



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

44ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 31/07/2018

**PROCESSO TCE-PE N° 16100080-0**

**RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS**

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

**EXERCÍCIO:** 2015

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande

### INTERESSADOS:

Elianai Buarque Gomes

## RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande**, relativas ao exercício financeiro de 2015, para a emissão do parecer prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE). A Prefeitura teve como Ordenadora de Despesas nesse período a **Sra. Elianai Buarque Gomes**, Prefeita do Município.

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. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Da análise dos autos, foi emitido Relatório de Auditoria (doc. 60), que evidencia o **descumprimento do seguinte limite constitucional e legal:**

Especificação	Fundamentação Legal	Valor ou Limite Legal	Percentual ou Valor Aplicado	Situação
Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 – art. 212.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	23,49%	Descumprimento

O Relatório de Auditoria registra, ainda, algumas irregularidades e deficiências, a seguir descritas (**item 11.1 do Relatório de Auditoria**, pp. 57-62):

#### a. Na Gestão Orçamentária:



- [ID.01] Conteúdo da LDO não atende à legislação, podendo comprometer a gestão fiscal do ente e a definição e o alcance de metas prioritárias para a administração municipal (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**). Irregularidades ou deficiências relacionadas:
  - [ID.02] LDO sem apresentar os riscos fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.03] LDO sem definir forma e critérios de limitação de empenhos a serem efetivados nas hipóteses de risco de não cumprimento das metas fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.04] LDO sem definir metas e prioridades da administração municipal (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.05] LDO sem orientar a elaboração da lei orçamentária (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.06] Previsão no Anexo de Metas Fiscais de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.07] Conteúdo da LOA não atende à legislação (**item 2.2 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidade ou deficiência relacionada:
  - [ID.08] Deficiente estimativa de receitas e despesas na LOA, em função de previsão no Anexo de Metas Fiscais da LDO de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município (**item 2.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.09] Não especificação 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 (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidade ou deficiência relacionada:
  - [ID.10] Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.11] Ausência de arrecadação de impostos municipais (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**). Irregularidades ou deficiências relacionadas:
  - [ID.06] Previsão no Anexo de Metas Fiscais de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.12] Baixo percentual de arrecadação da Receita Tributária Própria em relação à Receita Total arrecadada (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.13] Baixo Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA), indicando previsão de receita na LOA bem acima da capacidade de arrecadação do Município (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.10] Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidades ou deficiências relacionadas aquelas descritas acima em: [ID.06], [ID.09], [ID.12] e [ID.13].
- [ID.15] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das receitas (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidade relacionada:



- [ID.16] Receita Corrente Líquida informada no RGF com inconsistência de valores (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.17] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das despesas (**item 2.5.2 do Relatório de Auditoria**). Irregularidades ou deficiências relacionadas:
  - [ID.06] Previsão no Anexo de Metas Fiscais de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.18] Descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (**item 7.1 do Relatório de Auditoria**).

#### b. Na Gestão Financeira e Patrimonial:

- [ID.19] Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superavit/Deficit Financeiro, do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (item 3.1). Irregularidade ou deficiência relacionada:
  - [ID.20] Deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.21] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**). Irregularidades ou deficiências relacionadas:
  - [ID.02] LDO sem apresentar os riscos fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.03] LDO sem definir forma e critérios de limitação de empenhos a serem efetivados nas hipóteses de risco de não cumprimento das metas fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.12] Baixo percentual de arrecadação da Receita Tributária Própria em relação à Receita Total arrecadada (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.20] Deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.22] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.23] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.24] O Município não tem capacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo (caixa, bancos, estoques etc.) (**item 3.2.2 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidades ou



deficiências relacionadas aquelas descritas acima em: [ID.02], [ID.03], [ID.12], [ID.20] e [ID.22].

- [ID.25] Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (**item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidade ou deficiência relacionada:
  - [ID.26] Superdimensionamento dos ativos de curto prazo (**item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**), comprometendo a apuração do Índice de Liquidez Corrente (**item 3.2.2 do Relatório de Auditoria**), ou seja, não permitindo dimensionar a real capacidade de pagamento do município para os compromissos de curto prazo.
- [ID.22] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**). Irregularidades ou deficiências relacionadas:
  - [ID.03] LDO sem definir forma e critérios de limitação de empenhos a serem efetivados nas hipóteses de risco de não cumprimento das metas fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.20] Deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.27] Deficiente controle contábil das disponibilidades por fonte/destinação dos recursos, o qual permite a realização de despesas sem que exista disponibilidade para concretizar o seu pagamento (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.28] Possibilidade de comprometimento da execução orçamentária-financeira do exercício seguinte, em função da inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de exercícios anteriores (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.29] Aumento do passivo do Município, impactando os índices de liquidez, comprometendo gestões futuras, que acabam por serem obrigadas a dispor de receitas futuras para quitar dívidas de administrações passadas (**item 3.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.30] Ausência de evidenciação no Balanço Patrimonial do município das provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (**item 3.4.3 do Relatório de Auditoria**).

#### c. No que se refere à Gestão da Educação, constatou-se:

- [ID.18] Descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (**item 7.1 do Relatório de Auditoria**). Irregularidades ou deficiências relacionadas:
  - [ID.32] O descumprimento do limite ocorreu em um cenário agravante de crescimento do indicador de Fracasso Escolar (**item 7 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.33] O descumprimento do limite ocorreu em um cenário agravante de não alcance da meta anual do IDEB (Anos Iniciais e/ou Anos Finais) para o ensino fundamental (**item 7 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.23] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidade ou deficiência relacionada:
  - [ID.34] Insuficiente controle contábil dos registros da despesa por fonte de recursos (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).

**d. Com relação à Transparência Pública, observou-se que:**

- [ID.35] O Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Insuficiente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE), (**item 10.1 do Relatório de Auditoria**).

Devidamente notificada (docs. 61 a 62), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), a interessada, **Sra. Elianai Buarque Gomes**, **apresentou sua defesa escrita** (doc. 68).

É o relatório.

**VOTO DO RELATOR**

Registre-se, inicialmente, que o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do parecer prévio pelo TCE-PE, com fins de dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE-PE), art. 2º, inciso II.

Passo, então, à análise dos pontos elencados no Relatório de Auditoria, em confronto com a defesa apresentada.

**1. Gestão Orçamentária**

Como vimos acima, no **item 2 do Relatório de Auditoria**, a auditoria destaca os seguintes pontos na **Gestão Orçamentária do Município** (doc. 60, pp. 4-18):

- [ID.01] Conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não atende [ID.01] Conteúdo da LDO não atende à legislação, podendo comprometer a gestão fiscal do ente e a definição e o alcance de metas prioritárias para a administração municipal (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**). Irregularidades ou deficiências relacionadas:
  - [ID.02] LDO sem apresentar os riscos fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.03] LDO sem definir forma e critérios de limitação de empenhos a serem efetivados nas hipóteses de risco de não cumprimento das metas fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.04] LDO sem definir metas e prioridades da administração municipal (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.05] LDO sem orientar a elaboração da lei orçamentária (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.06] Previsão no Anexo de Metas Fiscais de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.07] Conteúdo da LOA não atende à legislação (**item 2.2 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidade ou deficiência relacionada:
  - [ID.08] Deficiente estimativa de receitas e despesas na LOA, em função de previsão no Anexo de Metas Fiscais da LDO de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município (**item 2.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.09] Não especificação 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 (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidade ou deficiência relacionada:
  - [ID.10] Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.11] Ausência de arrecadação de impostos municipais (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**). Irregularidades ou deficiências relacionadas:
  - [ID.06] Previsão no Anexo de Metas Fiscais de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.12] Baixo percentual de arrecadação da Receita Tributária Própria em relação à Receita Total arrecadada (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.13] Baixo Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA), indicando previsão de receita na LOA bem acima da capacidade de arrecadação do Município (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.10] Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidades ou deficiências relacionadas aquelas descritas acima em: [ID.06], [ID.09], [ID.12] e [ID.13].
- [ID.15] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das receitas (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidade relacionada:
  - [ID.16] Receita Corrente Líquida informada no RGF com inconsistência de valores (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.17] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das despesas (**item 2.5.2 do Relatório de Auditoria**). Irregularidades ou deficiências relacionadas:
  - [ID.06] Previsão no Anexo de Metas Fiscais de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.18] Descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (**item 7.1 do Relatório de Auditoria**).

Em sede de **defesa** (doc. 60), a interessada alega que:

**[ID-01] CONTEÚDO DA LDO NÃO ATENDE À LEGISLAÇÃO, PODENDO COMPROMETER A GESTÃO FISCAL DO ENTE E A DEFINIÇÃO E O ALCANCE DE METAS PRIORITÁRIAS PARA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (ITEM 2.1).**

Alude o Relatório de auditoria empreendido que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015, ora em análise, não atendera em sua completude ao disposto no art. 165, § 2º e 169, §, 1º, II, da Constituição Federal.

**Reclama a representante desse Tribunal, como elemento principal do questionamento em tela, alguns aspectos formais, a exemplo da elaboração das metas e prioridades da administração para o exercício seguinte; as orientações para a elaboração do Orçamento Anual; e as disposições sobre alteração na legislação tributária.**

Todavia, esses elementos principais foram tratados na Lei de Diretrizes Orçamentárias apresentada e posta em análise pela auditoria. **Nos subtópicos seguintes trataremos, em detalhes, dos aspectos aqui elencados, numa cabal demonstração de que as possíveis anomalias são, na verdade, meras formalidades não atendidas, o que não tem o condão de macular a peça de planejamento sob análise, nem tampouco impediu a análise da auditoria em comento.**

À guisa de complemento da argumentação defendida ressalta-se que sobre esse assunto, essa Corte de Contas já tem entendimento firmado em sua jurisprudência, senão vejamos:

(...).

Dito isso, **entende a defendente que o aspecto formal pontuado no presente tópico, não deverá se constituir em óbice à aprovação de suas contas**, devendo ser, portanto, elemento de recomendação e aprovação com ressalvas à luz do disposto no inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/2004. É o que requer.

**[ID-02] LDO SEM APRESENTAR O ANEXO DE RISCOS FISCAIS, IMPOSSIBILITANDO A AVALIAÇÃO DOS PASSIVOS CONTINGENTES E OUTROS RISCOS CAPAZES DE AFETAR AS CONTAS PÚBLICAS, INFORMANDO AS PROVIDÊNCIAS A SEREM TOMADAS, CASO SE CONCRETIZEM (ITEM 2.1);**

(...).

Todavia, conquanto tenha a LDO tratado o assunto de forma tímida, **a ausência de tal dispositivo não teve o condão de**



**macular a ferramenta de planejamento estratégico, nem tampouco sua ausência interferiu na execução das metas fiscais estabelecidas para o exercício analisado**, devendo, portanto, referida anomalia ser tratada como mera falha de cunho formal, não impeditiva de aprovação da prestação de contas em apreço, devendo merecer apenas recomendação.

Esse entendimento não é apenas da defendente mas, sobretudo, já se encontra devidamente pacificado por essa Egrégia Corte de Contas, conforme se faz prova pelos julgados a seguir descritos. Senão vejamos:

(...).

**[ID-03] LDO SEM DEFINIR FORMAS E CRITÉRIOS DE LIMITAÇÃO DE EMPENHOS A SEREM EFETIVADOS NAS HIPÓTESES DE RISCO DE NÃO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS (ITEM 2.1);**

O Relatório de Auditoria empreendido informou que não foram definidos mecanismos de controle de limitação de empenho, mormente quando houver riscos de não cumprimento das Metas Fiscais.

Entretanto, admite a auditoria que o Município apresentou o cronograma mensal de desembolso que, em conjunto com a programação financeira, se prestariam ao efetivo controle do gasto público, mormente quanto à limitação de empenho. Assim, é de se notar que não houve qualquer desequilíbrio na execução da programação financeira no exercício em comento.

Destaque-se, também, que a não apresentação da metodologia sugerida não prejudicou a conclusão do Relatório Técnico da auditoria. Ademais, repita-se tal falha foi saneada pela municipalidade que regularizou a apresentação de toda documentação necessária para a presente prestação.

Impende referir, ainda, que a matéria não é nova. Essa Colenda Corte já sedimentou sua jurisprudência no sentido de que a ausência de documentação ou informação obrigatória na prestação de contas, não enseja reprovação das contas, pois consubstancia irregularidade formal, não ofensiva aos valores ético-jurídicos que devem reger a atuação do administrador público.

Prestados os esclarecimentos acerca do assunto abordado, incumbe-nos transcrever a seguir alguns julgados desse TCE-PE, que tratam de matéria analisada, em situação análoga, para ponderação dessa Relatoria por ocasião de julgamento das contas do defendente, senão vejamos:

(...).

Destarte, com os apontamentos da defendente, aduzidos os textos jurisprudenciais dessa Corte de Contas, resta translúcido





que as falhas enumeradas não ensejaram danos do erário, nem tampouco subsistiram razões que caracterizassem dolo ou má fé nos procedimentos, o que possibilita aprovação das contas defendidas, ao menos que com ressalvas, com base no inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/2004. É o que requer.

**[ID-04] LDO SEM DEFINIR METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (ITEM 2.1);**

Alega a Auditoria que não foram definidas prioridades da Administração Municipal para o exercício de 2015, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ensejando, segundo o Relatório, a inviabilidade de planejamento, monitoramento e execução das ações.

Contudo, de posse da LDO aprovada, **constata-se ter havido um equívoco nas informações colhidas pela representante dessa Corte de Contas, posto que os dados tidos por pendentes constam do antedita Lei de Diretrizes Orçamentárias**, conforme se transcreve, a seguir, texto contendo as informações reclamadas pela auditoria, elidindo, assim, a pendência apontada, senão vejamos:

(...).

Dessarte, prestados os esclarecimentos e transcritos os textos ignorados pela auditoria, entende a defendente que o presente tópico não deverá constituir empecilho à aprovação de suas contas, mesmo que com ressalvas, à luz do disposto no inciso II, do art. 59, da lei Estadual nº 12.600/2004. É o que requer.

**[ID-05] LDO SEM ORIENTAR A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA, NA MEDIDA EM QUE AO DEIXAR DE ESTABELECEER AS METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DE FORMA CLARA E EXEQUÍVEL, IMPEDE QUE O DIMENSIONAMENTO PRECISO DA PREVISÃO DAS RECEITAS E FIXAÇÃO DAS DESPESAS (ITEM 2.1);**

Com a mesma conotação do contido no item precedente, o Relatório de Auditoria assevera que a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de São José da Coroa Grande, para o exercício de 2015, não contempla orientações para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, contrariando desse modo, a legislação pertinente.

Entretanto, com o fito de sanar a possível irregularidade apontada pela representante desse Egrégio Tribunal de Contas, valemo-nos da LDO aprovada, para transcrevermos no parágrafo seguinte, o texto legal que trata das orientações para elaboração da Lei Orçamentária Anual para o período em tela.

(...).

Isto posto, à luz dos apontamentos relacionados ao predito texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o período em questão,



conclui-se que houve orientação para elaboração da Lei Orçamentária Anual, para o exercício financeiro de 2015, contrariando, desse modo, o disposto relatório de auditoria prolatado pela ilustre representante dessa Corte de Contas.

**[ID-06] PREVISÃO NO ANEXO DE METAS FISCAIS DE RECEITA TOTAL EM VALORES SUPERESTIMADOS NÃO CORRESPONDENTES À REAL CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO (ITEM 2.1);**

Alega o Relatório empreendido que o Anexo de Metas Fiscais de Receita Total tem previsão de valores superestimados, não atentando para o cenário econômico instalado no País nos últimos anos.

**É bem verdade que a projeção de crescimento da Receita elaborada para a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015, não guarda correspondência com os valores, taxas e índices econômicos praticados na economia nacional, sobretudo no período avaliado.** Contudo, para melhor entendimento desse Julgador, valem-nos dos demonstrativos produzidos pela representante dessa Colenda Corte de Contas, para contextualizar o raciocínio utilizado na elaboração do documento questionado.

A priori, comete lamentável equívoco a auditoria quanto ao percentual de desvio que atribuiu na análise comparativa entre o valor estimado para a receita e o efetivamente arrecadado no exercício, senão vejamos:

(...).

**Conclui-se, portanto, que o valor efetivo de desvio entre a importância estimada e arrecadada da Receita Total do Município de São José da Coroa Grande, para o exercício financeiro de 2015, não foi de 21,06% conforme calculado indevidamente pela auditoria, mas sim, de apenas 8,93%.**

Evidente que no cenário econômico de incertezas em que a Lei de Diretrizes Orçamentárias fora elaborada, conforme acentuara a auditora, o percentual de 8,93% de desvio, seja para cima ou para baixo, deverá ser considerado como razoável, perfeitamente compatível com a realidade do município e do País.

Isto posto, entende a defendente que razão não assiste ao Relatório de Auditoria, não devendo o presente tópico ser empecilho para aprovação de suas contas. É o que ora requer.

**[ID.07] CONTEÚDO DA LOA NÃO ATENDE À LEGISLAÇÃO (ITEM 2.2).**

(...).

Nesse contexto, **pode-se concluir que as possíveis falhas apontadas não macularam a análise da Prestação de Contas;**



**não prejudicaram a execução orçamentária, nem tampouco causaram danos ao erário**, o que, quando muito deverá ser considerado como mera falha de cunho forma, passível recomendação e, de aprovação das contas, mesmo que com ressalvas.

Esse, inclusive, já é entendimento pacificado nessa Corte Contas, consoante se verifica em alguns julgados de situações análogas, senão vejamos:

(...).

**[ID.08] DEFICIENTE ESTIMATIVA DE RECEITAS E DESPESAS NA LOA, EM FUNÇÃO DE PREVISÃO NO ANEXO DE METAS FISCAIS DA LDO DE RECEITA TOTAL EM VALORES SUPERESTIMADOS NÃO CORRESPONDENTES À REAL CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO (ITEM 2.2).**

(...).

Com igual teor, a representante dessa Corte de Contas, aborda o assunto no tópico 2.1. precedente, ao tratar da elaboração dos anexos de Metas Fiscais retromencionados. No presente subitem traz-se lume outro questionamento:

Na situação em apreço trata-se de estimativa de receita, em que os valores orçados têm como referência a arrecadação do exercício pretérito, acrescida ou decrescida das situações vislumbradas pela Administração Municipal.

Para a elaboração da proposta orçamentária em tela, tomou-se como base os parâmetros citados no parágrafo precedente, acrescentando-se a expectativa de incremento na arrecadação do IPTU local, através de estratégias de reestruturação da planta de valores, alteração do código tributário, elaboração de campanha de incentivo ao pagamento do tributo e implementação de campanhas de incentivo ao pagamento do tributo. Essas ações, por razões diversas, não foram efetivamente implementadas.

Ademais, **há que se considerar que numa economia inconstante e frágil como a nossa, qualquer tipo de flutuação, seja para mais ou para menos, é perfeitamente provável, embora reprovável, face à insegurança que se instala.**

Contudo, **é mister que se ressalte o fato de que inobstante a existências das possíveis falhas apontadas, não houve prejuízo ao erário delas decorrentes, bem como nenhum óbice existiu quanto à análise dos resultados do Município,** por parte da auditoria. *In casu*, evidenciam-se apenas como falhas de cunho formal, passíveis de aprovação das contas da defendente, ainda que com ressalvas, constituindo matéria para recomendação dessa Corte de Contas.



Esse, inclusive, é o entendimento partilhado por esse Tribunal, consoante Decisão prolatada sob relatoria do Conselheiro Carlos Porto:

(...).

Destarte, considerando as informações prestadas e matéria jurisprudencial colacionada, requer a defendente que esse tópico não seja empecilho para aprovação de suas contas, requerendo, em tempo, que seja observado o disposto no inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/04.

**[ID.09] NÃO ESPECIFICAÇÃO 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 (ITEM 2.3).**

(...).

**A inobservância de rigores formais na prestação de contas não deve ensejar na imediata reprovação. O não envio de documentos ao TCE caracterização falha formal, passível de revisão.**

Destaque-se também que a ausência da documentação não prejudicou a conclusão do Relatório Técnico da auditoria, bem ensejou prejuízo ao erário municipal.

Impende referir que a matéria não é nova. Essa Colenda Corte já sedimentou sua jurisprudência no sentido de que a ausência de documentação ou informação obrigatória na prestação de contas, não enseja reprovação das contas, pois consubstancia irregularidade formal, não ofensiva aos valores ético-jurídicos que devem reger a atuação do administrador público.

(...).

**[ID.10] AUSÊNCIA DE ARRECADAÇÃO DE CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA (ITEM 2.5.1).**

(...).

Por equívoco a ilustre representante dessa Colenda Corte de Contas, deixou de capturar os dados insertos no antedito Relatório, conforme se faz prova pela transcrição da página onde consta uma arrecadação da ordem de R\$ 248.630,65. Ressalte-se, inclusive, que a referida arrecadação corresponde a um superávit de R\$ 108.640,65, em relação à importância orçada para o retromencionado exercício financeiro.

(...).



Ante o exposto, comprovada a existência da receita de Dívida Ativa arrecadada, resta translúcido que razão não assiste ao Relatório de Auditoria, devendo o presente tópico não se constituir óbice à aprovação das contas de defendente.

#### **[ID.11] AUSÊNCIA DE ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS MUNICIPAIS (ITEM 2.5.1).**

De igual modo ao disposto no item precedente, a auditoria afirma não havido arrecadação de impostos municipais, durante o período financeiro analisado de 2015.

(...).

Nesse contexto, por não existir o fato gerador atinente à possível anomalia apontada, entende a defendente que o presente tópico não deverá ser objeto de rejeição de suas contas. É o que ora requer.

#### **[ID.12] BAIXO PERCENTUAL DE ARRECADAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA EM RELAÇÃO À RECEITA TOTAL ARRECADADA (ITEM 2.5.1).**

Alude o Relatório prolatado pela ilustre representante dessa Corte de Contas do Estado de Pernambuco, que o Município de São José da Coroa Grande, apresentou baixo percentual da Receita Tributária Própria em relação à Receita Total Arrecadada.

Contudo, há que se levar em conta que municípios de pequeno porte como São Jose da Coroa Grande, onde a população de baixa renda é predominante e a atividade produtiva é constituída, sobretudo, de comércio incipiente, inexistência de indústria e pequena parcela de funcionários públicos, não há como se obter maior arrecadação de receita própria.

Imperioso ressaltar que a situação em apreço independe de qualquer ação governamental do Município, mormente por se tratar de uma questão conjuntural de macroeconomia, não se podendo atribuir ao Município a pecha de ineficiência, porquanto este já cumpre assoberbadamente, com as suas obrigações institucionais.

Nesse contexto, requer a defendente que o presente tópico não se constitua em obstáculo à aprovação de suas contas, mesmo que fulcradas no inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600 /2004.

#### **[ID.13] BAIXO QUOCIENTE DE DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO (QDA), INDICANDO PREVISÃO DE RECEITA NA LOA BEM ACIMA DA CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO (ITEM 2.5).**



Pelo mesmo viés de arrecadação superestimada tratado no item ID06, a auditoria assevera que ocorrera previsão de receitas na LDO, acima da capacidade arrecadadora do Município.

Entretanto, impende ressaltar que a projeção de crescimento da Receita elaborada para a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015, não guarda correspondência com os valores, taxas e índices econômicos praticados na economia nacional, sobretudo no período avaliado. Contudo, para melhor entendimento desse Julgador, valemo-nos dos demonstrativos produzidos pela representante dessa Colenda Corte de Contas, para contextualizar o raciocínio utilizado na elaboração do documento questionado.

Preliminarmente, comete lamentável equívoco a auditoria quanto ao percentual de desvio que atribuiu na análise comparativa entre o valor estimado para a receita e o efetivamente arrecadado no exercício, senão vejamos:

(...).

Conclui-se, portanto, que o valor efetivo de desvio entre a importância estimada e arrecadada da Receita Total do Município de São José da Coroa Grande, para o exercício financeiro de 2015, não foi de 21,06% conforme calculado indevidamente pela auditoria, mas sim, de apenas 8,93%.

Indubitavelmente, no cenário econômico de incertezas em que a Lei de Diretrizes Orçamentárias fora elaborada, conforme acentuara a auditora, o percentual de **8,93%** de desvio, seja para cima ou para baixo, deverá ser considerado como razoável, perfeitamente compatível com a realidade do município e do País.

Destarte, por entender que restaram elididas as possíveis anomalias apontadas no Relatório de Auditoria, a defendente entende o presente tópico não deverá ser empecilho para aprovação de suas contas. É o que ora requer.

#### **[ID.14] AUSÊNCIA DE ARRECADAÇÃO DE TAXAS MUNICIPAIS (ITEM 2.5.1).**

Ainda acerca da arrecadação municipal, a auditoria empreendida afirma, sem nenhuma análise de contexto ou estatística consistente, que o Município não arrecadou taxas municipais, ou o fez em pequena monta, durante o exercício financeiro analisado de 2015.

Todavia, há que se levar em conta que municípios de pequeno porte como São Jose da Coroa Grande, onde a população de baixa renda é predominante e a atividade produtiva é constituída, sobretudo, de comércio incipiente, inexistência de indústria e pequena parcela de funcionários públicos, não há como se obter maior arrecadação de receita própria.



**Importante registrar, ainda, que a situação em tela independe de qualquer ação governamental do Município, mormente por se tratar de uma questão conjuntural de macroeconomia**, não se podendo atribuir ao Município a pecha de ineficiência, porquanto este já cumpre assoberbadamente, com as suas obrigações institucionais.

Isto posto, a defendente requer que o presente tópico não se constitua em óbice à aprovação de suas contas, mesmo que fulcradas no inciso II, do art. 59, da LOTCE.

#### **[ID.15] DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS COM DIVERSAS FALHAS RELATIVAS AOS REGISTROS DAS RECEITAS (ITEM 2.5.1).**

Afirma o Relatório de Auditoria que alguns dos demonstrativos contábeis apresentados foram informados com algumas divergências de valores, mormente nos valores informados no Relatório de Gestão Fiscal relativo ao encerramento do exercício.

Entretanto, **é mister se afirmar que ocorrera tão somente a não consolidação das receitas totais (Prefeitura + Fundo Previdenciário), no RGF publicado, evento efetivamente corrigido no exercício seguinte com a republicação do antedito relatório devidamente corrigido.**

Contudo, **importante ressaltar que a referida não consolidação dos dados não teve o condão de macular os demonstrativos, não impedira a análise da Prestação de Contas em apreço, nem tampouco provocara prejuízo ao erário**, fatos esses que não deverão ensejar a rejeição das contas da defendente, porquanto tratar-se tão somente de erro formal.

(...).

Dessarte, ante o exposto requer a defendente sejam suas contas aprovadas, com ressalvas, ao amparo do disposto no inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/2004.

#### **[ID.16] RECEITA CORRENTE LÍQUIDA INFORMADA NO RGF COM INCONSISTÊNCIA DE VALORES (ITEM 2.5.1).**

Aponta o Relatório empreendido que houve divergência entre a Receita Corrente Líquida apurada pela auditoria e a registrada no RGF do encerramento do exercício de 2015, caracterizando inconsistência nas informações prestadas por meio eletrônico.

**Ressalte-se que a ocorrência apontada não maculou os dados e controles contábeis do Município**, porquanto os valores apurados pela auditoria correspondem aos que se encontram grafados nos demonstrativos físicos, formadores da Prestação de Contas do exercício financeiro analisado, vinculados à Lei Federal nº 4.320/64.



Isto posto, **para regularização da anomalia o Município providenciou os ajustes nos valores registrados com inconsistência no SISTN**, sanando definitivamente a irregularidade.

Nesse contexto, pelas suas características o apontamento deverá ser considerado como mera falha formal, passível de aprovação das contas com ressalvas, transformando-se em ponto de recomendação.

(...).

Destarte, em face do exposto, a anomalia apontada deverá, quando muito, ser considerada como falha formal, passível de aprovação com ressalvas, ao abrigo do inciso II, do Art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/2004. É o que requer a defendente.

**[ID.17] DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS COM DIVERSAS FALHAS RELATIVAS AOS REGISTROS DAS DESPESAS (ITEM 2.5.2).**

(...).

**É bem verdade que no fechamento contábil do exercício de 2015, por não ter o Fundo Previdenciário entregue em tempo hábil os seus demonstrativos, não houve tempo suficiente para efetiva consolidação contábil – Prefeitura + Fundo Previdenciário. Entretanto, considerando que a consolidação simplesmente agrupa os valores de cada Unidade isoladamente, sem, contudo, alterar o seu valor global, entende o defendente que o fato em si, deve ser considerado como mero erro de forma, que não produz nenhum prejuízo aos dados nem tampouco ao erário do Município.**

Nesse passo, entendeu também esse respeitável Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, quando do julgamento das contas da Prefeitura de Salgueiro, sob a relatoria do Conselheiro Ranilson Ramos, senão vejamos:

(...).

Ante o exposto, requer a defendente que o presente subitem não se constitua em óbice à aprovação de suas contas, mesmo que com ressalvas, com fulcro no inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/04. (Grifou-se).

Das alegações acima, vê-se que a defesa não conseguiu sanar a maioria das deficiências apontadas pela auditoria, reconhecendo-as como falhas de cunho formal que não têm o condão de macular as presentes contas. Exemplo disso está nas falhas referentes a divergências contábeis, ocasionadas pela ausência de consolidação da prestação de contas, conforme admite a defendente: *“É bem verdade que no fechamento contábil do exercício de 2015, por não ter o Fundo Previdenciário entregue em tempo hábil os seus demonstrativos, não houve tempo suficiente para efetiva consolidação contábil”*.





Registre-se que, quanto às irregularidades relativas à ausência de arrecadação de impostos municipais e de créditos da Dívida Ativa, de fato, assiste razão à defesa, pois o que se constatou foi um baixo índice de arrecadação de receitas próprias e de créditos da Dívida Ativa, conforme registra o Relatório de Auditoria, nos seus itens 2.5.1 e 3.3.1:

(...).

Já as receitas tributárias próprias do Município de São José da Coroa Grande perfizeram um total de R\$ 2.989.930,68, equivalentes a 7,54% das receitas orçamentárias arrecadadas (R\$ 39.629.218,31).

Verificou-se que a arrecadação dos impostos, bem como das taxas, ficou abaixo dos valores orçados. Relativamente ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), verificou-se uma arrecadação de R\$ 803.561,61, representando 61,81% do valor orçado (R\$ 1.300.000,00); (...).

A arrecadação da dívida ativa no exercício em análise foi de R\$ 248.630,65, representando apenas 7,76% do saldo em 31/12/2014 (R\$ 3.203.190,42).

(...).

Em conclusão, a arrecadação de impostos e taxas municipais abaixo dos valores previstos mantém relação com os seguintes pontos identificados na presente análise:

- Baixo percentual de arrecadação da Receita Tributária Própria em relação à Receita Total arrecadada (Item 2.5.1);
- Baixa arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (Item 3.3.1).

(...).

Observa-se acima que o estoque da Dívida Ativa do Município de São José da Coroa Grande passou de R\$ 3.203.190,42 em 31/12/2014 para R\$ 8.354.483,19 em 31/12/2015, representando um acréscimo de 160,82%.

A arrecadação da dívida ativa no exercício em análise foi de 248.630,65(1), representando 7,76% do saldo em 31/12/2014 (R\$ 3.203.190,42). Tal fato correspondeu a um aumento de arrecadação em relação a 2014, que foi de R\$ 2.144,84.

Ainda com relação aos baixos índices de arrecadação das receitas próprias, em que pese a defendente alegar que deve “*se levar em conta que municípios de pequeno porte como São Jose da Coroa Grande, onde a população de baixa renda é predominante e a atividade produtiva é constituída, sobretudo, de comércio incipiente, inexistência de indústria e pequena parcela de funcionários públicos, não há como se obter maior arrecadação de receita própria*” e que “*a situação em tela independe de qualquer ação governamental do Município, mormente por se tratar de uma questão conjuntural de macroeconomia*”, a gestão administrativa municipal tem como dever zelar pelo Princípio da Eficiência, insculpido no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, atuando de forma a



produzir mais com cada vez menos e fomentar o desenvolvimento social e econômico do Município.

Ressalte-se, ainda, que a crise financeira do país não justifica a ausência ou deficiência de controles internos essenciais a uma boa gestão dos recursos públicos. Ao contrário disso, é na escassez de recursos que a eficiência e a eficácia dos controles internos tornam-se imprescindíveis.

Por fim, não há comprovação nos autos que demonstre a regularização da totalidade das situações constatadas pela auditoria, a exemplo da deficiência na arrecadação municipal (em especial nos créditos da Dívida Ativa) e registros contábeis divergentes. Tais falhas infringem as normas de controle orçamentário e financeiro, evidenciando um planejamento governamental ineficaz. Portanto, **ensejam determinações para que não persistam em futuros exercícios.**

## 2. Gestão Financeira e Patrimonial

No **item 3 do Relatório Preliminar**, a auditoria destaca os seguintes achados na **Gestão Financeira e Patrimonial do Município** (doc. 60, pp. 19-32):

- [ID.19] Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superavit/Deficit Financeiro, do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (item 3.1). Irregularidade ou deficiência relacionada:
  - [ID.20] Deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.21] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**). Irregularidades ou deficiências relacionadas:
  - [ID.02] LDO sem apresentar os riscos fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.03] LDO sem definir forma e critérios de limitação de empenhos a serem efetivados nas hipóteses de risco de não cumprimento das metas fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.12] Baixo percentual de arrecadação da Receita Tributária Própria em relação à Receita Total arrecadada (**item 2.5.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.20] Deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.22] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.23] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.24] O Município não tem capacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo (caixa, bancos, estoques etc.) (**item 3.2.2 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidades ou deficiências relacionadas aquelas descritas acima em: [ID.02], [ID.03], [ID.12], [ID.20] e [ID.22].
- [ID.25] Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (**item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidade ou deficiência relacionada:
  - [ID.26] Superdimensionamento dos ativos de curto prazo (**item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**), comprometendo a apuração do Índice de Liquidez Corrente (**item 3.2.2 do Relatório de Auditoria**), ou seja, não permitindo dimensionar a real capacidade de pagamento do município para os compromissos de curto prazo.
- [ID.22] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**). Irregularidades ou deficiências relacionadas:
  - [ID.03] LDO sem definir forma e critérios de limitação de empenhos a serem efetivados nas hipóteses de risco de não cumprimento das metas fiscais (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.20] Deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.27] Deficiente controle contábil das disponibilidades por fonte/destinação dos recursos, o qual permite a realização de despesas sem que exista disponibilidade para concretizar o seu pagamento (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.28] Possibilidade de comprometimento da execução orçamentária-financeira do exercício seguinte, em função da inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de exercícios anteriores (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.29] Aumento do passivo do Município, impactando os índices de liquidez, comprometendo gestões futuras, que acabam por serem obrigadas a dispor de receitas futuras para quitar dívidas de administrações passadas (**item 3.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.30] Ausência de evidenciação no Balanço Patrimonial do município das provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (**item 3.4.3 do Relatório de Auditoria**).

A interessada, por sua vez, em sede de **defesa**, alega que (doc. 68):

**[ID.19] AUSÊNCIA DE EVIDENCIAÇÃO DAS  
DISPONIBILIDADES POR FONTE/DESTINAÇÃO DE  
RECURSOS, DE MODO SEGREGADO, NO QUADRO DO  
SUPERAVIT/DÉFICIT FINANCEIRO, DO BALANÇO**



## PATRIMONIAL, EM DESOBEDIÊNCIA AO PREVISTO NO MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO - MCASP (ITEM 3.1).

(...).

O Balanço Patrimonial apresentado disponibiliza todos os registros contábeis cobrados pela Lei Federal nº 4.320/1964, nele contendo o controle das disponibilidades financeiras, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários.

Contudo, o quadro demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro, não fora adequadamente inserido no retromencionado Balanço, consoante determinação do MCASP. Todavia, **a falha apontada não teve o condão de macular o demonstrativo e, em não o fazendo, não houve prejuízo para o julgamento da Prestação de Contas da defendente, nem ocorrerá qualquer prejuízo nos controles contábeis do Município.**

*In casu*, **impende referir que em face do exposto o apontamento não deverá ser empecilho à aprovação das contas da defendente**, haja vista que, como colocado, trata-se de mera falha de cunho formal, passível de aprovação com ressalvas e recomendação.

Esse, portanto, é o entendimento desse TCE, conforme se observa no julgado a seguir transcrito:

(...).

**[ID.20] DEFICIENTE CONTROLE CONTÁBIL POR FONTE /DESTINAÇÃO DE RECURSOS, O QUAL PERMITE EMPENHAR E VINCULAR DESPESAS AOS RECURSOS DO FUNDEB SEM LASTRO FINANCEIRO, EM MONTANTE ACIMA DA RECEITA RECEBIDA NO EXERCÍCIO, PROVOCANDO COMPROMETIMENTO DA RECEITA DO EXERCÍCIO SEGUINTE (ITEM 7.3).**

(...).

Imperioso ressaltar, que **inobstante tenha sido registrado o percentual de 7,11% de restos a pagar em valores do FUNDEB, não significa que o Município de São Jose da Coroa Grande tenha se utilizado dos recursos do FUNDO para quitar os retromencionados Restos.**

No exercício seguinte, 2016, não foram utilizados recursos oriundos do FUNDEB para a efetiva quitação de referidas dívidas, não ensejando, portanto, a anomalia apontada, **devendo portanto ser considerado como falha forma, passível de recomendação dessa Magnânima Corte de Contas**, nos moldes já devidamente consolidados, conforme a seguir transcrito:

(...).



Ante o exposto requer o defendente sejam suas contas devidamente aprovadas, ao menos que com ressalvas, com fulcro no que dispõe o inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12600 /2004 – LOTCE.

**[ID.21] O MUNICÍPIO NÃO TEM CAPACIDADE DE HONRAR IMEDIATAMENTE SEUS COMPROMISSOS DE CURTO PRAZO (ITEM 3.2.1); [ID.24] O MUNICÍPIO NÃO TEM CAPACIDADE DE PAGAMENTO DE SEUS COMPROMISSOS DE ATÉ 12 MESES CONTANDO COM OS RECURSOS A CURTO PRAZO (CAIXA, BANCOS, ESTOQUES ETC.) (ITEM 3.2.2).**

(...).

**É de sabença que São José da Coroa Grande faz parte da grande relação de municípios brasileiros que sobrevivem, basicamente, dos recursos oriundos das transferências constitucionais obrigatórias**, em especial o FPM – Fundo de Participação dos Municípios e ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e de Serviços.

**Historicamente, não apenas o nosso município como os demais do mesmo porte e situação financeira similar, encerram seus balanços registrando déficits sucessivos**, mesmo que o gestor se valha dos mais avançados meios técnicos administrativos disponíveis.

O problema é que não se trata de má gestão, trata-se, pois, de falta de recursos financeiros, de existência de uma determinada atividade produtiva local que propicie o incremento de receitas próprias, a exemplo do ISSQN ou, que em última instância, exista um comércio pujante que enseje uma elevação das transferências do ICMS, pelo Estado.

(...).

Imperioso ressaltar, portanto, que a situação em tela não se constitui em um problema local apenas, não retrata um desequilíbrio do Município, por excelência, mas consequência de uma política macro, na qual o Município é apenas vítima.

Com isso percebe-se que a afirmativa do ilustre técnico representante dessa Corte de Contas, conquanto seja, em parte, procedente, os efeitos decorrentes da anomalia não ensejaram danos ao erário público Municipal, fato este também grafado no relatório prolatado.

Ademais, importante ressaltar que em não havendo infringência à norma legal citada, a falha ocorrida deverá ser tratada tão somente como erro formal, o que não deverá impedir a aprovação das contas do defendente, mesmo que com ressalvas, à luz do que dispõe a Lei Orgânica do Tribunal de Contas e decisões prolatadas por essa Corte de Contas, conforme a seguir transcrito:



(...).

Nesse contexto, 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.

**[ID.22] INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS A SEREM CUSTEADOS COM RECURSOS VINCULADOS SEM QUE HOUVESSE DISPONIBILIDADE DE CAIXA (ITEM 3.4.1).**

O Relatório em análise registra significativo valor de restos a pagar não processados no exercício em tela.

Todavia, impende referir que os valores alocados em restos a pagar não processados referem-se a contratações de obras, serviços e/ou aquisições cujos objetos não foram possíveis de serem executados no exercício financeiro de 2014. Isto posto, em não sendo executados, alternativa não restaria senão grafar referidas importâncias em restos a pagar não processados.

Partindo-se do pressuposto de que as razões que ensejaram a questionada inscrição em restos a pagar não processados estão relacionadas no item 21 da Resolução TC Nº 02/2014, bem como que tais registros não estão inclusos no rol de proibições do art. 42, da Lei Complementar nº 101/2000, conclui-se que no presente item ocorreu quando muito, falhas de cunho formal, passível de aprovação das contas do defendente com ressalvas

(...).

Isto posto, considerando que as falhas ocorridas foram meramente formais e não provocaram prejuízos ao erário, requer o defendente sejam suas contas aprovadas com ressalvas consoante disposto no inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/04.

**[ID.23] EMPENHAR E VINCULAR DESPESAS AOS RECURSOS DO FUNDEB SEM LASTRO FINANCEIRO, EM MONTANTE ACIMA DA RECEITA RECEBIDA NO EXERCÍCIO, PROVOCANDO COMPROMETIMENTO DA RECEITA DO EXERCÍCIO SEGUINTE (ITEM 7.3).**

Com o mesmo teor formal ao aludido no item [ID-20] o Relatório de Auditoria trata o presente subtópico.

O Município de São José da Coroa Grande, consoante descrição o ID-20, não se utilizou de recursos do FUNDEB no exercício seguinte (2016) para quitar as dívidas contraídas em 2015, transferidas para Restos a Pagar.

Nesse contexto, requer seja tratada a anomalia como falha formal passível, apenas de recomendação, como já o fizera essa Corte de Contas:



(...).

Destarte, **com os apontamentos do defendente, aduzidos os textos jurisprudenciais dessa Corte de Contas, resta translúcido que as falhas enumeradas não ensejaram danos do erário, não tampouco existiram razões que caracterizassem dolo ou má fé nos procedimentos**, o que possibilita aprovação das contas defendidas, ao menos que com ressalvas, fulcrada no inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/2004. É o que requer. (Grifou-se).

Analisando as alegações da defendente, verifica-se que não restou sanada a totalidade das irregularidades/deficiências apontadas pela auditoria.

Mais uma vez, a alegada dificuldade financeira nos municípios brasileiros do país, que “*sobrevivem, basicamente, dos recursos oriundos das transferências constitucionais obrigatórias, em especial o FPM – Fundo de Participação dos Municípios e ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e de Serviços*”, conforme menciona a defendente, não justifica as deficiências de controle constatadas pela auditoria na Gestão Financeira e Patrimonial do Município.

Registre-se, ainda, que é dever da administração pública (seja na esfera federal, estadual ou municipal) zelar pelo efetivo exercício do controle interno, posto que tal exigência advém de normas contidas na Carta Magna de 1988 (arts. 31, *caput*, e 74), na Lei Federal nº 4.320/64 (art. 76), na Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 59, *caput*), dentre outras, não constituindo nenhuma novidade legislativa. Portanto, cumpre ressaltar que:

- A imposição de um sistema coordenado de controles internos advém de um comando normativo constitucional (arts. 31, *caput*, e 74 da CF/88);
- A inexistência de um controle interno adequado da execução orçamentária, financeira e patrimonial é capaz de acarretar irregularidades diversas na gestão da coisa pública (a exemplo das situações apontadas pela auditoria no caso sob exame – assunção de compromissos sem lastro financeiro para tanto e deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, permitindo empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro).

Frise-se, por oportuno, o entendimento expresso pelos autores Flávio da Cruz e José Osvaldo Glock sobre o Controle Interno nos Municípios, perfeitamente aplicável no caso concreto:

(...) **entre as obrigações e responsabilidades do gestor público, está a de exercer o controle dos controles, ou seja, de assegurar-se de que existem controles suficientes e adequados para garantir [a salvaguarda do patrimônio; a confiabilidade dos sistemas contábeis, financeiros e operacionais; a otimização no uso dos recursos; a eficiência operacional; e a adesão às políticas e normas internas, à legislação e às demais orientações dos órgãos de controle governamental], e essa missão é exercida, por delegação, através da unidade referida.** (CRUZ, Flávio; GLOCK, José Osvaldo. ***Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas***. São Paulo: Atlas, 2003, p. 26/28). (Grifou-se).



Desse modo, mantêm-se os apontamentos técnicos acima apreciados, cabendo determinações para que não persistam em futuros exercícios.

### 3. Gestão da Educação

O Relatório de Auditoria (item 7, doc. 60, pp. 38-43) aponta as seguintes irregularidades quanto à **Gestão da Educação no Município**:

- [ID.18] Descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (**item 7.1 do Relatório de Auditoria**). Irregularidades ou deficiências relacionadas:
  - [ID.32] O descumprimento do limite ocorreu em um cenário agravante de crescimento do indicador de Fracasso Escolar (**item 7 do Relatório de Auditoria**).
  - [ID.33] O descumprimento do limite ocorreu em um cenário agravante de não alcance da meta anual do IDEB (Anos Iniciais e/ou Anos Finais) para o ensino fundamental (**item 7 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.23] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidade ou deficiência relacionada:
  - [ID.34] Insuficiente controle contábil dos registros da despesa por fonte de recursos (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).

Em sede de defesa (doc. 68), a interessada aduz que:

#### **[ID.18] DESCUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (ITEM 7.1)**

Afirma auditoria que o Município de São José da Coroa Grande, em 2015, aplicou 23,49% de suas receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. E que em virtude disso, o Município desobedecera o art. 212, da Constituição Federal.

Há equívoco da auditoria. **No exercício de 2015 a Prefeitura de São José da Coroa Grande intensificou os investimentos na área de educação do município, na tentativa de aumentar o número de alunos matriculados e melhorar a qualidade do ensino municipal.** Tudo para minimizar a taxa de analfabetismo da região.

**Os recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2015, superou o limite mínimo constitucionalmente previsto, alcançando o percentual de 25.89%, conforme se faz prova pela transcrição do módulo do RREQ, extraído do SICONF:**

(...).

Nesse contexto, não há irregularidade, mas equívoco da auditoria.





*Ad argumentandum tantum*, a diferença verificada, mesmo sendo demonstrado o equívoco, foi irrisória, devendo, por isso, ser desconsiderada.

Isso porque a Lei deve ser aplicada com prudência e bom senso, observando que, muitas vezes, os Municípios não têm como empregar o percentual de 25% na educação, em razão do comprometimento de sua receita com outras exigências constitucionais e legais, tais quais: aplicação de 15% nas ações e serviços públicos de saúde; repasse do duodécimo, folha de pagamento, previdência, dentre outras.

Cabe, aqui, fazer menção ao julgamento proferido no Processo TC n. 0807444- 6, rel. Cons. Ruy Ricardo (voto vencido), quando o Pleno julgou regulares, com ressalvas, as contas do município de Cumuaru, com aplicação de apenas **22.9%** na educação.

(...).

Por fim, chama atenção para a recente decisão do Pleno desse TCE, proferida no dia **27.05.2009**, no **Processo TC 0700957-4**, Prefeitura de Olinda, rel. Adriano Cisneiros, no qual as contas foram aprovadas com aplicação de apenas 22% no desenvolvimento do ensino.

Como a recorrente se encontra em igual situação, em vista de tais precedentes pede-lhe seja aplicado o mesmo tratamento, em razão do princípio da isonomia.

Analisando a questão, vê-se que a defendente não trouxe ao processo eletrônico documentos comprobatórios capazes de evidenciar o percentual que alega ter sido aplicado em educação (25,89%). Apenas retrata, na peça de defesa, trecho do demonstrativo contido no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), relativamente à apuração das despesas com ensino.

Não consta nos autos documentação (demonstrativos contábeis detalhados e relação das despesas com ensino) evidenciando os números discordantes daqueles apresentados pela auditoria em seus cálculos (**Apêndice VII**).

Registre-se que o Município de São José da Coroa Grande vem apresentando histórico de descumprimento do limite de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino desde o exercício de 2013, conforme evidencia a tabela constante à página 41 do Relatório Técnico (doc. 60).

A auditoria destaca também que: *“Como agravante do descumprimento do limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, observa-se que o município não alcançou a meta anual do IDEB (Anos Iniciais e/ou Anos Finais) para o ensino fundamental e teve um aumento da taxa de Fracasso Escolar, desde o exercício de 2013”*.

Portanto, a irregularidade persiste, contrariando o artigo 212, *caput*, da Constituição Federal.

#### 4. Transparência Pública



Com relação à **Transparência Pública**, a auditoria registra como ponto relevante no seu **Relatório de Auditoria** (item 10, doc. 60, pág. 56):

- [ID.35] O Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Insuficiente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE), (**item 10.1 do Relatório de Auditoria**).

Em sua peça de defesa, a interessada nada registra sobre o assunto (doc. 68).

Vê-se, então, que a defendente não trouxe aos autos comprovação capaz de descaracterizar a impropriedade constatada pela auditoria.

Registre-se que a não observância das normas constitucionais e legais atinentes à matéria (artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, da Constituição Federal; Lei de Acesso à Informação e Lei Complementar nº 131/2009) dificulta o efetivo exercício do controle social, uma vez que um dos pressupostos do mesmo é a disponibilização das informações aos cidadãos.

Dessa forma, **entendo caber recomendações para que o vício não persista em futuros exercícios.**

**Diante do exposto:**

**VOTO pelo que segue:**

**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** os termos do Relatório de Auditoria (doc. 60) e da defesa apresentada (doc. 68);

**CONSIDERANDO** que o Município de São José da Coroa Grande aplicou o percentual de **23,49%** das receitas resultantes de impostos, incluindo as transferências estaduais e federais na manutenção e desenvolvimento do ensino, contrariando o disposto no artigo 212, *caput*, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que o limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino não vem sendo cumprido pela Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande desde o exercício de 2013;

**CONSIDERANDO** que, como agravante do descumprimento do limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, observou-se que o Município não alcançou a meta anual do IDEB (Anos Iniciais e/ou Anos Finais) para o ensino fundamental e teve um aumento da taxa de Fracasso Escolar, desde o exercício de 2013;

**CONSIDERANDO** o baixo índice de arrecadação das receitas tributárias próprias (7,54% das receitas orçamentárias arrecadadas), com destaque para a Dívida Ativa que passou de R\$ 3.203.190,42, em 31/12/2014, para R\$ 8.354.483,19, em 31/12/2015, representando um acréscimo de 160,82%;



**CONSIDERANDO** que, da mesma forma que no exercício de 2014, constatou-se, no exercício de 2015, a existência de baixos índices de liquidez imediata (0,21) e corrente (0,23), revelando a incapacidade financeira do Município para o cumprimento de obrigações de curto prazo;

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência "Insuficiente", conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);

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

**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 São José da Coroa Grande a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Elianai Buarque Gomes, Prefeita, relativas ao exercício financeiro de 2015.

**DETERMINAR**, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Providenciar o atendimento ao limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, *caput*, da Constituição Federal);
2. Atentar para o procedimento de cálculo de previsão da receita, que deve se subsidiar em indicadores reais e atualizados, de modo a evitar o estabelecimento de valores superestimados, a fim de que a execução das despesas seja baseada numa expectativa real de arrecadação que garanta o devido suporte financeiro dos compromissos firmados, evitando, assim, o endividamento e, conseqüentemente, a deterioração da saúde fiscal do Município;
3. Promover a implantação de controles eficientes e eficazes na Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Município;
4. Evitar a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro para tanto e o aumento de Restos a Pagar, com fins de melhorar os índices de liquidez (imediate e corrente), apurados no final de 2015;
5. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta, evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município;
6. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**);



7. Organizar a contabilidade de forma a permitir o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis e em observância às normas que regem a sua elaboração;
8. Realizar levantamento das causas relacionadas ao baixo desempenho do Município, no que toca os índices de Fracasso Escolar e IDEB, com foco nas questões afetas à evasão e reprovação escolar, assim como nos problemas relacionados ao desenvolvimento cognitivo dos alunos da rede pública, garantindo, assim, a plena evolução das suas potencialidades;
9. Implantar as ações necessárias ao cumprimento das normas sobre transparência pública (Lei de Acesso à Informação – LAI), com fins de melhorar o Índice de Transparência do Município, que se apresentou, em 2015, no nível de transparência moderado.

**Prazo para cumprimento:** 180 dias

**DETERMINAR, por fim,** o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Verificar, por meio de seus órgãos fiscalizadores, nas auditorias /inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É como voto.

## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrência.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRO CARLOS PORTO, Presidente da Sessão: Acompanha

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS, relator do processo

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR: Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS  
Acesse em: <https://etec.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 5e7a0ca3-cb69-450c-911e-3744232ff10b

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator