



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

39ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 16/11/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 20100208-5

RELATOR: CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2019

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Vertentes

INTERESSADOS:

ROMERO LEAL FERREIRA

BERNARDO DE LIMA BARBOSA FILHO (OAB 24201-PE)

RELATÓRIO

Contas de governo do Sr. Romero Leal Ferreira, Prefeito do Município de Vertentes, relativas ao exercício financeiro de 2019, para emissão de Parecer Prévio, como previsto pelo art. 86, § 1º, III, da Carta Estadual e pelo art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica deste Tribunal - LOTCE).

Registro serem as contas de governo o instrumento através do qual o Chefe do Executivo de qualquer dos entes da Federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Tratam-se de contas globais que revelam a situação das finanças da unidade federativa, o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária, a demonstrar níveis de endividamento, atendimento, ou não, aos limites legais e constitucionais para saúde, educação, despesas com pessoal e repasse ao Legislativo, bem assim observância, ou não, às normas regentes da transparência da Administração Pública.

O Relatório de Auditoria - RA (Doc. 76) aponta as irregularidades a seguir:

- **Gestão Orçamentária:**
 - **Lei Orçamentária Anual - LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município, resultando em despesas igualmente superestimadas;**
 - **LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento;**



- **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;**
- **deficiência na elaboração da programação financeira e no cronograma de execução mensal de desembolso;**
- **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;**
- **Gestão Financeira e Patrimonial:**
 - **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;**

Notificado, trouxe o Prefeito defesa, com juntada de documentação (Docs. 79/83).

De modo sucinto, este o relatório.

VOTO DA RELATORA

1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

- **LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município, resultando em despesas igualmente superestimadas**

Argumenta a defesa observados os preceitos legais para projeção das receitas e despesas, sendo arrecadadas 98,67% das receitas correntes previstas, o que evidenciaria projeção adequada à real capacidade de arrecadação do ente.

Mais, aponta existência de disponibilidade de caixa e de superávit corrente no ano em foco, o que denotaria a manutenção do equilíbrio fiscal. Diz arrecadada apenas parte das receitas decorrentes de transferências de capital por dependerem de fatores externos, como disponibilidades orçamentárias e financeiras temporárias no âmbito estadual e federal.



Analiso.

De início, registro não se tratar de fato novo a superestimativa da receita no município. Conforme Tabela 2.1b lançada no Relatório de Auditoria (pág. 8), a superestimativa vem desde 2016, passando por 2017, 2018, até o ano em análise, 2019.

Os argumentos defensivos não foram capazes de ilidir o achado identificado pela Equipe Técnica por não se relacionarem especificamente com o apontamento, ainda que lhe sirvam como atenuante. De outro canto, não restaram comprovados fatores externos a justificar o recolhimento a menor das receitas advindas das transferências de capital, decorrendo, em verdade, de estimativa de arrecadação desconexa da realidade municipal.

Portanto, mantenho o achado, que, no entanto, não vem sendo motivo de censura das contas, conforme atesta os recentes julgados desta Corte. O remeto à seara das determinações.

- **LOA com previsão de limite exagerado para abertura de créditos adicionais, a descaracterizar a concepção da peça orçamentária como instrumento de planejamento**
- **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 instrumento de planejamento**

Aduz o Defendente não prever a Lei Federal nº 4.320/64 qualquer limitação na fixação do percentual para abertura de créditos adicionais, bem assim ter a Câmara Municipal autorizado a abertura de créditos adicionais previstos na LOA no percentual de 40%.

Examino.

De antemão, saliento que a inserção de dispositivo autorizando a abertura de créditos adicionais no percentual supramencionado sugere que tal planejamento apresenta deficiências e é realizado apenas para cumprir formalidade legal.

Não obstante a Lei Federal nº 4.320/64, ao dispor sobre a possibilidade de autorização para abertura de créditos suplementares na própria lei orçamentária, não impor limites para tal, deve o legislador usar da razoabilidade na fixação do percentual de suplementação, bem como na definição daquelas despesas que dele estarão desoneradas, ou que terão margem de suplementação mais alargada. Isto em ordem a não tornar irrestrita a concessão de tais créditos, vedação imposta pelo art. 167, VII, da Constituição Federal. Sem dúvida, a mesma razoabilidade se impõe ao Chefe do Executivo quando da elaboração da proposta da LOA.



É certo que não houve descumprimento do limite de suplementação orçamentária autorizado. Contudo, considerando demandar a gestão fiscal responsável ação planejada, como previsto na LRF, e caber ao Legislativo participar da elaboração do orçamento municipal e do controle da sua execução, vejo que a fixação de percentual elevado permite, de fato, flexibilizar demais o orçamento, a comprometer o planejamento aprovado de início.

Por sua vez, o fato de participar o Legislativo da elaboração da proposta orçamentária, aprovando o texto original sem contestação, por si só, não confere legalidade ao processo. Assim fosse, legitimar-se-ia qualquer projeto de lei, mesmo destoante da legislação, pela mera aprovação da Casa Legislativa. O próprio texto constitucional, em seu artigo 166, admite emenda ao projeto de LOA se relacionada à correção de erros ou omissões ou aos dispositivos do texto do projeto.

Ainda, como bem apontado pela Auditoria, vejo fictício o já elevado limite de 40% do orçamento estabelecido pelo inciso I do art. 8º do mencionado Normativo. Isto porque o inciso IV do mesmo artigo autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, à conta de recursos provenientes de anulação parcial ou total de dotações, em até 80% do orçamento destinado aos Poderes Legislativo e Executivo. Significa poder o Chefe do Executivo alterar bem mais da metade do orçamento anual por decreto, sem consultar o Legislativo.

Com efeito, a abertura indiscriminada pode elevar o endividamento público e em consequência prejudicar a administração das gestões futuras.

Mantenho o achado, que, conforme precedentes desta Casa, comporta determinação.

- **deficiência na elaboração da Programação Financeira e cronograma de execução mensal de desembolso**

Diz a defesa elaborada a Programação Financeira de forma completa, a apresentar a previsão do desdobramento das receitas previstas em metas mensais e bimestrais de arrecadação. Aduz editado o Decreto municipal nº 22/19, indicando medidas efetivas para assegurar o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento das metas fiscais, estabelecendo contingenciamento de despesas para o exercício em lume. Afirma atingida a manutenção do equilíbrio financeiro do Município.

Discorro.

De antemão, realço não comprovada a alegada manutenção de equilíbrio financeiro do ente. Nada obstante, ainda atestada fosse, ressalto que o achado em exame refere-se especificamente à deficiência na elaboração da Programação Financeira e no cronograma de execução mensal de desembolso, que independe do resultado financeiro apurado.



Por sua vez, registro que a edição de normativo de contingenciamento não supre as deficiências apuradas. De fato, constato não atender a Programação Financeira a suas funções primordiais, pois a sua elaboração demandaria análise das receitas, mediante estudo dos exercícios anteriores, a projetar seu comportamento, identificando as sazonalidades a que se submete. O mesmo se diga com relação ao Cronograma Mensal de Desembolso, ante as peculiaridades da despesa, v.g, o pagamento de 13º salário.

É certo que a mera divisão dos valores totais orçados para o exercício e assim distribuídos pelos meses do ano prejudicam o controle eficiente e eficaz dos gastos públicos, sobretudo por não se levar em conta a sazonalidade de receitas e despesas municipais.

Parecem-me claras, pois, as deficiências na elaboração de tais Demonstrativos. Decerto, um dos escopos da Programação Financeira é compatibilizar a realização de receitas com a execução de despesas, em harmonia com o fluxo de caixa para o exercício de referência. Já o Cronograma Mensal de Desembolso desdobra as dotações fixadas na LOA em metas mensais de desembolso, com base na existência e efetivo ingresso de receitas.

Assim sendo, a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso permitem o controle do gasto público frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita. Tratam-se, pois, de importantes instrumentos de gerenciamento da despesa pública. Conforme determinado pela LRF, em seu artigo 9º, ao final do bimestre, caso a realização de receita não suporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deverá o município fazer a limitação de empenho.

Mantenho o achado, que, na linha dos precedentes desta Casa, desafia determinação.

- **não especificação, em separado, na programação financeira, das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa**

Em contradita, diz o Prefeito que ainda estavam sendo criados os métodos e sendo feitas adequações do sistema de tributação municipal a permitirem mensurar as informações questionadas. Diz promulgada a Lei Municipal nº 865/18 em ordem à recuperação de créditos tributários, mediante implementação de redução na cobrança de encargos financeiros.

Ao fim, aduz que a não especificação, em separado, na programação financeira, das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa não é obrigatoriedade imposta pela LRF.

Avalio.



À saída, vejo não trazer a defesa documentação hábil a afastar o apontamento. Ainda, a mera e genérica alegação de se estar a adaptar o sistema tributário municipal não serve como escusa para o não cumprimento do dever legal de proceder à devida especificação.

Outrossim, a criação de normativo municipal para fomentar a arrecadação igualmente não se presta para elidir o presente achado, por não infirmar, nem justificar, a falta apurada.

Certamente, trata a citada Lei municipal da fase de arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa, referindo-se a eiva em exame a falhas de registro na programação financeira. Noutro dizer, ainda que arrecadado todo o montante inscrito na dívida ativa, remanesceria o apontamento por não especificado, em separado, na programação financeira, as medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para sua cobrança. Ademais, ao revés do arguido, há previsão expressa no art. 13 da LRF sobre a exigência de tal especificação:

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.

Sobre a expressão “quando cabível” constante do dispositivo, que, segundo a defesa, não indica imperatividade, ressalto utilizada aquela justamente em razão de, a depender da situação, ser descartada a exigência da especificação em separado. In casu, porém, não apresentou a defesa qualquer motivo a autorizar sua dispensa, sendo certo que, se há valores a receber na dívida ativa, faz-se imperiosa a indicação, em separado, das medidas relativas à sua cobrança, com quantidade e valores de ações ajuizadas para esse desiderato.

Mantenho o achado, que, na linha dos precedentes desta Casa, reclama determinação.

2. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

- **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**

Afirma a defesa existir controle contábil por fonte/destinação de recursos, conforme demonstrativos que integram a prestação de contas, a evidenciar



déficits e superávits, como disciplina o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Alega haver, ao fim de 2019, saldo financeiro de R\$ 14.566.393,04, valor que seria mais do que suficiente para cobrir os déficits financeiros, a provar o equilíbrio financeiro do ente.

Aprecio.

Verifico a existência de saldos negativos em contas do Quadro do Superávit/Déficit do BP, sem constar, em notas explicativas, a devida justificativa. Decerto, tais saldos negativos deveriam ser objeto de explicação em notas, como indicou a área técnica, pois a estas cabe o detalhamento do que impacta significativamente as demonstrações contábeis.

Por sua vez, a defesa não comprova o contrário. Contrapõe-se ao apontamento afirmando haver saldo financeiro superior aos déficits financeiros, bem assim argumentando genericamente haver controle contábil por fonte/destinação de recursos, conforme demonstrativos da prestação de contas. Não infirma, porém, a inexistência das notas explicativas apontadas faltantes.

Mantenho o achado. Cabível determinação.

Isto posto,

VOTO pelo que segue:

PRESTAÇÃO DE CONTAS.
CONTAS DE GOVERNO.
FRAGILIDADE ORÇAMENTÁRIA.
SUPERESTIMATIVA DA RECEITA.
CRÉDITOS ADICIONAIS. LIMITE
EXAGERADO. PROGRAMAÇÃO
FINANCEIRA. CRONOGRAMA
MENSAL DE DESEMBOLSO.
FALHAS. INEFICIENTE CONTROLE
CONTÁBIL.

1. A fragilidade orçamentária, com a consequente superestimativa da receita prevista, atenta contra as gestões futuras e o equilíbrio da execução orçamentária;

2. A Lei Orçamentária Anual não deve conter dispositivos inapropriados sobre a abertura de créditos adicionais, a fim de não descaracterizar o papel do Poder Legislativo quanto à concepção da peça orçamentária como instrumento



de planejamento.

3. deficiente o controle orçamentário realizado através de instrumentos incompletos de execução orçamentária, a permitir saldo negativo em contas do Balanço Patrimonial.

4. A elaboração da Programação Financeira requer análise do desempenho da receita em exercícios anteriores, projetando seu comportamento e identificando sazonalidades a que submetidas. O mesmo se dá com o Cronograma Mensal de Desembolso, ante as peculiaridades da despesa.

5. Pontual desconformidade em aspectos analisados, conforme gravidade atribuída, pode ser relevada no contexto apurado à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

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

Considerando a superestimativa da Receita Prevista, a contrariar o artigo 1º, § 1º, c/c o artigo 12 da LRF, bem assim o artigo 7º c/c o artigo 40 da Lei nº 4.320/64;

Considerando a previsão na LOA de limite exagerado para abertura de créditos adicionais, a descaracterizar a concepção da peça orçamentária como instrumento de planejamento;

Considerando a deficiência na elaboração da Programação Financeira e no Cronograma de execução mensal de desembolso;

Considerando a não especificação, em separado, na programação financeira, das medidas relativas à quantidade e a valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa;



Considerando o 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,

Romero Leal Ferreira:

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 Vertentes a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Romero Leal Ferreira, relativas ao exercício financeiro de 2019.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Vertentes, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, se houver, a medida a seguir relacionada :

1. **Fortalecer o planejamento orçamentário, mediante revisões adequadas para a receita/despesa, atentando para as exigências estabelecidas pela legislação;**
2. **Elaborar a Lei Orçamentária Anual como instrumento de planejamento adequado, com autorização para abertura de créditos adicionais compatível com a realidade municipal;**
3. **Elaborar os demonstrativos contábeis e o Balanço Patrimonial seguindo todas as diretrizes estabelecidas em lei.**

Prazo para cumprimento: 180 dias

Este 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 %	27,42 %	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 %	61,60 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	19,22 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	44,71 %	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES , relatora do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , Presidente, em exercício, da
Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora