



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

20ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 18/06 /2024

**PROCESSO TCE-PE Nº 23100569-6**

**RELATOR: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES**

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

**EXERCÍCIO:** 2022

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Prefeitura Municipal da Gameleira

### INTERESSADOS:

LEANDRO RIBEIRO GOMES DE LIMA

RENATA PRISCILA DE SOUZA BEZERRA (OAB 46914-PE)

## RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeitura Municipal de Gameleira, relativa ao exercício de 2022, de responsabilidade do Sr. Leandro Ribeiro Gomes de Lima - para a emissão do Parecer Prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, na forma prevista pelo art. 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e do art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do TCE/PE).

Cumprir destacar, 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.

São, portanto, contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento e a execução das políticas governamentais (gestões orçamentária, financeira, patrimonial, fiscal, da saúde, da educação e do regime de próprio de previdência); demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao Poder Legislativo; bem como o atendimento às normas que disciplinam a transparência da administração pública.

O regime jurídico de Contas de Governo (art. 71, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88) é exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo e prevê o julgamento político levado a efeito pelos vereadores, mediante auxílio técnico do TCE-PE, que



emite Parecer Prévio à Câmara Municipal, recomendando que as contas sejam aprovadas ou reprovadas. Entretanto, o parecer do TCE só pode ser mudado com dois terços dos votos dos vereadores.

Assim, a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (art. 71, inciso II, CRFB/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). O regime de Contas de Gestão impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas, consubstanciado em acórdão, que terá eficácia de título executivo, quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).

*A análise técnica e o parecer prévio deste Tribunal sobre as contas anuais de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal ou o seu julgamento pela Câmara Municipal não eximem de responsabilidade os administradores - inclusive o Prefeito, quando ordenador de despesa - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com o art. 29, § 2º e com o art. 30, inciso II, da Constituição Estadual.*

*Relatório de Auditoria – (doc. 84, p. 04)*

O Relatório de Auditoria (doc.75) apontou, em sua conclusão, as irregularidades e as deficiências seguintes (p. 06/07):

## ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[ID.01] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

[ID.02] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.03] 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 2.2).

[ID.04] 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).

[ID.05] Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por fonte, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).

[ID.06] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.271.199,45, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

### FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.07] Déficit financeiro de R\$ 3.502.885,15 (Item 3.1).

[ID.08] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

[ID.09] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (liquidez imediata <1) (Item 3.5).

[ID.10] Incapacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc. (liquidez seca <1) (Item 3.5).

### RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.11] Despesa Total com Pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.3).

[ID.12] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.5).

[ID.13] Inscrição de Restos a Pagar não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos vinculados para seu custeio (Item 5.5).

Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, a auditoria apresentou em anexo, a Tabela 1b com a síntese do aferido ao longo do relatório.



Devidamente notificado (docs. 76/77), o prefeito do Município de Gameleira, Sr. Leandro Ribeiro Gomes de Lima , apresentou defesa (doc. 84).

É o relatório.

## VOTO DO RELATOR

Não obstante a natureza especial que envolve a apreciação anual das contas de Governo, os Relatórios Técnicos - além de subsidiar a emissão de Parecer Prévio pela Corte de Contas, e, posteriormente, o julgamento pelo Poder Legislativo -, tem servido como importante fonte de pesquisa por parte de vários setores da sociedade. Trata-se, pois, de um importante instrumento de avaliação de resultados.

Há pouco tempo, muito se falava em metas quantitativas, aplicação cada vez maior de recursos, observância de limites mínimos e máximos constitucionais e legais. Do ponto de vista qualitativo, era preciso avançar no aprimoramento e na avaliação da ação governamental. A análise das Contas do Governo atentou para isso e trouxe um conjunto de informações, a exemplo dos indicadores sociais, que contextualizam e expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo.

Antes de entrar na análise do mérito das possíveis irregularidades e deficiências identificadas pela Auditoria, entendo importante fazer algumas considerações sobre aspectos relativos à gestão fiscal, à gestão da Educação, à gestão da Saúde e previdência do Município de Gameleira.

- Gestão Fiscal

Ao final do exercício de 2022, a DTP do Poder Executivo foi de R\$ 41.708.367,37, o que representou um percentual de 54,27% em relação à RCL do município, convergindo com aquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2022, que foi de 54,27% da RCL.

- Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores

Os repasses de duodécimos do Executivo ao Legislativo Municipal efetuados em 2022 pelo município foram realizados até o dia 20 de cada mês, cumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25 /2000.

- Gestão da Educação Municipal

Conforme determina o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, o Município de Gameleira deveria aplicar, em 2022, pelo menos 25% da Receita



proveniente de impostos, incluindo as transferências Estaduais e Federais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Pelos cálculos da auditoria, o percentual aplicado foi de 25,04%, cumprindo, assim, o normativo constitucional. Registre-se ainda, que a Prefeitura Municipal de Gameleira aplicou, em 2022, 84,70% dos recursos anuais do Fundeb, o que significa que o município cumpriu a exigência contida no art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2020.

- Gestão da Saúde Municipal

O Município de Gameleira aplicou em ações e serviços públicos de saúde, por meio do FMS, o percentual de 26,66%, atendendo, assim, ao previsto na Lei Complementar Federal nº 141/2012, art. 7º.

- Gestão da Previdência

Com base no demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RGPS, verifica-se que houve recolhimento integral no exercício. O município não possui Regime Próprio de Previdência Social.

Nesse contexto, após analisar o Relatório de Auditoria, em contraponto às considerações da defesa apresentada, em consonância com a Jurisprudência desta Casa, temos as conclusões adiante dos achados, analisadas por capítulo e seus itens.

## **ORÇAMENTO (Capítulo 2)**

[ID.01] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

De acordo com o Relatório de Auditoria:

*A LRF, em seu artigo 8º, determina que o Poder Executivo estabeleça a programação financeira em até 30 dias após a publicação do orçamento, nos termos em que dispuser a LDO.*

*A elaboração da programação financeira visa ao controle do gasto público ante eventuais frustrações na arrecadação da receita. Uma vez que, ao final de um bimestre, a realização da receita venha a não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes Executivo e Legislativo deverão promover, nos 30 dias subsequentes, a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO (art. 9º da LRF).*



*A programação financeira foi encaminhada na prestação de contas (doc. 22).*

*(.....) em obediência ao previsto no art. 13 da LRF, ela evidencia o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.*

*(.....) a receita total prevista na Programação Financeira (doc. 22, p. 14) foi exatamente o dobro da receita prevista na LOA (R\$135.616.000,00).*

*Em consequência, a previsão de receitas consideradas na programação financeira não refletiu a realidade da arrecadação municipal.*

*(...) a programação financeira foi um documento ineficaz – e, portanto, inútil - para o acompanhamento da política fiscal do Município de Gameleira em 2022.*

[ID.02] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

Segundo o Relatório de Auditoria:

*(...) A LRF, em seu art. 8º, também determina que o Poder Executivo estabeleça o cronograma de execução mensal de desembolso em até 30 dias após a publicação do orçamento, nos termos em que dispuser a LDO.*

*Assim, após fixar as despesas, o município dispõe de 30 dias para elaborar o referido cronograma, que corresponde ao desdobramento das dotações fixadas na LOA em metas mensais de desembolso, com base na existência e efetivo ingresso de receitas.*

*A elaboração do cronograma mensal de desembolso também visa ao controle do gasto público ante eventuais frustrações na arrecadação da receita.*



*Aduz ainda o relatório que:*

*O cronograma de execução mensal de desembolso do Município de Gameleira foi encaminhado na prestação de contas (doc. 22).*

*(.....) o cronograma mensal de desembolso foi deficiente, tendo em conta que a projeção equânime da despesa total fixada na LOA ao longo do exercício não constitui metodologia adequada, uma vez que, em regra, nem todas as despesas se comportam de forma proporcional e uniforme durante a execução orçamentária no transcorrer do exercício.*

A defesa se pronunciou nos seguintes termos:

*A programação financeira e o Cronograma de Execução Mensal envolvem um conjunto de atividades para ajustar o ritmo da execução orçamentária com o fluxo de recursos financeiros(....)*

*(.....) no que tange às receitas de capital, que são fixadas com base na perspectiva de recebimento de convênios e congêneres, dependendo, dentre outros fatores, da articulação política do gestor, sem que isso reflita, necessariamente, em falhas de planejamento.*

*Assim como ocorreu em relação à programação financeira, o cronograma de execução mensal de desembolso também foi elaborado obedecendo às regras da legislação vigente e dentro de um planejamento melhor possível.*

*Foi, em função do planejamento financeiro, onde se buscou realizar uma melhor gestão dos recursos recebidos, que ao final do exercício de 2022, embora o déficit financeiro tenha sido de R\$ 2.530.970,71, valor equivalente a 3,27% da receita arrecadação, que foi de R\$ 77.455.395,21(....)*

*Contudo, a gestão buscará melhorar cada vez mais, a elaboração dos referidos instrumentos de planejamento.*

**Análise:**



Os argumentos da defesa não merecem prosperar. A programação financeira e o cronograma mensal de desembolso não são instrumentos fictícios, elaborados para atender a uma formalidade exigida pela legislação. Pelo contrário, trata-se de mecanismos concebidos com a finalidade de disciplinar o fluxo de caixa, assegurando o controle do gasto público ante eventuais frustrações na arrecadação da receita.

Quando a Administração, em vez de utilizá-los como peças de planejamento financeiro, os têm como artefatos meramente formais, conforme evidenciado, acaba por desvirtuar as suas finalidades, retirando-lhes a eficácia e tornando o ente vulnerável à ocorrência de déficit de execução orçamentária e de incapacidade de pagamento imediato (compromissos de até 12 meses).

Portanto, entendo ser necessário que sejam objeto de recomendação para o aprimoramento da elaboração da programação financeira e dos cronogramas mensais de desembolso para os exercícios seguintes, de modo a dotar a municipalidade de instrumento de planejamento eficaz, obedecendo às peculiaridades da execução das despesas municipais.

[ID.03] 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 2.2).

[ID.04] 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).

Segundo o Relatório de Auditoria:

*O art. 8º da LOA (doc. 44) autorizou previamente a abertura de créditos suplementares da seguinte forma:*

*Art. 8º. Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a proceder, mediante Decreto, à abertura de créditos adicionais, utilizando-se dos recursos previstos no art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, observadas as seguintes condições:*

*I - para abertura de Créditos Suplementares, à conta de recursos provenientes de anulação parcial ou total de dotações, em até 25,00% (vinte e cinco por cento) da despesa fixada, para suprir insuficiências de dotações;*

*II - para abertura de Créditos Suplementares, à conta de recursos provenientes de excesso de arrecadação ou superavit financeiro, até o limite do total apurado, individualizado por fontes de recursos, observada a vinculação de que trata o*



*parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;*

*III - para abertura de créditos suplementares com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais;  
IV - a abertura de Créditos Adicionais Suplementares, à conta de recursos provenientes de anulação parcial ou total de dotações não será onerado quando as dotações que destinarem-se a atender despesas do Art. 44 da Lei Nº 533 /2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021).*

Aduz ainda o relatório que:

*(.....) a LOA 2022 de Gameleira contém dispositivo inapropriado que exclui do limite legal algumas despesas.*

*O documento 48 da prestação de contas informa que as exceções ao limite legal perfizeram R\$ 24.913.459,56, de forma que o percentual a ser considerado no limite da LOA foi de R\$ 25,38%, cumprindo a exigência legal.*

*(.....) o art. 7º da LOA 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 despesas de elevado montante para as quais não há limite de abertura de créditos adicionais.*

*A LOA 2022 (doc. 46) autorizou a abertura de créditos suplementares por decreto até o limite de 40% da despesa fixada (que foi de R\$ 67.808.000,00), o que corresponde a R\$ 27.123.200,00.*

Ressalta a defesa que:

*(...) a Lei Orçamentária do Município de Gameleira para o exercício de 2022 seguiu os trâmites legais, sendo aprovada pelo Poder Legislativo, que estabelece os referidos percentuais para abertura de créditos adicionais suplementares(.....)*

*(.....) o Poder Legislativo foi ouvido e aprovou os limites para suplementação constantes na Lei Orçamentária, que foram respeitados pelo Poder Executivo.*

*Não houve qualquer ilegalidade na fixação dos percentuais para abertura de créditos adicionais suplementares.*



*Inclusive, não há qualquer recomendação técnica, expedida por este TCE/PE, em relação a um limite máximo para fixação da abertura de créditos adicionais.*

*Dessa forma, não se poderia concluir pela ocorrência de irregularidade, no presente caso, quando inexistente orientação por parte deste órgão de controle.*

### **Análise:**

Entendo que, não obstante a Lei Federal nº 4.320/1964, ao dispor sobre a possibilidade de autorização para abertura de créditos suplementares na própria lei orçamentária, e não haver fixado limites para tanto, ao lançar mão de tal permissivo legal, deve o legislador usar da razoabilidade na fixação do percentual de suplementação, bem como na definição daquelas despesas que dele estarão desoneradas, ou que terão margem de suplementação mais alargada, a fim de não tornar irrestrita a concessão de tais créditos, conforme vedação imposta pelo art. 167, inciso VII, da Constituição Federal.

Apesar da definição prevista na LDO e na LOA quanto ao limite e às condições para a suplementação orçamentária diretamente pelo Executivo ter contado com o aval do Legislativo, tem razão a auditoria ao afirmar que a previsão legal de autorização do limite, somada à previsão de exclusão de tal limite, de despesas com expressivo peso no orçamento, como as destinadas a pessoal e encargos sociais, pode descaracterizar a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, deixando de submeter ao Legislativo significativas alterações do Orçamento.

Assim sendo, é pertinente expedir recomendação no sentido de evitar o envio de projeto de Lei Orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais, abstendo-se da inclusão de dispositivo inapropriado que amplie o limite real estabelecido, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e a não afastar o Legislativo de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução.

[ID.05] Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por fonte, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).

O Relatório de Auditoria entende que:

*Os créditos adicionais abertos com fontes de recursos provenientes de excesso de arrecadação totalizaram R\$ 11.648.802,49, representando um incremento de 17% em relação ao orçamento inicial.*



*A utilização de excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais deve respeitar a classificação da receita e da despesa por fontes ou destinações de recursos.*

*(....) “recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação” (art. 8º da LRF).*

*Já os recursos não vinculados são de livre aplicação.*

*Ainda sobre o tema da classificação da receita e da despesa por fontes ou destinações de recursos, o art. 50, inciso I, da LRF assim dispõe: Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:*

*I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.*

*Os dispositivos acima citados obrigam que excesso de arrecadação utilizado para abrir créditos adicionais tenha sido apurado em recursos não vinculados ou, se tiver sido apurado em dotações vinculadas, deverá ser aplicado exclusivamente no objeto de sua vinculação.*

*(.....) verifica-se que os decretos referentes a créditos adicionais abertos com recursos de excesso de arrecadação (doc. 50) não especificam adequadamente em que fontes de recursos ocorreu o superávit ou excesso.*

*(.....) o doc. 49 deste processo, que, em tese, apresentaria a memória de cálculo do excesso de arrecadação usado para a abertura de créditos adicionais, não apresenta todas as informações pertinentes e necessárias à análise.*

*(....) não é possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para comprovar se existiam fontes de recursos para a abertura dos créditos adicionais.*

*(....) registra-se que houve omissão no dever de demonstrar a existência de recursos oriundos de excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais.*

A defesa se pronuncia nos seguintes termos:



(...) restou provada a existência de excesso de arrecadação por fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, cujos valores dos decretos ficaram abaixo ou até o limite da disponibilidade da fonte; e, para a última fonte de recursos analisada, ou seja, a fonte 122-500 – COZINHA COMUNITÁRIA, provou-se que, mesmo tendo havido abertura de crédito adicional acima do saldo disponível, o mesmo não foi comprometido pelo valor dos decretos, mas sim, pela emissão de empenhos, em importância inferior à disponibilidade da fonte.

### **Análise:**

Entendo que, diante das fragilidades orçamentárias e omissões apresentadas pelo executivo municipal, é necessário que seja recomendado ao gestor municipal, ou a quem vier a sucedê-lo, que elabore a programação financeira com base em estudo técnico-financeiro dos ingressos municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas de recursos e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle.

[ID.06] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.271.199,45, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

Aponta o Relatório de Auditoria:

*A execução orçamentária do Município de Gameleira, no exercício de 2022, apresentou um resultado deficitário de R\$ 1.271.199,45, o que corresponde a 1,65% da Receita Corrente Líquida municipal.*

**Tabela 2.3a** Execução Orçamentária, 2022 - Gameleira

Descrição	Previsão / Autorização (RS)	Arrecadação / Execução (RS)	% Executado
Receita Orçamentária (A)	67.808.000,00(1)	77.455.395,21(2)	114,2
Despesa Orçamentária (B) (com alterações orçamentárias*)	79.456.802,49(1)	78.726.594,66(3)	99,0
Déficit de Execução Orçamentária (C = A - B)		-1.271.199,45	

Fontes: (1) Balanço Orçamentário (doc. 4)  
(2) Apêndice I deste relatório (Análise da Receita Arrecadada)  
(3) Item 2.2 deste relatório (Despesa Realizada)

*O resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, em desconformidade com os fundamentos apregoados na Constituição Federal, em seu art. 37, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece no § 1º de seu art. 1º:*



§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

#### Alega a defesa:

*(....) o referido déficit representa apenas 1,64% da receita arrecadada no exercício, que foi de R\$ 77.455.395,21.*

*O fato permite concluir que o equilíbrio entre a receita arrecadada com a geração de despesas se deu em pelo menos 98,36%; pede-se, considerar, um percentual aceitável.*

*Vale frisar, também reflete as dificuldades encontradas pela gestão em 2022, vista a limitação de receitas, ante o volume de custos das demandas crescentes de serviços postos à disposição da comunidade; para as quais, as receitas do município não crescem proporcionalmente.*

*(.....) os gestores buscam atender os reclames da sociedade, e que muitas vezes, a gestão é forçada realizar serviços, diante da perspectiva de melhoria da arrecadação da receita, que nem sempre se confirma.*

*Requer-se assim que os apontamentos sejam reconsiderados, ou, no mais pesar, relevados ao campo das recomendações, considerando que não possuem o condão de ensejar a rejeição das contas do defendente.*

*Outrossim, importante o destaque para o posicionamento consolidado deste Tribunal de Contas de Pernambuco – TCE/PE, cujo posicionamento nesses casos é pelo julgamento regular das contas, recomendando aprovação, haja vista que tal suposta deficiência não se mostra suficiente a macular as contas de Governo ou ensejar a aplicação de multa.*

#### Análise:



Entendo que o resultado orçamentário deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, em desconformidade com os fundamentos apregoados na Constituição Federal, em seu art. 37, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece no § 1º. Assim sendo, os argumentos da defesa não merecem guarida.

### FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.07] Déficit financeiro de R\$3.502.885,15 (Item 3.1).

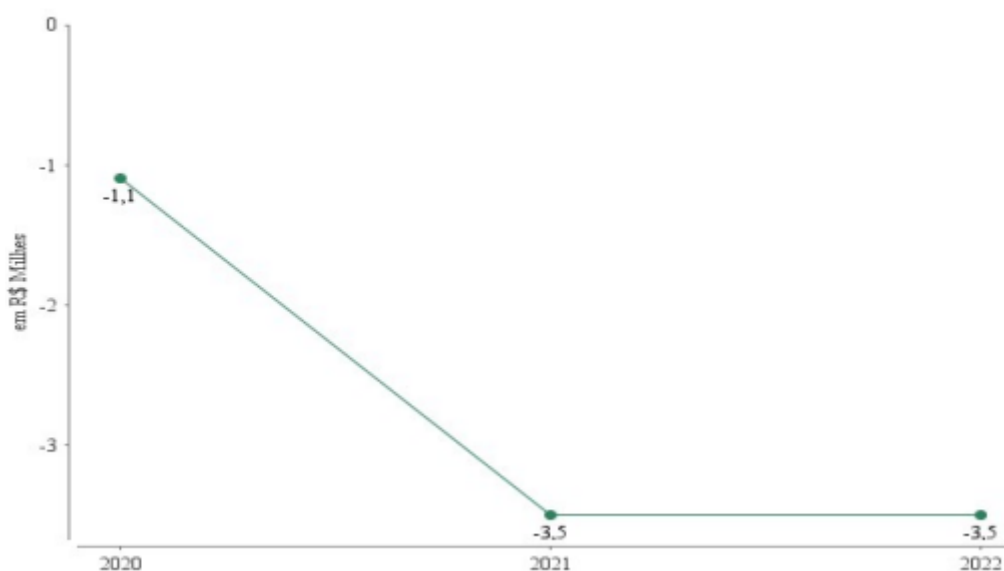
[ID.08] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

De acordo com o Relatório de Auditoria:

*O Balanço Patrimonial consolidado do Município de Gameleira contém o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro (doc. 6), em obediência ao previsto no MCASP. Nele encontra-se evidenciado um déficit financeiro de R\$ 3.502.885,15 para o exercício.*

*O gráfico a seguir apresenta o comportamento do resultado financeiro do município de Gameleira, que passou de R\$ -3.522.908,14 em 2021 para R\$ -3.502.885,15 em 2022.*

**Gráfico 3.1** Comportamento do Resultado Financeiro - Gameleira, 2020 - 2022



*O déficit financeiro do exercício corresponde a 4,55% da Receita Corrente Líquida (.....)*



*(....) os saldos negativos das seguintes fontes evidenciadas no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial: • Fonte “Recursos ordinários”, no valor de R\$ 1.584.494,73; • Fonte “Recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino”, no valor de R\$ 1.130.000,00; • Fonte “Recursos destinados à manutenção da saúde”, no valor de R\$179.159,54.*

*Não foram apresentadas justificativas para essa situação em notas explicativas do demonstrativo, revelando ineficiência no controle contábil da respectiva fonte/aplicação de recursos.*

A defesa se pronuncia da seguinte forma:

*(.....) observou-se como motivação maior, os passivos deixados pela Administração anterior, encerrada em 2020.*

*O referido déficit financeiro teve como motivo maior, o montante de débitos de R\$2.811.661,86 deixados pela gestão anterior que, de forma imperativa, precisou ser empenhada e paga em 2021.*

### **Análise:**

Em que pese os argumentos da defesa, considerando que o déficit financeiro ficou configurado, entendo necessária recomendação ao município para que aprimore 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.

[ID.09] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (liquidez imediata <1) (Item 3.5).

[ID.10] Incapacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc. (liquidez seca <1) (Item3.5).

De acordo com a auditoria:

*Os valores consignados no Balanço Patrimonial (doc. 6) permitem analisar de que maneira a execução do Orçamento e as demais operações financeiras realizadas ao longo do exercício de 2021 influenciaram a liquidez do patrimônio do Município de Gameleira.*



*(.....) um índice menor que 1 (um) evidencia incapacidade de quitá-las, sendo mais grave a situação de liquidez quanto mais próximo de 0 (zero) for o resultado.*

*(.....) o Município de Gameleira encerrou o exercício de 2022 com uma Liquidez Imediata de 0,19, o que demonstra incapacidade de honrar seus compromissos de curto prazo contando apenas com suas disponibilidades (recursos disponíveis em caixa ou bancos).*

*Adicionalmente, o município apresenta uma Liquidez seca de 0,22.*

*(.....) observa-se que houve uma piora na capacidade de pagamento dos compromissos realizáveis em até doze meses.*

A defesa alega que:

*(.....) houve uma queda tanto na liquidez imediata, quanto na liquidez corrente.*

*Mesmo diante do esforço empregado pelo gestor municipal, a equipe identificou que o município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo(.....)*

*(....) as dificuldades financeiras porque passou o Município, e não somente o Município de Gameleira, mas também os demais municípios brasileiros, diante da queda de receita mensal (...) que prejudica qualquer planejamento financeiro, culminando em déficit inevitável.*

*A verificação de baixa capacidade do município em pagar de imediato, compromissos de curto prazo (liquidez imediata, [ID.09] e a também baixa capacidade de pagamento de compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc. (liquidez seca, [ID.10] - esses fatos guardam relação direta com a ocorrência ou constatação do déficit financeiro.*

*A baixa capacidade do município em honrar seus compromissos de curto prazo está diretamente relacionada aos compromissos vindos de 2020, que contribuíram para o déficit de 2021, e, conseqüentemente, influenciaram na geração de déficit de 2022.*



## **Análise:**

Entendo que, mesmo diante dos argumentos apresentados pela defesa, ficou clara a não liquidez imediata de pagamento pelo município dos compromissos imediatos e/ou de curto prazo, demonstrando a sua incapacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo.

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

[ID.11] Despesa Total com Pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.3).

#### **Apona o Relatório de Auditoria:**

*(.....) verificou-se que o percentual da DTP apurado ao término do exercício de 2021, de acordo com o Relatório de Auditoria do Processo de Contas de Governo daquele exercício, foi de 64,01%, enquadrando-se, portanto, no regime especial previsto no art. 15 da LC 178.*

Ao final do exercício de 2022, a DTP do Poder Executivo foi de R\$ 41.708.367,37, o que representou um percentual de 54,27% em relação à RCL do município, convergindo com àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2022, que foi de 54,27% da RCL.

(...) o Poder Executivo de Gameleira vem diminuindo o percentual de despesa com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2021.

No terceiro quadrimestre de 2021 o valor da DTP foi de R\$ 38.155.534,67, passando para R\$ 41.708.367,37 no terceiro quadrimestre de 2022, um aumento de 9,3%.

Já a RCL ajustada passou de R\$ 59.610.340,96 em 2021, para R\$ 76.848.000,68 em 2022, aumento de 28,92%.

Esta redução foi bastante impactada em 2022 pelo aumento expressivo da RCL, de forma que o percentual da DTP em relação à RCL foi menor.

#### **A defesa ressalta:**



(....) constata-se que o Defendente adotou medidas para redução da despesa com pessoal durante todo o exercício, o que resultou em significativa queda, a ponto de no último quadrimestre ter havido o enquadramento.

(...)

### **Análise:**

O município encontra-se no regime especial do art. 15 da LC 178/2021, poderes ou órgãos que se encontravam acima do limite previsto no art. 20 da LRF ao término do exercício financeiro de 2021 seguem o regime especial previsto no art. 15 da LC nº 178/21 (redução até o término de exercício de 2032, sendo pelo menos 10% do excesso a cada exercício). Ao final do exercício de 2022, a DTP do Poder Executivo foi de R\$ 41.708.367,37, o que representou um percentual de 54,27% em relação à RCL do município, convergindo com aquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2022, que foi de 54,27% da RCL. Entendo que os argumentos da defesa devem ser acolhidos.

[ID.12] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.5).

[ID.13] Inscrição de Restos a Pagar não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos vinculados para seu custeio (Item 5.5).

O Relatório de Auditoria aponta que:

(....) houve inscrição de Restos a Pagar Processados do exercício de 2022, com recursos vinculados e não vinculados, sem disponibilidade financeira, no valor total de R\$ 1.540.645,54, sendo:

- R\$ 563.404,59 com recursos vinculados de Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos - Educação;
- R\$ 39.437,77 com recursos vinculados de Transferências do FUNDEB;
- R\$ 282.512,65 com recursos vinculados de Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos - Saúde;
- R\$ 655.290,53 com recursos não vinculados.

(.....) houve inscrição de Restos a Pagar Não Processados do exercício de 2022, com recursos de Receitas de Impostos e Transferências de Impostos – Educação, sem disponibilidade financeira, no valor de R\$ 1.293.887,41.



*Ainda sobre a inscrição de restos a pagar, o Tribunal de Contas da União entendeu:*

*Acórdão 2.033/2019 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Vital do Rêgo)*

*Finanças Públicas. Restos a pagar. Vedação. Princípio da anualidade orçamentária. Princípio da razoabilidade. A prática recorrente de elevada inscrição e rolagem de recursos orçamentários na rubrica de restos a pagar ofende os princípios da anualidade orçamentária e da razoabilidade, sendo incompatível com o caráter de excepcionalidade dos restos a pagar, contrariando o disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, c/c o art. 2º da Lei 4.320/1964.*

A defesa ressalta que:

*Inicialmente, insta salientar que o valor inscrito sem disponibilidade de caixa suficiente no valor de R\$ 1.540.645,54, equivale a 2% da Receita Corrente Líquida, de R\$ 77.031.568,68; o permite assegurar que para 98% das despesas geradas em 2022, havida disponibilidade de caixa suficiente.*

*(....) a existência dos débitos de 2020, pagos em 2021, que somou pagamento R\$ 2.811.661,86; e o citado déficit financeiro de 2020 no valor de R\$ - 1.127.979,32, foram fatores fortemente influentes na geração do déficit, tanto em 2021 quanto em 2022, vale ressaltar.*

*(....) a inscrição de restos a pagar processados sem disponibilidade de caixa, está relacionada ao que foi justificado tanto em referência ao déficit financeiro quanto a liquidez do município, ou seja, a também, fatores – compromissos vindos de outras gestões custeados em 2021, além do déficit financeiro constando no balanço de 2020.*

*(....)*

*(....) à inscrição de Restos a Pagar Não Processados, de imediato, já se observa que se trata de despesas não realizada, ou seja, até o encerramento do exercício, apenas foram emitidas as notas de empenhos, sendo assim, ainda não havia o compromisso financeiro da gestão, junto ao correspondente credor.*

**Análise:**

Em que pese os argumentos da defesa, entendo que ficou comprovada a inexistência de disponibilidade financeira para o pagamento de despesas



em 2022, o que certamente compromete o desempenho orçamentário do exercício seguinte, portanto, não acolho os argumentos da defesa.

Dessa forma, é mister que seja recomendado ao atual gestor municipal que institua mecanismo de controle dos gastos públicos para que não haja inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos financeiros, evitando assim o desequilíbrio das contas públicas do município.

Diante do exposto,

**VOTO pelo que segue:**

**LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. CUMPRIMENTO PARCIAL. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.**

1. O Tribunal de Contas, ao apreciar as contas anualmente prestadas pelos prefeitos e pelo governador sob sua jurisdição (as denominadas "contas de governo"), opina, mediante Parecer Prévio (art. 71, inciso I, c/c o art. 75, da Constituição Federal e arts. 30, inciso I, e 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual), para que a Casa Legislativa respectiva aprove ou reprove tais contas, levando em consideração, para tanto, o planejamento governamental, a gestão fiscal, as políticas públicas executadas nas principais áreas de atuação governamental - saúde e educação -, além da situação previdenciária do órgão, da não regularidade dos repasses obrigatórios (tempestivo os duodécimos), transparência pública e obediência aos limites constitucionais e legais, quando da execução do orçamento.

2. Desconformidade em aspectos analisados, a depender da gravidade atribuída, pode ser relevada no contexto existente, para fins de recomendação de aprovação das contas com ressalvas, 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** o Relatório de Auditoria e a peça de defesa apresentada;

**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 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** as fragilidades no planejamento e na execução orçamentária, demonstradas a partir das constatações, na Lei Orçamentária Anual (LOA), tanto de um limite exagerado quanto de um dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais;

**CONSIDERANDO** a inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio;

**CONSIDERANDO** que a Despesa Total com Pessoal - DTP extrapolou, nos três primeiros quadrimestres, o limite estabelecido no art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**CONSIDERANDO** que o percentual da DTP apurado ao término do exercício de 2022 foi de 54,27%;

**CONSIDERANDO** que o município está enquadrado no regime especial previsto no art. 15 da LC nº 178/2021;

**CONSIDERANDO** que os demais limites constitucionais e legais foram cumpridos;

**CONSIDERANDO** os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;



**CONSIDERANDO** que na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (art. 22, § 2º, da LINDB);

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

**LEANDRO RIBEIRO GOMES DE LIMA:**

**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 Gameleira a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). LEANDRO RIBEIRO GOMES DE LIMA, relativas ao exercício financeiro de 2022.

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

1. Elaborar programação financeira com base em estudo técnico-financeiro dos ingressos municipais e com nível adequado de detalhamento, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas de recursos e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle;
2. Elaborar o cronograma de execução mensal de desembolso com base em estudo técnico-financeiro dos dispêndios municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das saídas de recursos e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle;
3. 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;
4. Estabelecer na LOA um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, sem a inclusão de dispositivo inapropriado que amplia o limite real estabelecido, de



Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques  
Acesse em: <https://stc.ice.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 3773b8aa-20a1-4fa2-914a-5a2afc02a321

forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.



## 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 %	25,04 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26	Recursos do FUNDEB	Mínimo 70,00 %	84,70 %	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 %	26,66 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	54,27 %	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	99,55 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

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

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.