS.
CUMPRIMENTO. RGPS.
RECOLHIMENTO INTEGRAL. ART.
42 DA LRF. DESCUMPRIMENTO.
ÚNICA IRREGULARIDADE
RELEVANTE. PRINCÍPIOS DA
RAZOABILIDADE E DA
PROPORCIONALIDADE.

1. Devido ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, os municípios pernambucanos estavam dispensados do reenquadramento da



DTP durante o exercício de 2020, conforme prevê o art. 65, inciso I, da LRF, c/c art. 1º do Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020.

2. Devido ao estado de calamidade pública provocado pela pandemia de COVID-19, os prefeitos não podem ser responsabilizados pelo descumprimento do limite de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino durante os exercícios de 2020 e 2021, nos termos do art. 119 do ADCT.

3. O governo municipal deve corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e reduzir ao mínimo os eventuais deficits financeiros, de forma a observar o equilíbrio das obrigações financeiras do ente durante o exercício.

4. Embora tenha descumprido o art. 42 da LRF, considerando os princípios da Razoabilidade, da Proporcionalidade e da Coerência dos Julgados, e diante da situação de emergência decorrente do enfrentamento da Pandemia de COVID-19, com elevados gastos imprevisíveis dela decorrentes, tratando-se da única irregularidade relevante remanescente, torna-se cabível a recomendação pela aprovação das contas, com ressalvas.

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 o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de governo;

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria elaborado pela Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM;

CONSIDERANDO os argumentos constantes na defesa apresentada;



CONSIDERANDO que, embora o Executivo Municipal tenha descumprido o limite para a Despesa Total com Pessoal a partir do último quadrimestre do exercício, o interessado dispunha de prazo para reenquadramento ao limite legal, nos termos do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que os municípios pernambucanos estavam dispensados do reenquadramento da DTP no exercício de 2020, conforme art. 65 da LRF, combinado com o art. 1º do Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020;

CONSIDERANDO não ser cabível a responsabilização do Prefeito pelo descumprimento do limite de gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino durante o exercício em questão, conforme determina o art. 119 do ADCT;

CONSIDERANDO que a realização de despesas novas contraídas nos últimos dois quadrimestres, que poderiam ser evitadas, atingiram valores relativamente irrisórios, correspondendo a apenas 0,03% da despesa realizada no exercício;

CONSIDERANDO que o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal consistiu na única irregularidade relevante remanescente;

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

CONSIDERANDO os princípios da Razoabilidade, da Proporcionalidade e da Uniformidade dos Julgados;

CONSIDERANDO a situação excepcional vivenciada no exercício de 2020 em razão da Pandemia do Coronavírus;

CONSIDERANDO o recolhimento integral das contribuições devidas ao RGPS, tanto a parte patronal, quanto a descontada dos servidores;

CONSIDERANDO que o município não possui Regime Próprio de Previdência Social;

CONSIDERANDO que o município apresentou nível de transparência pública Desejado, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE;

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

Sebastiao Dias Filho:



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 Tabira a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Sebastiao Dias Filho, 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 Tabira, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que 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;
2. Instituir a provisão para os créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto, evidenciando, em notas explicativas do Balanço Patrimonial, os critérios que fundamentaram seus registros no Ativo Circulante e/ou no Ativo Não Circulante;
3. Controlar os gastos públicos para que não haja inscrição de Restos a Pagar Processados ou Não sem a correspondente disponibilidade de recursos financeiros, de modo a não vir a comprometer os desempenhos orçamentários de exercícios futuros;
4. Evitar a inclusão de dispositivo inapropriado que amplie um limite real já estabelecido na LOA para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto;
5. Complementar, no exercício de 2023, na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, o valor de R\$ 1.070.171,87, referente ao montante não aplicado no exercício sob análise para o atingimento do percentual mínimo, conforme estabelece o art. 119, Parágrafo Único, do ADCT;
6. Adotar todas as medidas legais necessárias à recondução dos gastos com pessoal aos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/2000.



Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bb19fd1f1-0e33-48c8-b8ea-512693dfc67

É o voto.



ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	21,77 %	Não
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	79,97 %	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 %	18,08 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	57,71 %	Não
	Repasse do	CF/88, caput do art. 29-A	Somatório da receita	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;		



Duodécimo	duodécimo à Câmara de Vereadores	(redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	tributária e das transferências previstas	IV - 4,5% para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	R\$ 2.366.124,24	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	14,80 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE:

Conselheiro Valdecir Pascoal.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

Sr. Presidente, apenas para registrar, aquele meu posicionamento, que no caso aqui não vai ter implicação no juízo de valor final, mas é que eu considero, nesse caso, a extrapolação de despesas com pessoal. Apenas em relação a isso, mas no final, pela aprovação com ressalvas.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE:

Com o registro do voto do Conselheiro Valdecir Pascoal, aprovado o voto do Conselheiro Carlos Porto.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS PORTO , 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.