



## EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) CONSELHEIRO(A) DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO.

Processo nº TCE-PE nº 19100176-4  
Prestação de Contas de Prefeito 2018  
Prefeitura Municipal de Escada  
Relator: Cons. Valdecir Pascoal  
Interessado: Lucrécio Jorge Gomes Pereira Da Silva

**LUCRÉCIO JORGE GOMES PEREIRA DA SILVA**, já qualificado nos autos do processo em epígrafe, vêm, perante Vossa Excelência, por meio dos advogados devidamente constituídos que esta subscrevem, com endereço profissional à Avenida República do Líbano, nº 251, Torre C, sala 1103, Empresarial Riomar Trade Center, Pina, Recife/PE, apresentar

### DEFESA PRÉVIA

com fundamento jurídico nos Princípios Constitucionais da Ampla Defesa e do Contraditório para apresentação de esclarecimentos em detrimento das declarações constantes no relatório de Auditoria consubstanciado no processo em epígrafe, pelos fatos e fundamentos a seguir aduzidos:

#### I – DO APARATO FÁTICO

---

Trata-se de auditoria que tem por objetivo analisar a prestação de contas do Prefeito do Município de Escada, enviada ao Colendo Tribunal de Contas pelo Sr. Lucrécio Jorge Gomes Pereira Da Silva, relativa ao exercício de 2018, que deve subsidiar a emissão do respectivo parecer prévio, na forma do artigo 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004.



A prestação de contas foi enviada ao TCE em 29/03/2019, dentro do prazo estabelecido no art. 24-A da Lei Estadual nº 12.600/2004 e foi autuada sob o nº 19100176-4.

A auditoria visou analisar a conformidade do conteúdo da LOA em relação aos dispositivos legais, em especial sobre a autorização para abertura de créditos adicionais e sobre as operações de crédito. Além disso, os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais a fim de realizar:

- Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;
- Verificação quanto à conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;
- Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;
- Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.

Após a devida verificação, os auditores encontram supostas irregularidades que serão apontadas e esclarecidas no próximo tópico.

É o que basta relatar.

## **II – DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELA AUDITORIA**

---

Primeiramente, urge salientar que embora tenham sido pontuadas várias situações que merecem maior atenção por parte do Gestor Municipal, os achados de auditoria não estão aptos a ensejarem juízo de reprovação das contas do Prefeito; sugerem, ao revés, recomendações a fim de que haja uma operacionalização de



mecanismos que ponham fim ou amenizem as vicissitudes, de molde a aperfeiçoar a máquina administrativa, consoante será demonstrado alhures.

Passemos a análise minuciosa dos achados negativos apontados pela equipe técnica deste sodalício.

## **ORÇAMENTO (Capítulo 2)**

### **[ID.01] 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).**

O Relatório de Auditoria aponta, em síntese, que a Programação Financeira não especificou, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Com a devida vênia, a inclusão da referida informação não é uma obrigatoriedade da Lei Complementar Federal nº 101 de 4 de maio de 2000. Eis o teor do art. 13 do referido diploma legal:

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.**

O fato da Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso não conter a referida especificação não a deslegitima, mesmo porque a especificação não é uma exigência legal, mas sim uma possibilidade.

Assim, não há qualquer ofensa a preceito legal ou regulamentar que possa levar à irregularidade das contas do Defendente quanto a este ponto.

### **[ID.02] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.3).**



A Auditoria aduz que teriam sido abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo. No entanto, analisando-se a Tabela 2.1.c, constante à folha 7 do Relatório de Auditoria, verifica-se que foram consideradas para fins de apuração do percentual de créditos adicionais abertos na forma dos art. 8º e 9º da LOA, as Despesas fixadas para o Poder Legislativo, Pessoal e Encargos, Pagamento de Dívida Pública, Previdência Social, Educação, Saúde e Assistência Social, no montante de R\$ 125.205.000,00.

Entretanto, o art. 9º estabelece que o percentual para suplementação dessas despesas será o dobro do fixado no art. 8º da LOA, ou seja, corresponderá a 10% da despesa fixada nos orçamentos, fiscal e da seguridade social.

Para melhor compreensão serão transcritos abaixo os conteúdos dos artigos 8º e 9º da LOA, eis o teor:

**Art. 8º.** Fica o Poder Executivo autorizado a abrir **créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 5% (cinco por cento) da despesa fixada nos orçamentos, fiscal e da seguridade social,** com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei, mediante a utilização de recursos permitidos no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964 e disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018.

**Art. 9º.** Para as despesas do Poder Legislativo e do Executivo com pessoal e encargos previdenciários, pagamento da dívida pública, custeio de programas de educação, saúde e assistência social, defesa civil, situações emergenciais, epidemias e catástrofes, bem como para investimentos com recursos de transferências voluntárias do Estado e da União, observado o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **será duplicado o percentual autorizado no art. 8º desta Lei.**

Registre-se que a própria Auditoria, à folha 10 do Relatório, afirma que:

Conforme já identificado no item 2.1 deste relatório, a LOA através do art. 8º, autorizou a modificação do orçamento diretamente pelo Poder Executivo através da abertura de créditos adicionais até o valor de R\$ 7.050.300,00, o que corresponde a **5% da despesa total fixada pela LOA.** Já o art. 9º determinou que para as despesas do Poder Legislativo e Executivo com: pessoal e encargos previdenciários, pagamento da dívida pública, programas de educação, saúde, assistência social, defesa civil, situações emergenciais e investimentos com recursos de transferência voluntária, **o percentual acima seria duplicado.**



Nesse contexto, o valor dos créditos adicionais abertos na forma do art. 8º da LOA deverá limitar-se a 5% de R\$ 141.006.000,00<sup>1</sup>, o que resulta em 7.050.300,00.

Já na forma do art. 9º da LOA deverá limitar-se também a 10% de R\$ 141.006.000,00<sup>2</sup>, o que resulta em 14.100.600,00.

Por fim, foi elaborado o mapa consolidado de demonstrativo de créditos adicionais aberto durante o exercício de 2018, comprovando que não houve extrapolação dos limites estabelecidos nos artigos 8º e 9º da Lei Orçamentária Anual, bem como, evidenciando os créditos adicionais suplementares abertos durante o exercício de 2018 através de Lei específica autorizada pelo Poder Legislativo (**ANEXO 01**). Requerendo-se, por tanto, a reconsideração do apontamento.

### **[ID.03] Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos (Item 2.3).**

A Auditoria aduz que teria aberto créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos proveniente de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior.

É importante destacar que a abertura do referido crédito adicional levou em consideração o superávit financeiro no balanço patrimonial do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Escada (**ANEXO 02**) e a suplementação se deu para reforço de dotações do próprio órgão, conforme podemos demonstrar abaixo.

#### **SUPERÁVIT FINANCEIRO POR FONTE DE RECURSO**

Ativo Circulante do RPPS	7.173.280,95
Passivo Circulante do RPPS	1.887.479,16
<b>Superávit Financeiro do RPPS</b>	<b>5.285.801,79</b>

<sup>1</sup> Valor total da despesa fixada nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

<sup>2</sup> Valor total da despesa fixada nos orçamentos fiscal e da seguridade social.



\*Superávit financeiro apurado através do balanço patrimonial do RPPS do exercício anterior (2017)

Nesse contexto, comprovando que não houve abertura de crédito adicional sem a existência de fonte de recursos e destacando também que a referida abertura de crédito adicional foi realizada através de Lei específica encaminhada e autorizada pelo Poder Legislativo Municipal, espera-se que o apontamento seja reconsideração em decorrência da inexistência de irregularidade.

**[ID.04] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 3.432.351,14, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).**

Conforme consta no próprio relatório de auditoria, o Quociente de Desempenho da Arrecadação em 2018 foi de 0,89, indicando que o município arrecadou R\$ 0,89 para cada R\$ 1,00 previsto.

Isso se deve a falta de recurso que deveriam ter sido transferidos pelos demais entes públicos ao Município e não o foram.

Assim, a frustração no recebimento de receitas que deveriam ter sido repassadas e não o foram por questões externas ao Município (fato de terceiros) não são capazes de impor responsabilidades ao ente prejudicado e aos seus gestores.

Por tudo isso, requer que eventuais considerações do Colendo Tribunal de Contas sejam remetidas ao campo das recomendações.

### **FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)**

**[ID.05] Balanço Patrimonial sem apresentar, em Quadro do Superavit/Déficit Financeiro, as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Item 3.1).**

Malgrado a referida afirmação esteja correta e o Balanço Patrimonial tenha sido emitido sem a demonstração das disponibilidades por fonte/destinação de recursos



de modo segregado, é preciso que se diga que as referidas informações faltantes existem e serão anexadas aos autos desse processo. A não inclusão das informações no Balanço Patrimonial se deu em razão de equívoco no momento da sua emissão.

Desta feita, no intuito de sanar a falha, junta-se, à presente defesa, cópia do referido Balanço com a devida evidenciação da informação (**ANEXO 03**).

Reitera-se que a matéria referente à juntada da documentação para melhor aclarar as mentes dos julgadores, a posteriori, já está consolidada na melhor jurisprudência desta Egrégia Corte por se tratar de mera irregularidade formal, não ofensiva aos valores juridicamente consagrados no ordenamento pátrio.

Razão pela qual pugna, Excelência, pela retratação quanto ao apontamento analisado neste item.

**[ID.06] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).**

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição, aprovado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF n.º 02, de 22 de dezembro de 2016, o quadro citado pela Auditoria poderá apresentar algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro, eis o teor do subitem 4.4.4 da Parte IV do referido Manual:

**4.4.4. Quadro do Superávit / Déficit Financeiro**

Este quadro apresenta o superávit / déficit financeiro, apurado conforme o § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964. Será elaborado utilizando-se o saldo da conta 8.2.1.1.1.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recurso (DDR), segregado por fonte / destinação de recursos. Como a classificação por fonte / destinação de recursos não é padronizada, cabe a cada ente adaptá-lo à classificação por ele adotada.

**Poderão ser apresentadas algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro**, de modo que o total seja igual ao superávit / déficit financeiro apurado pela diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro



conforme o quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes.

Nesse contexto, verifica-se que o controle contábil existe e é eficiente, evidenciando tanto os déficits quanto os superávits, conforme disciplina o Manual de Contabilidade. Destarte, requer-se o afastamento da suposta irregularidade.

**[ID.07] Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).**

Prever as perdas referentes à dívida ativa configura-se uma tarefa difícil, considerando que envolve diversas áreas como a tributária e a jurídica, com a finalidade de se apurar os resultados decorrentes das ações demandadas, bem como dos pagamentos decorrentes de cobranças administrativas.

Ademais, o sistema de tributação utilizado pelo Município no exercício financeiro de 2018 ainda estava sendo adaptado de forma a permitir a mensuração precisa da capacidade de recebimento da dívida ativa do Município, bem como da provisão de perdas.

Conforme se verifica, tratam-se de ações que demandam tempo para adequação do sistema e construção de métodos, o que acabou inviabilizando a realização já no exercício financeiro de 2018.

Entretanto, a Portaria nº 548, de 24 de setembro de 2015, mencionada no próprio relatório de Auditoria, dispõe sobre prazos-limites de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aos entes da Federação, com vistas a consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios estabelece que os municípios com mais 50 mil habitantes o prazo de obrigatoriedade de registros contábeis relativo ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições (exceto créditos previdenciários), bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas e registro de obrigações relacionadas à repartição de receitas será a partir de 01/01/2021.



É importante destacar que a população estimada do município de Escada é de 63.517 conforme dados extraídos do IBGE do último censo realizado em 2010 através do site <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/escada/panorama>.

Segue abaixo a tabela com os prazos-limites de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aos entes da Federal.

PCP (de acordo com as regras das NBC TSP e do MCASP vigentes)	Entes da Federação	Preparação de sistemas e outras providências de implantação (até)	Obrigatoriedade dos registros contábeis (a partir de)	Verificação pelo Siconfi (a partir de)
1. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições (exceto créditos previdenciários), bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas e registro de obrigações relacionadas à repartição de receitas.	União (1)	31/12/2016	01/01/2017	2018 (Dados de 2017)
	DF e Estados	31/12/2019	01/01/2020	2021 (Dados de 2020)
	Municípios com mais de 50 mil habitantes	31/12/2020	01/01/2021	2022 (Dados de 2021)
	Municípios com até 50 mil habitantes	31/12/2021	01/01/2022	2023 (Dados de 2022)

É importante salientar que no exercício financeiro de 2019 foi realizado o ajuste para perda de créditos, conforme evidencia o Balanço Patrimonial de 2019 (ANEXO 04).

Logo, demonstra-se que esta ausência não macula as contas do Defendente, pelo contrário, evita a evidenciação de valores sem comprovação metodológica/científica.

Por fim, requer o Defendente que seja reconsiderado o apontamento.

**[ID.08] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 210.627,46 (Item 3.4). [ID.09] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições**



**patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 860.077,61 pertencentes ao exercício (Item 3.4).**

Quanto ao recolhimento das contribuições devidas ao RGPS, é preciso esclarecer que o Município não ficou inerte e que realizou uma série de pagamentos em 2019, referentes à valores devidos de 2018, através de débito em conta na conta vinculada ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Por isso, fez-se necessária a atualização da planilha previdenciária fazendo a inclusão de tais pagamento, de forma que fica evidenciada uma considerável diminuição do valor devido e ainda pendente de pagamento.

Constata-se que os débitos nos dias 10/01/2019 refere-se a competência novembro de 2018, e no dia 10/02/2019 as competências dezembro e 13º de 2018, assim sendo, após os referidos ajustes nas planilhas previdenciárias, os valores devidos pendentes são: Servidor **R\$ 63.301,93** (valor apontado na auditoria R\$ 210.627,46), **Patronal R\$ 498.608,28** (valor apontado na auditoria R\$ 860.077,61)

Seguem anexo as planilhas previdenciárias relativo RGPS com as referidas correções mencionadas acima (**ANEXO 05**).

Assim, o Defendente requer que seja considerado todo o esforço do Município em cumprir suas obrigações, uma vez que está honrando o acerto de contas com a autarquia previdenciária.

**[ID.10] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).**

Afirma a Auditoria que o Município de Escada é incapaz de realizar o pagamento imediato ou no curto prazos de seus compromissos de até 12 meses.

Deve ser dito que a jurisprudência desta ilustre Corte de Contas é pacífica no sentido de que tal ocorrência configura irregularidade meramente formal, razão pela qual deve ser realocada para o campo das recomendações. É o que expressa a melhor inteligência dos referidos julgados abaixo colacionados:

**PROCESSO(S) T.C. Nº(S) 0290074-9  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITA DO MUNICÍPIO  
DE ARCOVERDE (EXERCÍCIO DE 2001)**



**INTERESSADA(S): SR<sup>a</sup> ROSA MARIA LINS DE ALBUQUERQUE BARROS CORREIA**  
**ADVOGADO(S):**  
**RELATOR(A): AUDITOR RUY RICARDO W. HARTEN JÚNIOR, CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO**  
**ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA DECISÃO T.C. Nº 1037/03**

CONSIDERANDO que a Defendente procedeu ao recolhimento dos valores

pagos por conta de encargos moratórios;

CONSIDERANDO a presença de falhas de ordem formal, dissociadas de dano ao

erário municipal.

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70, 71, inciso II, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal, e artigo 17, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco,

DECIDIU a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 29 de julho de 2003, Julgar REGULARES, COM RESSALVAS, as contas da Ordenadora de

Despesas, Sr<sup>a</sup> Rosa Maria Lins de Albuquerque Barros Correia, dando-lhe, em consequência, a quitação.

E que a atual Administração daquele Município adote as recomendações

constantes do Relatório de Auditoria e do Laudo de Auditoria Técnica de Obras e Serviços de Engenharia, abaixo discriminadas:

#### **RECOMENDAÇÕES CONSTANTES NO RELATÓRIO DE AUDITORIA:**

Ao encaminhar os Demonstrativos Contábeis, inclusive aqueles constantes da prestação de contas, identificar os seus responsáveis – no caso do contador, além do nome do profissional, informar o número do registro no CRC;

Exigir previamente dos prestadores de serviço de transporte escolar, inclusive em licitações, quando for o caso, documentação comprobatória da adequação do motorista e do veículo ao fim a que se destina, em obediência ao artigo 136, “caput”, e artigo 138 do Código Nacional de Trânsito;

Encaminhar os futuros projetos de lei orçamentária, obedecendo ao Princípio da Unicidade Orçamentária, previsto no artigo 165, § 5º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 2º da Lei Federal nº 4320/64;

Lançar corretamente as Receitas Correntes e de Capital, evitando lançar estas últimas como Receita Corrente, assim como o registro de rubricas como o TFD no sistema extra-orçamentário, pois não há base legal para assim o fazer;

Empenhar e realizar despesas dentro do limite dos recursos, atentando para a diminuição do Resultado Financeiro Deficitário, causado por um Passivo sem cobertura financeira, capaz de comprometer a administração das finanças do Município em futuros exercícios;

Instituir sistema de controle interno, conforme previsto nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, através da elaboração de normas e rotinas, definindo os responsáveis para atestar o recebimento de mercadorias adquiridas - pelas normas de controle interno, devem ser responsáveis os próprios solicitantes dos materiais nada obstando a



delegação dessa responsabilidade aos servidores pertencentes aos quadros das referidas secretarias;  
Informar nas requisições de abastecimento de veículos da frota municipal a quilometragem constante do velocímetro – logicamente, este deve estar em perfeito funcionamento;  
Atentar para a correta classificação da despesa em relação à finalidade informada nas requisições, para abastecimento de combustíveis, a fim de evitar incorreções;

#### RECOMENDAÇÕES CONSTANTES NO LAUDO DE AUDITORIA TÉCNICA DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA:

Utilização, no orçamento de referência, dos preços máximos admitidos pela Prefeitura (já com BDI e encargos), para que o mesmo possa servir de parâmetro para desclassificação das propostas com preços superiores ao admitido no edital;  
Indicar o regime de execução a ser adotado, conforme inciso II do artigo 10 da Lei nº 8.666/93;  
Indicação de prestação de garantia adicional, caso a proposta vencedora se enquadre no disposto no § 2º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93;  
Indicar quais são as parcelas mais relevantes da obra;  
Indicar o critério de desclassificação quanto às propostas com valores superiores ao fixado no orçamento estimado;  
Indicar o critério de desclassificação quanto às propostas com valores manifestamente inexequíveis, nos termos do § 1º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93;  
Indicação, no edital, dos preços máximos admitidos, estabelecendo o orçamento de referência como preço máximo admitido;  
Inclusão de cláusula determinando a apresentação, juntamente com o orçamento, de planilhas que expressem a composição dos preços unitários, composição do BDI e composição dos encargos sociais;  
Menção de que as propostas que se enquadrarem no § 1º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93 serão desclassificadas por preços inexequíveis;  
Condicionar o pagamento da 1ª parcela à apresentação da ART da obra no CREA;  
Condicionar os pagamentos das parcelas à apresentação da guia de recolhimento do INSS e FGTS e da folha de pagamento, já exigíveis;  
Condicionar o último pagamento à entrega final da obra;  
Convidar no mínimo mais um interessado quando realizar novo convite para objeto idêntico ou assemelhado;  
Observar os limites licitatórios e evitar licitar na modalidade em que o valor a ser contratado esteja muito próximo do seu limite máximo, pois um eventual preço mais alto pode determinar a realização de novo procedimento licitatório;  
Convidar, preferencialmente, mais de três firmas nos processos licitatórios realizados, a fim de obter maior competitividade entre os licitantes e, conseqüentemente, a melhor proposta possível, como também evitar repetição do certame, em função da desistência ou desqualificação de uma das firmas participantes;  
Atentar para uma melhor fiscalização na execução dos contratos celebrados, com o objetivo de garantir o fiel cumprimento das cláusulas pactuadas;



Manter controle sobre a quitação, pelo contratado, dos encargos previdenciários decorrentes da execução dos contratos, de forma a evitar a responsabilidade solidária da Administração, nos casos de inadimplência;

Numerar seqüencial e cronologicamente os contratos firmados por exercício;

Elaborar Boletim de Medição, a fim de respaldar os pagamentos efetuados das parcelas;

Emitir Ordem de Serviço para autorizar o início da obra;

Lavrar Termo de Recebimento quando da conclusão da obra;

Firmar Termo Aditivo, quando couber, para execução de serviços adicionais, bem como, nos casos de prorrogação do prazo de entrega da obra;

Elaborar, SEMPRE, projeto básico e orçamento de referência para realização de processo licitatório, conforme exigência da Lei Federal nº 8.666/93, artigo 7º, § 2º, incisos I e II;

Exigir que as firmas participantes dos processos licitatórios referentes às obras e serviços de engenharia possuam registro ou inscrição no CREA;

Cumprir o que determina a Resolução TC nº 08/92 e a Instrução Normativa TC nº 01/92, que estabelecem normas para registro e controle da documentação referente a Obras e Serviços de Engenharia;

Atender a Resolução TC nº 04/97, no que se refere aos Mapas Demonstrativos de Obras e Serviços de Engenharia;

Atentar para a retenção do Imposto de Renda no caso de serviços de engenharia;

Adotar o uso do livro de ocorrências nas obras;

Atualizar os projetos quando a execução da obra estiver diferente dos mesmos. Por fim que se dê conhecimento ao Ministério Público e ao Ministério da Previdência Social da indisponibilidade financeira daquela Prefeitura para fazer face aos depósitos do IPSEP e do INSS. (grifo nosso)

**DECISÃO T.C. Nº 0655/01**  
**PROCESSO TC Nº 9990016-6 - PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BOM CONSELHO,**  
**RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1997.**  
**RELATOR: CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSO.**

Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 22 de maio de 2001, CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria às fls. 114 a 121 dos autos;

CONSIDERANDO a utilização de sistema contábil inadequado, não utilizando o Método das Partidas Dobradas;

CONSIDERANDO a inexistência dos livros contábeis obrigatórios Diário e Razão;

CONSIDERANDO o resultado financeiro desfavorável e o déficit orçamentário causados pela deficiente previsão das receitas do Fundo aliada à autorização para a realização de despesas superiores à receita prevista;

CONSIDERANDO a ausência de controle interno, causada pela não-observância dos elementos básicos referentes ao dito controle;

CONSIDERANDO que as irregularidades apresentadas no Relatório de



Auditoria não causaram danos ao erário municipal, nem tampouco são suficientes para macular a presente prestação de contas, mas devem ser observadas para que não se repitam em exercícios financeiros futuros;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, parágrafo 3º, c/c o artigo 75 da Constituição Federal e artigo 17, inciso II, da Lei nº 10.651/91,

Julgar **REGULAR, COM RESSALVAS**, a presente prestação de contas, dando, em consequência, a quitação à Ordenadora de Despesas, Sra. Cláudia Cavalcante Matos. Outrossim, que a gestão do Fundo de Assistência Social de Bom Conselho adote as seguintes recomendações, visando a evitar em exercícios financeiros futuros a repetição das irregularidades observadas na presente prestação de contas:

Apresentar a prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social de Bom Conselho no prazo legal;

A escrituração contábil deve utilizar o Método das Partidas Dobradas, com adoção dos livros Diário e Razão;

As propostas orçamentárias e sua execução, em futuros exercícios financeiros, devem ser fundamentadas no princípio do equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas;

Manter as fichas individuais das pessoas beneficiadas por doações com os elementos que lhe caracterizaram como beneficiários das mesmas. (grifo nosso)

Os orçamentos do Município foram elaborados e executados conforme critérios científicos com apoio técnico na medida do possível para que a gestão ocorresse em consonância com os ditames dos diplomas legislativos que regem as Finanças do Município e de acordo com o plano de governo eleito pelas urnas.

Isto posto, requer o Defendente que sejam suas contas aprovadas com ressalvas, com amparo no inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/04.

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

**[ID.11] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).**

**[ID.12] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1). [ID.13] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).**

Nos moldes fixados no Relatório de Auditoria, a DTP do Poder Executivo foi de R\$ 63.246.401,89 ao final do exercício de 2018, o que representou um percentual de 60,24% em relação à RCL do município, compatível com aquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2018.



Nada obstante, a delicada situação do gasto total com pessoal no Município de Escada deve ser analisada dentro do contexto vivido pelo ente público.

Em verdade, a situação de elevado gasto com pessoal é um problema antigo do Município e que já vem de outras gestões. Por outro lado, é cristalino o empenho do Município em reduzir o referido percentual.

É possível verificar no site oficial do TCE<sup>3</sup> que, ao menos desde o ano de 2014, a DTP **foi reduzida significativamente**.

Ano	Percentual da DTP
2014	66,30 V
2016	63,32 V
2017	63,82 V
2018	60,24 V

Dessa forma, o Defendente requer que seja levando em consideração todo o empenho em reduzir o percentual de gastos com pessoal, uma vez que nos últimos anos o percentual já **foi reduzido em 6%**, o que representa um valor bastante considerável.

**[ID.14] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio. [ID.15] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.**

Conforme consta no próprio relatório de auditoria, o Quociente de Desempenho da Arrecadação em 2018 foi de 0,89, indicando que o município arrecadou R\$ 0,89 para cada R\$ 1,00 previsto.

Isso se deve a falta de recurso que deveriam ter sido transferidos pelos demais entes públicos ao Município e não o foram.

<sup>3</sup> [https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/DTP\\_Municipios\\_PE\\_2011\\_2018.pdf](https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/DTP_Municipios_PE_2011_2018.pdf)



Assim, a frustração no recebimento de receitas que deveriam ter sido repassadas e não o foram por questões externas ao Município (fato de terceiros) não são capazes de impor responsabilidades ao ente prejudicado e aos seus gestores.

Por tudo isso, requer que eventuais considerações do Colendo Tribunal de Contas sejam remetidas ao campo das considerações.

## EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

### [ID.16] Descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (Item 6.1).

É fundamental esclarecer que o Manual de Demonstrativos Fiscais (8ª edição), folhas 346 a 347, estabelece que deverão ser deduzidas, para fins de apuração da aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apenas os **restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino**. Eis o teor:

#### RESTOS A PAGAR COM RECURSOS DE IMPOSTOS

34 - RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO Registra, como valores a serem deduzidos, somente no RREO do último bimestre do exercício, a parcela dos Restos a Pagar, inscritos no encerramento do exercício, que exceder o valor, em 31 de dezembro, **da disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação**. Ressalta-se que a inscrição em Restos a Pagar no exercício limita-se, obrigatoriamente, à suficiência de caixa, que representa a diferença positiva entre Disponibilidade Financeira e Obrigações Financeiras a fim de garantir o equilíbrio fiscal no ente. No entanto, se, por um lado, o ente deve orientar-se pelo princípio do equilíbrio fiscal, por outro, deve também obedecer ao princípio da transparência das informações. Assim sendo, caso o ente inscreva Restos a Pagar além do que lhe é permitido, este fato deve ser demonstrado nessa linha com o intuito de garantir transparência e fidedignidade às informações prestadas. Para efeito deste demonstrativo, deverão ser considerados somente os Restos a Pagar inscritos no exercício de referência e as disponibilidades financeiras vinculadas à Educação já deduzidas da parcela comprometida com Restos a Pagar de exercícios anteriores. Conforme art. 8º, parágrafo único, da LRF, os recursos vinculados à Educação permanecerão vinculados ainda que em exercício diverso. Sendo assim, os recursos vinculados a Restos a Pagar de exercícios anteriores, não podem ser considerados disponíveis para a inscrição de novos Restos a Pagar. **No caso de não haver disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação, no encerramento do exercício, deverá ser registrado o valor total dos**



**Restos a Pagar, pois os mesmos não poderão ser considerados como aplicados em MDE.**

Constata-se que a Auditoria deduziu na linha 3.7 do Apêndice VII, do Relatório de Auditoria o montante de R\$ 4.822.083,82, que corresponde a soma de restos a pagar vinculados ao FUNDEB (R\$ 4.769.493,20) e Receitas de Impostos e de Transferências vinculadas a Educação (R\$ 52.590,62), conforme evidencia o Apêndice VII.

Entretanto, com base no estabelecido no MDF, citado acima, fica evidente que ocorreu uma dedução indevida de Restos a Pagar vinculados ao FUNDEB para fins de apuração da aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Mister se faz destacar que o Demonstrativo de aplicação na MDE possui uma linha específica para dedução dos Restos a Pagar vinculados ao FUNDEB (Linha 16), conforme disciplina o MDF às folhas 335 e 336, eis o teor:

RESTOS A PAGAR RECURSOS DO FUNDEB

16 - RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DO FUNDEB MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS – RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA Registra, como valores a ser deduzidos, somente no RREO do último bimestre do exercício, a parcela dos Restos a Pagar, inscritos no encerramento do exercício de referência, que exceder o valor, em 31 de dezembro, da disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB. Ressalta-se que a inscrição em Restos a Pagar no exercício limita-se, obrigatoriamente, à suficiência de caixa, que representa a diferença positiva entre Disponibilidade Financeira e Obrigações Financeiras a fim de garantir o equilíbrio fiscal no ente. No entanto, se, por um lado, o ente deve orientar-se pelo princípio do equilíbrio fiscal, por outro, deve também obedecer ao princípio da transparência das informações. Assim sendo, caso o ente inscreva Restos a Pagar além do que lhe é permitido, este fato deve ser demonstrado nessa linha com o intuito de garantir transparência e fidedignidade às informações prestadas. Para efeito deste demonstrativo, deverão ser considerados somente os Restos a Pagar inscritos no exercício de referência e as disponibilidades financeiras do FUNDEB já deduzidas da parcela comprometida com Restos a Pagar de exercícios anteriores. Conforme art. 8º, parágrafo único, da LRF, os recursos do FUNDEB permanecerão vinculados ainda que em exercício diverso. Sendo assim, os recursos vinculados a Restos a Pagar de exercícios anteriores, não podem ser considerados disponíveis para a inscrição de novos Restos a Pagar. **No caso de não haver disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, no encerramento do exercício, deverá ser registrado o valor total dos Restos a Pagar, pois os mesmos não poderão ser considerados como aplicados no FUNDEB.** Os valores referentes aos recursos destinados ao FUNDEB 60% e ao FUNDEB 40% deverão ser informados separadamente da seguinte forma:



16.1- FUNDEB 60% - recursos destinados ao pagamento de profissionais do magistério da educação básica pública.

16.2- FUNDEB 40% - recursos destinados ao pagamento de outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.

A dedução dos restos a pagar vinculados ao FUNDEB sem disponibilidade financeira reflete exclusivamente na aplicação do FUNDEB, sendo impositivo para aferição da aplicação dos 60% na remuneração do magistério, não se confundindo com a aplicação na manutenção e desenvolvimento do Ensino com recursos de impostos.

Refazendo-se o Apêndice VII com a dedução dos Restos a Pagar sem disponibilidade financeira vinculados aos impostos e transferências da educação (R\$ 52.590.62) obtém-se o percentual efetivamente aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino que corresponde a **28,30%**, conforme planilha de apuração (ANEXO 06).

Cumprido destacar que a aplicação dos 60% do FUNDEB na remuneração do profissional do magistério foi atendida, conforme demonstra a própria Auditoria à folha 100 do Relatório.

Por fim, resta demonstrado que o Município de Escada aplicou efetivamente o percentual de 28,30% das receitas e impostos de transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, devendo ser reconsiderado o apontamento.

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

O Relatório de Auditoria aponta que teriam sido realizadas despesas com o FUNDEB, sem lastro financeiro.

É importante destacar que as despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB em 2018, embora não possam ser quitadas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do exercício de 2019, podem ser quitadas com recursos próprios.



Ademais, a verificação em tela deverá ser realizada na Prestação de Contas do exercício de 2019, quando a Auditoria poderá constatar com quais recursos foram pagas as referidas despesas.

Diante do exposto, resta comprovado que INEXISTE qualquer irregularidade.

## **PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)**

**[ID.18] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -199.224,17, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1). [ID.19] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 125.071.726,41 (Item 8.2) [ID.20] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 566.588,78 (Item 8.3). [ID.21] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal e suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 2.795.721,15 (Item 8.3).**

O primeiro ponto digno de nota é que a problemática em torno do pagamento integral devido ao RPPS é histórico, tendo o Gestor assumido a administração do ente público já mergulhada no referido cenário de inadequação das contas do Regime Próprio.

Por outro lado, também é necessário ressaltar que **o Município é Credor do RPPS no valor médio de quase cinco milhões de reais, ou seja, valor superior ao que deixou de ser repassado ao Regime Próprio.** Referido crédito se refere à incidência de contribuição previdenciária, realizada irregularmente sobre parcelas de natureza indenizatória.

Noutro giro, convém argumentar no sentido de que é demasiadamente **penoso e irrazoável** o peso da carga referente à contribuição previdenciária suportada pelo Município de Escada. Além da alíquota ordinária no percentual de 22%, o ente público ainda deve suportar o peso de uma contribuição complementar no percentual de 25,5%! Se somadas as alíquotas ordinária e suplementar, chega-se a um valor



demasiadamente pesado a ser suportado pelos cofres públicos, o que implica em destinar uma parcela considerável da receita do Município ao Instituto de Previdência em detrimento de outras obrigações legais e constitucionais que também devem ser obedecidas pelo gestor.

As demandas e necessidades do Município são inúmeras, porém os recursos são limitados. Infelizmente, Gestor necessita fazer ponderações diárias a fim de direcionar os recursos públicos para o atendimento das necessidades mais urgentes da população.

Na questão da educação, o Município de Escada aplicou efetivamente o percentual de **28,30%** das receitas e impostos de transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Já na saúde, enquanto a lei estabelece um percentual mínimo de 15%, o Município aplicou **28,08%** da receita.

Em resumo, diante da pesada carga que representa a contribuição patronal para o RPPS (ordinária + suplementar) o Município não conseguiu realizar todos os repasses, uma vez que privilegiou o repasse de recursos para os serviços mais essenciais como educação e saúde. Nada obstante, o Município é credor de valor superior ao que deve ao instituto de previdência.

Por fim, destaque-se que o município realizou uma série de pagamentos em 2019 relativo valores devidos de 2018. Por isso, fez-se necessária a atualização da planilha previdenciária fazendo a inclusão de tais pagamento, no que reflete na diminuição do valor devido pendente como segue: Servidor R\$ 823,92 (valor apontado na auditoria R\$ 566.588,78), Patronal R\$ 29.070,77 (valor apontado na auditoria R\$ 2.795.721,15), Observa-se ainda que as datas dos pagamentos efetuados constam na planilha. Seguem anexo as planilhas previdenciárias relativo RPPS com as referidas correções mencionadas acima (**ANEXO 07**)

Além disso, mister esclarecer que, apesar de possuir um crédito em face do Instituto de Previdência, o saldo residual foi devidamente parcelado e o Município está honrando criteriosamente o compromisso assumido.

Assim, o Defendente requer que todo o contexto vivido no Município seja levado em consideração e que eventuais considerações sejam remetidas ao campo das recomendações.



## IV - CONCLUSÃO

---

Dessa monta, conclui-se, pois, que após tais esclarecimentos, não sobejam quaisquer irregularidades graves e/ou prejuízos ao erário municipal que enseje a aplicação de quaisquer penalidades. O Município de Escada nunca quedou-se inerte diante as dificuldades da Gestão e do atendimento aos limites legais e constitucionais de aplicação de recursos, de modo que deve ter suas contas julgadas ao amparo dos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

Ante o exposto, requer o defendente que a presente defesa seja recebida e, por conseguinte, seja julgado improcedente qualquer intento de irregularidade de suas contas.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, em especial, juntada ulterior de documentos.

Termos em que

Pede deferimento.

Escada, 31 de agosto de 2020.

**RAQUEL DE M. F. GOUVEIA**  
**OAB/PE 33.053**