

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

50ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 06/08/2019

PROCESSO TCE-PE N° 17100022-5

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2016

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Ferreiros

INTERESSADOS:

ANTONIO JOSE DE ANDRADE

Gileno Campos Gouveia Filho

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

RELATÓRIO

Prestação de contas de governo, para fins de emissão de parecer prévio, de Gileno Campos Gouveia Filho, Prefeito do Município de Ferreiros no período de 01 de janeiro a 28 de agosto de 2016, e de Antonio José de Andrade, Prefeito do Município de Ferreiros no período de 29 de agosto a 31 de dezembro de 2016, em cumprimento ao disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

Relatório de Auditoria foi apresentado (doc. 57).

Gileno Campos Gouveia Filho apresentou defesa (doc. 71 e anexos doc. 72 a 75).

Antonio José de Andrade, embora regularmente notificado, não apresentou defesa.

A defesa, em relação a alguns pontos do relatório, foi analisada em Nota Técnica (doc. 81).

Após a análise da defesa, a tabela de limites constitucionais e legais, item 10.3 do relatório, aponta as seguintes irregularidades:

- Descumprimento do limite da despesa total com pessoal;
- Descumprimento do limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino;
- Descumprimento do limite do saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.

As irregularidades e deficiências identificadas, conforme item 10.1 do relatório, após a análise da defesa, foram as seguintes:

[ID.01] Ausência de elaboração da programação financeira (Item 2.2);

[ID.03] Ausência de arrecadação de receita de contribuição para custeio de iluminação pública - COSIP (Item 2.4.1);





[ID.04] Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (item 3.1);

[ID.05] Inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 3.4.1);

[ID.07] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1);

[ID.08] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1);

[ID.09] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1);

[ID.10] Assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4);

[ID.11] Descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Item 6.1);

[ID.12] Não utilização no exercício de recursos recebidos do FUNDEB, deixando para o exercício seguinte percentual superior ao limite máximo (5%) previsto na legislação (Item 6.3);

[ID.13] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -1.505.675,82, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1);

[ID.14] RPPS em desequilíbrio atuarial (Item 8.2);

[ID.15] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar ou decorrente de parcelamento ou de aporte para amortização de deficit atuarial (Item 8.3);

[ID.16] A alíquota patronal suplementar não foi a sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.4);

[ID.17] O Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência "Moderado", conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE (Item 9.1).

VOTO DO RELATOR

Este processo tem por objeto a emissão de parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas de governo do prefeito pela Câmara de Vereadores, competência conferida ao Tribunal de Contas na forma estabelecida pelos artigos 31, §§ 1º e 2º e 71, I c/c o art. 75 da Constituição Federal. Não se deve confundir com a competência conferida no art. 71,



II da Constituição Federal de julgamento pelos Tribunais de Contas das contas de gestão dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, nas quais o prefeito, dependendo da forma de sua atuação, pode ser inserido.

As contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da Federação expressam 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.

Inicialmente vejamos os descumprimentos apontados no quadro de limites constitucionais e legais.

[ID.07] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 6.1)

[ID.08] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 6.1)

[ID.09] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 6.1)

A auditoria apresentou os seguintes percentuais de comprometimento da receita corrente líquida com a despesa total com pessoal ao longo do exercício:

1º Quadrimestre – 66,76%

2º Quadrimestre – 64,01%

3º Quadrimestre - 64,55%

Durante os três quadrimestres de 2016, o limite da despesa total com pessoal foi descumprido.

Registra ainda a auditoria que o Poder Executivo Municipal se encontrava desenquadrado desde o 2º quadrimestre de 2014.

Informa a existência do Processo TCE-PE nº 1760003-0 de análise da gestão fiscal do exercício de 2015.

A defesa de Gileno Campos Gouveia Filho alega:

Inicialmente, a equipe técnica de auditoria do TCE/PE trouxe uma inovação para o cálculo da Despesa com Pessoal, na medida em que excluiu do referido cálculo as transferências para cobertura do Déficit Financeiro, ou insuficiência financeira, alterando para menos as deduções permitidas pelo § 1 do art. 19 da LRF.

Ao final de tal constatação, a equipe técnica concluiu que os cálculos apresentados no RGF – Relatório de Gestão - estariam equivocados, já que ao final do exercício financeiro de 2016, a DTP não estaria no patamar de 58,42%, mas sim de 64,55%, calculados pelo TCE/PE e apresentados nesta prestação de contas.

Ocorre que, verifica-se que a equipe técnica de auditoria, sem qualquer precedente legal, distante das hipóteses indicadas no § 1 do art. 18 da LRF, deduz das deduções a importância de R\$1.399.270,00 (um milhão, trezentos e noventa e nove mil, duzentos e setenta reais), indicando uma Despesa Total com Pessoal – DTP de R\$16.047.373,45 (dezesseis milhões, quarenta e sete mil, trezentos e setenta e três reais e quarenta e cinco centavos).



Ocorre que os cálculos corretos para discussão da Despesa com Pessoal são aqueles indicados pela Legislação Fiscal, os quais não contemplam a alegada exclusão, conforme indicamos abaixo:

A LRF permite que sejam deduzidos do cálculo as seguintes despesas com pessoal:

(...)

Despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados ao regime próprio de previdência do servidor.

Aponta que os cálculos corretos indicam o comprometimento de 58,68% ao final do exercício.

Prossegue a defesa afirmando que reduziu o comprometimento da despesa com pessoal em relação ao ano anterior e que o município teve redução em sua receita corrente líquida por quatro quadrimestres seguidos a partir do 1º quadrimestre de 2015, enquanto o total da despesa com pessoal permaneceu estável. Comparando o 2º quadrimestre de 2015 com o 2º quadrimestre de 2016, houve redução do total da despesa com pessoal, mesmo com o aumento do salário mínimo e do piso nacional dos professores.

E continua a defesa:

Neste caso, importa destacar que todas as medidas necessárias para a recondução da despesa com pessoal foram adotadas no mandato do Defendente, como corte de gratificações, cargos comissionados e contratos temporários, que provocaram ajustes na Despesa com Pessoal, como evidenciado no próprio Relatório de Auditoria, que indica o menor percentual dos últimos 2 anos da Despesa com Pessoal.

Cita precedente do Município de Santa Maria do Cambucá no qual as contas de governo do exercício de 2015 receberam parecer prévio pela aprovação por parte deste Tribunal mesmo quando a DTP se encontrava acima do limite da LRF.

A Nota Técnica analisou apenas as deduções apontadas como indevidas pela defesa:

Através do cotejo entre o relatório produzido pela equipe técnica e a peça defensiva conclui-se que os argumentos trazidos pela defesa não devem superar a irregularidade apurada conforme o Apêndice III do relatório de auditoria. Acontece que o repasse efetuado para cobertura de deficit financeiro da entidade previdenciária no valor de R\$1.399.270,00 (doc.31), certamente utilizado para o pagamento de benefícios pelo RPPS, deve ser considerado como despesa de pessoal do ente, pois as despesas do RPPS custeadas com esses repasses não podem ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal. (Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª Ed., pág. 517). Dessa forma, o cálculo correto inclui tal repasse como despesa de pessoal, o que não ocorreu no RGF elaborado pela Administração municipal, mas considerado no cálculo da equipe técnica. Ademais, o percentual da DTP apresentado pela entidade no RGF supera o limite de 54% da LRF, mesmo desconsiderando o aporte financeiro ao RPPS.

Como eu havia solicitado à auditoria análise sobre quem seria responsável pela irregularidade diante do fato de dois prefeitos haverem atuado no exercício, a auditoria fez a seguinte análise:

A responsabilização pelo percentual de 64,55% para despesas com pessoal apontado no relatório de auditoria é do Sr. Antônio José de Andrade e do Sr. Gileno Campos Gouveia Filho, Prefeitos do Município no decorrer do exercício de 2016. De 01/01/2016 a 28/07/2016, os atos administrativos eram de responsabilidade do Sr. Antônio José de Andrade, inclusive se responsabilizando pelas medidas legais controladoras das despesas com pessoal naquele período. Ressalte-se que primeiro e segundo quadrimestres do exercício também se comportaram acima do limite da LRF, certamente contribuindo para o percentual de 64,55% apontado no final do ano pela auditoria. No período de 29/07/2016 a 31/12/2016, a gestão do Município passou a ser de responsabilidade do Sr. Gileno Campos Gouveia Filho, quando deveria atuar para o reenquadramento da DTP aos limites da LRF, principalmente no 3º quadrimestre em função do desenquadramento verificado no 2º quadrimestre (64,01%). Isso posto, os dois gestores em cada período são os responsáveis pela despesa

total de pessoal acima do limite legal ao final do exercício financeiro de 2016, sobretudo porque em todos os quadrimestres daquele ano a DTP superou os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.



Quanto às deduções, acompanho a análise da Nota Técnica.

Nos termos do art. 19, § 1º, VI da LRF:

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

(...)

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o [§ 9º do art. 201 da Constituição](#);
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Portanto, a transferência financeira realizada pela Prefeitura para o Fundo Previdenciário para cobertura de déficit financeiro da entidade previdenciária não pode ser deduzida da despesa com pessoal.

A despesa total com pessoal encontrava-se acima do limite desde o 2º quadrimestre de 2014 e permaneceu durante os três quadrimestres de 2016 muito acima do limite.

No Processo TCE-PE nº 1760003-0 este Tribunal julgou irregular a gestão fiscal do exercício de 2015 e aplicou multa pela não adoção de medidas para retorno das despesas com pessoal, referentes ao 1º e 3º quadrimestre de 2015, já considerando os prazos duplicados do art. 66 da LRF. A despesa com pessoal havia ultrapassado o limite no 2º quadrimestre de 2014.

Em 2016, neste processo, a defesa alega que todas as medidas para redução da despesa com pessoal foram tomadas, como corte de gratificações, cargos comissionados e contratos temporários. Contudo, não foram apresentadas provas do alegado. A Constituição Federal em seu art. 169, § 3º dá o caminho para a redução das despesas de pessoal com destaque para redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos comissionados e funções gratificadas.

Quanto à alegação da defesa da redução da receita corrente líquida e da estabilização e até redução da despesa total com pessoal, a comparação mais indicada a ser feita é entre o final do exercício de 2015 e o final do exercício de 2016, já que estamos analisando as contas de 2016.

A receita corrente líquida passou de R\$ 21.476.110,00 em 2015 para R\$ 24.859.720,00 em 2016, acréscimo de 15,75%, acima da inflação apurada no período de 6,28% (IPCA).

A despesa total com pessoal passou de R\$ 14.726.970,00 em 2015 para R\$ 16.047.370,00 em 2016, acréscimo de 13,54%.

O aumento do salário mínimo e do piso dos professores é previsível. Cabe planejamento por parte da administração municipal para administrar o comprometimento da despesa com pessoal.



No precedente citado pela defesa, relativo ao Município de Santa Maria do Cambucá, a única irregularidade que remanesceu foi o descumprimento do limite da DTP, em percentual bem inferior ao apurado neste caso que ora julgamos. Inclusive, no voto divergente do Conselheiro em exercício Ruy Ricardo, que veio a ser o vencedor, consta o registro de que se os patamares do comprometimento da DTP fossem maiores ele entendia que cabia a rejeição das contas mesmo sendo a única irregularidade.

As despesas com pessoal durante todo o exercício manteve-se muito acima do limite legal.

É irregularidade de natureza grave que, no caso concreto, motiva a rejeição das contas.

Quanto à responsabilidade, também acompanho a análise da auditoria na Nota Técnica. Registro apenas que a auditoria trocou os períodos que cada um dos prefeitos atuaram no exercício de 2016. Contudo, não há qualquer prejuízo à análise realizada.

[ID.11] Descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Item 6.1)

A auditoria apontou que foi aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino 21,25% das receitas provenientes de impostos, incluindo as transferências estaduais e federais, descumprindo-se o limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da CF.

A defesa de Gileno Campos Gouveia Filho alega:

(...) ao confrontar os valores apresentados no Relatório de Auditoria, verifica-se que a equipe técnica equivocou-se ao proceder equivocadamente com a dedução de R\$754.090,23 (setecentos e cinquenta e quatro mil, noventa reais e vinte e três centavos), a título de Complementação da União do FUNDEB, enquanto a mesma já se encontrava deduzida na diferença positiva do FUNDEB no item 2.2 do Apêndice VII.

O referido cálculo se baseou no Apêndice VI – Cálculo da Diferença Positiva/Negativa do FUNDEB, conforme apresentado na página 76 do RA. Verifica-se, claramente, que o valor da complementação encontra-se deduzido duplamente, uma vez que já se compõem na Diferença Positiva do FUNDEB, motivando a ocorrência da divergência ora indicada.

Desta feita, o Defendente entende que a dedução dos valores deveria se limitar ao plus dos recursos efetivamente recebidos do FUNDEB, ao qual denominamos de Diferença Positiva. Os recursos recebidos a título de complementação da União não deveriam ser deduzidos, visto que representam, em suma, indenizações quanto ao custo aluno apurado pela União Federal.

Com a correção, a defesa alega que 25,87% das receitas provenientes de impostos foram aplicados no ensino.

A Nota Técnica analisou a defesa:

A defesa alega que a complementação da União ao FUNDEB foi deduzida em duplicidade pela auditoria na apuração do total aplicado no setor de ensino, pois houve a dedução no Apêndice VI do relatório, em que se demonstrou o resultado líquido das transferências ao FUNDEB (R\$3.013.927,92), e dedução no Apêndice VII desse resultado das transferências e do complemento da União ao FUNDEB (R\$754.090,23). Ocorre que não houve a duplicidade de dedução do valor da complementação da União, uma vez que no resultado líquido das transferências ao FUNDEB, calculado no Apêndice VI, não se utiliza o complemento na subtração com as receitas destinadas ao fundo. No Apêndice VI, o resultado é calculado com a subtração do subitem 2.1 (Transferência de Recursos ao FUNDEB) com o item 1 (Receitas Destinadas ao FUNDEB). A complementação aparece no Apêndice VI no subitem 2.2, mas não é utilizado. Dessa forma, na composição do montante de R\$3.013.927,92, o valor de R\$754.090,23 não foi computado.

Assim sendo, a complementação da União ao FUNDEB, no valor de R\$754.090,23, só foi utilizada na dedução do montante das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino para apuração do valor efetivamente aplicado, conforme Apêndice VII. A diferença positiva do FUNDEB de R\$3.013.927,92 também aparece nas deduções do Apêndice VII, mas como o complemento da União não foi utilizado no Apêndice VI, conforme relatado, não há fundamento para se alegar duplicidade. Não é procedente a alegação de duplicidade de dedução asseverada pela defesa e, por consequência, o percentual de aplicação no ensino demonstrado no relatório de auditoria não deve ser alterado (21,25%).

Como eu havia solicitado à auditoria análise sobre quem seria responsável pela irregularidade diante do fato de dois prefeitos haverem atuado no exercício, a auditoria fez a seguinte análise:

Acredita-se que a responsabilidade pela irregularidade apontada nesse item do relatório de auditoria é solidária entre os gestores do Município, Sr. Antônio José de Andrade e do Sr. Gileno Campos Gouveia Filho. Ocorre que durante o período de 01/01/2016 a 28/07/2016 o Sr. Antônio José de Andrade foi o ordenador de despesas da entidade, devendo nesse período controlar as despesas com educação para o cumprimento do percentual mínimo estabelecido no artigo 212 da Lei Maior. Da mesma forma, o Sr. Gileno Campos Gouveia Filho deveria atuar através de atos administrativos diligentes, no período em que era Chefe do Poder Executivo municipal, para que o percentual mínimo de 25% das receitas de imposto e de transferências constitucionais fosse atingido até o final do exercício financeiro, o que não ocorreu. As administrações daqueles gestores concorreram para o resultado insatisfatório do percentual de gastos das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino municipal.

Acompanho a análise da auditoria na Nota Técnica quanto ao descumprimento do limite. De fato, restou demonstrado que não houve dedução em duplicidade.

Acrescento que a alegação da defesa de que os recursos recebidos a título de complementação da União não deveriam ser deduzidos, visto que representam indenizações quanto ao custo aluno apurado pela União Federal, não deve prosperar. O que se pretende com o limite é que uma parcela da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, recebidas pelo Município, seja aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino. Tanto a diferença positiva do FUNDEB como a complementação da União ao FUNDEB devem ser deduzidas pelo mesmo motivo: tratam-se de recursos que não são provenientes de impostos, inclusive transferências, do Município.

É irregularidade de natureza grave que motiva a rejeição das contas.

Com relação à responsabilidade, dirijo da auditoria. Entendo que a responsabilidade deve recair sobre o prefeito que estava a frente do Município nos últimos cinco meses, uma vez que a aplicação no setor ensino é apurada ao final do exercício. Não há elementos suficientes para afirmarmos que o prefeito dos primeiros sete meses não fez o acompanhamento devido da aplicação mínima no setor de ensino. Registro mais uma vez que a auditoria trocou os períodos que cada uma dos prefeitos atuaram no exercício de 2016. Contudo, não há qualquer prejuízo à análise realizada.

[ID.12] Não utilização no exercício de recursos recebidos do FUNDEB, deixando para o exercício seguinte percentual superior ao limite máximo (5%) previsto na legislação (Item 6.3)

A auditoria apontou:

Conforme o art. 21, da Lei Federal nº 11.494/07, os recursos do FUNDEB devem ser utilizados no exercício financeiro em que forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública. Entretanto, a citada norma, em seu art. 21, § 2º, admite que até 5% dos recursos recebidos à conta do Fundo, inclusive relativos à complementação da União, poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.



Conforme apurado no Apêndice IX, a Prefeitura de Ferreiros deixou um saldo contábil no FUNDEB correspondente a 5,25% dos recursos anuais do Fundo, não cumprindo a exigência contida no art. 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/07.



A defesa alega:

Objetivamente, o saldo contábil apurado em 31/12/2016 foi de R\$427.546,35 (quatrocentos e vinte e sete reais, quinhentos e quarenta e seis reais e trinta e cinco centavos), tendo a importância de R\$270.790,21 (duzentos e setenta mil, setecentos e noventa reais e vinte e um centavos) recebidos nos dias 27 e 30 de dezembro/2016, ou seja, 63,33% dos recursos do saldo contábil.

Neste caso, o recebimento de tais valores trouxe um impacto decisivo na composição do saldo e que não havia tempo hábil para custeio das ações do FUNDEB de maneira legal e proativa.

A defesa é razoável e deve ser acatada. Ademais, o valor que superou o limite foi de pequena monta (0,25%).

Com relação às outras irregularidades e deficiências identificadas, destaco como mais relevantes as seguintes:

[ID.10] Assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4)

Relata a auditoria:

O artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000 veda ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Sobre essa matéria, o entendimento deste Tribunal, nos termos da Decisão TC nº 258/06, é o seguinte:

- 1- O artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF se refere a mandato, desta forma se aplica ao Chefe de Poder e Órgão mesmo que venha a ser reeleito para o mesmo cargo;
- 2- Como a responsabilidade disposta no referido artigo é pessoal do Titular de Poder e Órgão, este não poderá, sob qualquer meio, transferi-la a outros servidores ou agentes públicos;
- 3- Ao final do mandato, os recursos financeiros que devem ser deixados para o sucessor terão que ser equivalentes às despesas empenhadas nos últimos dois quadrimestres que tenham a fase de liquidação concluída, independentemente do mandato se encerrar em 31 de dezembro;
- 4- Caso a despesa não tenha sido empenhada, independentemente do motivo, deverão ser deixados recursos suficientes para o sucessor saldá-la, se o fornecedor de bens e serviços já cumpriu com seu dever fazendo a entrega dos bens ou prestando os serviços contratados;
- 5- Não foge da incidência do referido artigo a prática de se empenhar e pagar todas as despesas dos últimos dois quadrimestres, desprestigiando o pagamento de outras já existentes antes do início desse período. Ou seja, a realização de despesas novas deverá estar respaldada com um fluxo de caixa positivo;
- 6- Para o cálculo da disponibilidade de caixa deverão ser consideradas todas as despesas existentes até o final do ano, tais como salários, material de consumo, contratos em andamento etc., bem como os valores do passivo financeiro do órgão."

De acordo com a verificação do Item 3.4.1 deste relatório, ficou evidenciado que, ao final do exercício de 2016, a disponibilidade líquida de caixa de Recursos Não Vinculados, no montante negativo de R\$3.080.366,98, foi incompatível

com a inscrição dos Restos a Pagar processados e não processados. Em relação aos Recursos Vinculados, os dados apresentados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do RGF do 3º Quadrimestre de 2016 da Prefeitura de Ferreiros (doc. 12) não permite inferir se a disponibilidade líquida de caixa foi compatível com a inscrição dos Restos a Pagar processados e não processados.

Constatou a auditoria que, apesar de o município não possuir capacidade de realizar novas despesas, a Prefeitura de Ferreiros contraiu obrigações (despesas) que poderiam ter sido evitadas, listadas no relatório de auditoria nas págs. 31 a 33, no valor total de R\$ R\$117.610,00.

A defesa de Gileno Campos Gouveia Filho alega:

O artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC – 101/2000) ainda suscita muitas dúvidas e causa polêmica em face de algumas interpretações equivocadas sobre o tema. Porém, já há algumas doutrinas e jurisprudências dos Tribunais de Contas sobre o assunto, o que torna possível a apuração de forma adequada.

(..)

O site <http://www.bndes.gov.br> faz uma análise detalhada e estritamente técnica do art. 42 da LRF, onde NÃO RESPALDA interpretações de que: "I. No último ano de mandato o governante está obrigado a "zerar" a dívida flutuante; II. Obras plurianuais não podem ser iniciadas sem a prévia provisão de recursos financeiros para pagar a obra toda; III. Todas as despesas empenhadas nos últimos oito meses não poderão ser inscritas em Restos a Pagar sem a necessária contrapartida de disponibilidade de caixa".

As disposições do art. 42 da LRF não se aplicam às despesas que foram assumidas anteriormente aos últimos oito meses, por força de lei, contrato, convênio, ajuste ou qualquer outra forma de contratação, mas que venham a ser empenhadas nesse período. Contrair obrigação de despesas não é o mesmo que empenhar despesas. É fundamental apresentar um adequado entendimento para o art. 42 da LRF, haja vista, principalmente, as consequências de ordem penal que decorrem do seu descumprimento.

Desta feita, o cálculo apresentado pela equipe técnica de auditoria inclui, por exemplo, todos os dados da Dívida Flutuante do custo histórico da dívida, ao invés, daquelas dívidas contraídas no período abrangido pelo art. 42 da LRF, ao qual seriam dos últimos 8 meses. Motivo pelo qual, não se sustenta tal impropriedade, devendo esta ser afastada do Relatório de Auditoria.

Conforme relação das despesas contraídas com as respectivas datas de realização constante do relatório de auditoria nas págs. 31 a 33, uma parte das despesas, a maior parte, foi contraída na gestão de Gileno Campos Gouveia Filho, e outra parte, menor, na gestão de Antonio José de Andrade.

Pela descrição das despesas, entendo que há algumas elencadas pela auditoria que não apresentam elementos suficientes para considerarmos que poderiam ser evitadas.

As que considero como evitáveis são as despesas com festividades. O total das despesas de tal natureza na gestão de Gileno Campos Gouveia Filho somam R\$ 62.720,00. As despesas foram realizadas para os festejos juninos. Na gestão de Antônio José de Andrade, duas despesas somam R\$ 12.000,00, uma para o festival de violeiros e a outra para os festejos natalinos.

Os valores despendidos com festividades não são excessivos, razão pela qual entendo que a irregularidade pode ser relevada.

[ID.13] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -1.505.675,82, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1)





A auditoria apontou:

(...)

No exercício de 2016 o Regime Próprio de Previdência de Ferreiros apresentou resultado previdenciário deficitário em R\$ -1.505.675,82.

(..)

O resultado previdenciário negativo do exercício foi influenciado, entre outros aspectos, pela não adoção da alíquota suplementar sugerida no DRAA (item 8.4) e, por conseguinte, pelo não recolhimento da contribuição patronal suplementar (item 8.3). Tais fatos implicaram incapacidade do RPPS, no exercício, de acumular recursos para honrar os pagamentos futuros dos benefícios previdenciários (...).

Acrescenta-se à existência de déficit previdenciário, o fato de que o RPPS de Ferreiros já não possui mais recursos financeiros acumulados para cobrir a diferença entre receitas e despesas, ficando dependente de repasses do tesouro municipal para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários, consoante obrigação imposta pelo § 1º do artigo 2º da Lei 9.717/98.

Observa-se também que os aportes para cobertura de insuficiência financeira, suportados pelo erário municipal, são crescentes e consomem parcela cada vez maior dos recursos públicos municipais (...).

[ID.14] RPPS em desequilíbrio atuarial (Item 8.2)

A auditoria registrou:

O cálculo do resultado atuarial (deficit ou superavit) do RPPS consta do DRAA 2017. A lógica ali evidenciada é a de que o atuário, ao realizar a avaliação, apura o "custo" do RPPS, representado pelo montante total dos compromissos futuros do plano de benefícios para honrar os direitos previdenciários de seus segurados, para em seguida determinar como esses compromissos poderão ser financiados, por meio do estabelecimento de um plano de custeio.

(...)

Em síntese, conforme disposto no DRAA de 2017, o Plano apresentou ao final de 2016 um deficit atuarial de R\$ -78.885.878,48 para uma população coberta de 499 segurados, o que representa R\$-158.087,93 per capita.

[ID.15] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar ou decorrente de parcelamento ou de aporte para amortização de deficit atuarial (Item 8.3)

[ID.16] A alíquota patronal suplementar não foi a sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.4)

A auditoria relatou que as contribuições previdenciárias normais foram integralmente repassadas pela Prefeitura no valor aproximado de R\$ 2.746.000,00.

Não obstante, o DRAA de 31/12/2015 sugeriu a implementação de alíquota suplementar sobre a base de cálculo no percentual de 10,61% não implementada por lei municipal pelos Poderes municipais.

Em relação aos quatro itens relativos ao RPPS, a defesa alegou que encaminhou projeto de lei para aumento das alíquotas normais de contribuição e para instituição de alíquota complementar. Contudo, o projeto foi rejeitado pelo Legislativo.



Alega ainda que todas contribuições previdenciárias, tanto dos servidores como patronal, foram repassadas ao RPPS.

Pondera que o déficit previdenciário é um desafio na gestão dos RPPSs municipais.

As alegações da defesa são razoáveis e devem ser acolhidas.

O déficit financeiro previdenciário e o desequilíbrio atuarial são fatos comuns à grande maioria dos entes federativos e resulta de fatores conjunturais e históricos.

No item 8.3 do relatório, constata-se que o Executivo Municipal recolheu 100% das contribuições previdenciárias devidas.

Quanto à alíquota complementar, segundo a defesa, houve tentativa de implantação rejeitada pelo Legislativo.

[ID.17] O Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Moderado”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE (Item 9.1)

A auditoria apontou:

A partir da normatização contida na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), na Lei Complementar nº 131/2009, no Decreto Federal nº 7.185/2010 e na Lei nº 12.527/2011 (LAI), o Tribunal de Contas de Pernambuco realizou em 2015 um diagnóstico dos portais da transparência no âmbito das prefeituras municipais do Estado de Pernambuco, mediante o estabelecimento de um índice de transparência, o ITMPE - Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco.

O ITMPE foi calculado para cada prefeitura municipal através da avaliação de 51 critérios, levando a uma pontuação que pode variar entre 0 e 1.000 pontos.

No exercício de 2016 a Prefeitura Municipal de Ferreiros alcançou uma pontuação de 516,50 (apêndice X), apresentando um nível de transparência Moderado. Em relação ao exercício anterior, observou-se uma melhora no indicador, visto que em 2015 a pontuação alcançada foi de 389,00 (nível insuficiente).

A defesa alegou que o portal continha diversas informações demonstrando os esforços para garantir e cumprir com a legislação que trata da transparência pública. Cita precedentes nos quais as contas analisadas foram aprovadas, ainda que com ressalvas, mesmo sendo observadas algumas falhas em relação à transparência pública.

Com base nos resultados do ITMPE de 2016 este Tribunal formalizou processos de gestão fiscal para os municípios cujos resultados foram classificados como críticos ou insuficientes. O nível classificado como moderado não resultou na formalização de processo, o que nos leva a concluir que a irregularidade não deve motivar a rejeição das contas.

As demais irregularidades e deficiências apontadas pela auditoria, conforme jurisprudência deste Tribunal, não constituem motivo para a rejeição das contas, sendo passíveis de determinações e recomendações.

Foram as seguintes, com as respectivas alegações da defesa e análises:



[ID.01] Ausência de elaboração da programação financeira (Item 2.2)

A defesa alega que houve a elaboração e a publicação de Decreto de Programação Financeira n.º 39/2015, conforme segue em anexo – DOC. 01.

O documento não foi anexado.

Cabe determinação.

[ID.03] Ausência de arrecadação de receita de contribuição para custeio de iluminação pública - COSIP (Item 2.4.1)

A defesa alega:

A Arrecadação da Receita de Contribuição para Custeio da Iluminação Pública – COSIP foi efetivamente arrecadada na conta Tributos da Prefeitura Municipal, conforme apresentamos em anexo Razão Bancário da respectiva conta 70-0 da Caixa Econômica Federal – DOC. 02.

Na prática, embora a Prefeitura Municipal tenha oficiado a concessionária do Serviço – CELPE para que fizesse o crédito na Conta Específica, a concessionária sempre depositou os recursos em conta de Tributos da Prefeitura Municipal.

(...)

Neste caso, tratou-se de mero equívoco formal, quanto a alocação dos recursos em conta não específica. E, ainda, deve-se ressaltar que tal falha não decorreu do então Prefeito Municipal, visto que, mesmo oficiada, a concessionária de energia elétrica continuava a deslocar os recursos de forma equivocada.

Nota Técnica:

A defesa do Sr. Gileno Campos Gouveia Filho juntou aos autos o documento 78 referente a Listagem de Receitas do exercício de 2016. Observa-se que esse documento apresenta o montante anual de R\$134.691,62 que se coaduna com a conta Outras Contribuições Econômicas (conta: 1220.99.00.00) constante no Demonstrativo das Receitas (doc.16, p.1) e há uma frequência mensal de depósitos.

Entende-se que o documento juntado pela defesa não elimina as irregularidades apontadas no relatório de auditoria, uma vez que não consta o nome do devedor que efetuou os depósitos. Faz-se mister documento probatório que demonstrasse a CELPE como depositária das contribuições, o que não ocorreu.

Como registra a Nota Técnica, há indícios de que as alegações da defesa são procedentes.

[ID.04] Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (item 3.1)

A defesa alega: a) a irregularidade não motiva a rejeição das contas; b) as imposições do MCASP se deram a partir de dezembro de 2014; c) em 2016 o Município de Ferreiros ainda não havia se adaptado por completo às novas exigências; d) apresenta o quadro no anexo 4.

O quadro indicado pela defesa não foi acostado. Cabe determinação.

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 o descumprimento do limite mínimo de aplicação de 25% das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, na medida em que foi constatada a aplicação de 21,25%;

CONSIDERANDO que durante os três quadrimestres do exercício de 2016 a despesa total com pessoal esteve muito acima do limite de 54% da receita corrente líquida para as despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal estabelecido no art. 20, inciso III, alínea "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal, situação também ocorrida desde o 2º quadrimestre de 2014, caracterizando o descumprimento do art. 23 da LRF na medida em que não houve redução do excesso da despesa total com pessoal no período;

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 Ferreiros a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Antonio Jose De Andrade, relativas ao exercício financeiro de 2016

CONSIDERANDO que durante os três quadrimestres do exercício de 2016 a despesa total com pessoal esteve muito acima do limite de 54% da receita corrente líquida para as despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal estabelecido no art. 20, inciso III, alínea "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal, situação também ocorrida desde o 2º quadrimestre de 2014, caracterizando o descumprimento do art. 23 da LRF na medida em que não houve redução do excesso da despesa total com pessoal no período;

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 Ferreiros a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Gileno Campos Gouveia Filho, relativas ao exercício financeiro de 2016

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Ferreiros, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Elaborar tempestivamente a programação financeira contendo metas bimestrais de arrecadação (item 2.2);
2. Especificar na programação financeira as medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2);
3. Anexar ao Balanço Patrimonial o quadro de superávit/déficit financeiro, conforme previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Item 3.1);



4. Inscrever em Restos a Pagar apenas despesas para as quais existam disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 3.4.1);
5. Reduzir a despesa total com pessoal com intento de se adequar ao limite previsto pela LRF para o Poder Executivo municipal (Item 5.1);
6. Não deixar obrigações, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato do Prefeito, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4);
7. Aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino no mínimo o percentual piso de 25% das receitas municipais estabelecido no artigo 212 da Constituição da República (Item 6.1);
8. Utilizar dentro do exercício todos os recursos recebidos do FUNDEB, podendo eventualmente deixar saldo máximo de 5% dos recursos para o próximo exercício, conforme legislação parâmetro (Item 6.3);
9. Providenciar meios de se obter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS (Item 8.1 e 8.2);
10. Adotar a alíquota patronal suplementar sugerida na avaliação atuarial mediante lei municipal, possibilitando a recondução do RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial e financeiro (item 8.3);
11. Disponibilizar integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9.1).

É o voto.

ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR



QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	21,25 %	Não
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	77,44 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	20,22 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	64,55 %	Sim
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	Somatório da receita tributária e das transferências previstas	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5% para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	R\$ 1.034.859,84	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	4,90 %	Sim
	Limite das alíquotas de			No mínimo, a contribuição do		



Previdência	contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	21,82 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator