



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

22ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 07/07/2020

**PROCESSO TCE-PE N° 18100413-6**

**RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES**

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

**EXERCÍCIO:** 2017

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Ferreiros

### INTERESSADOS:

Bruno Japhet da Matta Albuquerque

VALERIO ATICO LEITE (OAB 26504-D-PE)

TITO LIVIO DE MORAES ARAUJO PINTO (OAB 31964-PE)

## RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de Ferreiros**, relativas ao **exercício financeiro de 2017**, para a emissão do parecer prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e pelo artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE). A Prefeitura teve como Ordenador de Despesas nesse período o **Sr. Bruno Japhet da Matta Albuquerque**, Prefeito 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. 66), que evidencia o **descumprimento dos seguintes limites constitucionais e legais:**

Especificação	Valor ou Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual ou Valor Aplicado	Situação
Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores.	R\$ 1.153.085,28	CF/88, <i>caput</i> do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 1.162.318,56	Descumprimento
	54% da RCL		1º Q. 56,83% 2º Q. 56,08%	Descumprimento



Despesa Total com Pessoal		Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	3º Q. 64,44%	
Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 12.494/2007, art. 21, § 2º.	5,61%	Descumprimento

O Relatório Técnico registra, ainda, algumas irregularidades e deficiências, a seguir descritas (**item 10.1 do Relatório de Auditoria**, doc. 66, pp. 78-79):

**a. Na Gestão Orçamentária:**

- [ID.01] Lei Orçamentária Anual (LOA) com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.03] 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 2.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.04] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.05] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 3.965.782,65, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (**item 2.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.06] Ausência de arrecadação de receita de contribuição para custeio de iluminação pública - COSIP (**item 2.4.1 do Relatório de Auditoria**).

**b. Na Gestão Financeira e Patrimonial, constatou-se:**

- [ID.07] Balanço Patrimonial sem apresentar, em Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.08] 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 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.09] Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (**item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.10] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (**item 3.5 do Relatório de Auditoria**).

**c. No Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores, verificou-se:**

- [ID.11] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (**item 4 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.12] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (**item 4 do Relatório de Auditoria**).

**d. Com relação à Gestão Fiscal, verificou-se:**

- [ID.13] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (**item 5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.14] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (**item 5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.15] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (**item 5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.16] Inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (**item 5.4 do Relatório de Auditoria**).

**e. Relativamente à Gestão da Educação, observou-se a seguinte irregularidade:**

- [ID.17] Descumprimento do limite máximo de 5% do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte (**item 6.3 do Relatório de Auditoria**).

**f. Relativamente à Gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), constatou-se:**

- [ID.18] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -1.862.799,71, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (**item 8.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.19] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 18.439.784,97 (**item 8.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.20] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (**item 8.4 do Relatório de Auditoria**).

**g. Quanto à Transparência Pública:**

- [ID.21] Nível “**Moderado**” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco - ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar n<sup>o</sup> 131/2009, na Lei n<sup>o</sup> 12.527 /2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).

Devidamente notificado (docs. 67 a 68), nos termos do art. 49 da Lei Estadual n<sup>o</sup> 12.600 /2004 (Lei Orgânica do TCE-PE) e do Regimento Interno, o interessado, **Sr. Bruno Japhet da Matta Albuquerque, apresentou defesa escrita** (docs. 75-85), por meio de seus advogados (doc. 69).

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.

A auditoria destaca que os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, segundo Resolução TC nº 13/96, compreendendo:

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

Ressalte-se, ainda, que, conforme registrado também pela auditoria, a análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, ou o seu julgamento pela Câmara Municipal, não eximem de responsabilidade os administradores - inclusive o Prefeito, quando ordenador de despesa - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do Município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obstam o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os artigos 29, § 2º, e 30, inciso II, da Constituição Estadual.

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

## 1. Gestão Orçamentária

Como vimos no Relatório do Voto, o **item 2 do Relatório Preliminar** destaca alguns pontos na **Gestão Orçamentária do Município** (doc. 66, pp. 6-20), tais como: a) LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, e com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais; b) 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; c) abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal; d) déficit

de execução orçamentária no montante de R\$ 3.965.782,65; e) ausência de arrecadação de receita de contribuição para custeio de iluminação pública - COSIP.



O interessado, por sua vez, assim aduz (doc. 75):

- O exercício de 2017 foi o primeiro ano de gestão do interessado,
- ***“Ao se analisar situação fática da gestão orçamentária do Município de Ferreiros, verifica-se que esse limite de 40% (quarenta por cento), para abertura de crédito adicional por Decreto foi devidamente observado”***.
- *“Isso pode ser verificado no demonstrativo dos créditos suplementares que ora se colaciona (Doc. 04), cuja análise indica, inclusive, que foram suplementados 38,9% dos créditos autorizados pelo art. 7º da LOA, restando devidamente cumprido o limite instituído no ordenamento jurídico municipal”*.
- Não houve abertura de créditos adicionais sem a autorização do Poder Legislativo.
- *“(…) esta Corte de Contas já exarou entendimento no sentido de que a falha debatida neste tópico deve ser objeto de recomendações”*.
- Quanto à não especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, *“(…) durante a gestão anterior à do Interessado (2013 a 2016) fora realizado um recadastramento do sistema tributário municipal, através de empresa terceirizada, que ocasionou inúmeros erros no registro das informações relativas aos principais tributos (ISS, IPTU E ITBI), a exemplo de duplicidades, alteração de valores e de metragem de imóveis, circunstância que impediu a correta verificação dos créditos passíveis de cobrança pelo Município. Tal fato poderia, inclusive, gerar cobranças indevidas com relação aos contribuintes”*.
- *“(…) a cobrança indevida por negligência da Administração gera para o contribuinte abalo moral e material passível de ressarcimento”*.
- *“Em que pese o dever estatal de efetuar a cobrança de tributos, é imprescindível que haja certeza das informações contidas nos cadastros municipais”*.
- *“(…) consolidou-se na jurisprudência o entendimento pela condenação das Fazendas no ressarcimento por danos, quando ficar comprovada a cobrança ou o ajuizamento arbitrário da execução fiscal em desfavor do contribuinte”*.
- *“(…) o Interessado não se omitiu no dever de regularizar os desacertos promovidos pela gestão anterior”*.
- *“(…) a Administração se compromete a realizar novo recadastramento do sistema tributário municipal tendo por objeto a correção dos erros constatados, de modo a sanar a falha indicada pela Auditoria”*.
- Com relação ao déficit de execução orçamentária, *“o Interessado reconhece a existência do déficit orçamentário, entretanto destaca que tal pendência deve ser verificada com parcimônia”*.
- *“(…) apesar da discreta evolução do PIB verificada no início de 2017, os efeitos da mais grave recessão econômica já enfrentada no âmbito nacional continuaram a se propagar durante aquele exercício, o que levou à frustração da expectativa da receita”*.
- ***“Como é cediço, nos anos de 2015 e 2016, a retração do PIB alcançou o cômputo de 7,2%, de acordo com a série histórica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”***.
- *“De fato, a pior crise já registrada na economia brasileira acarretou dificuldades incomensuráveis à gestão municipal, especialmente quando considerados os Municípios de pequeno porte, categoria em que se enquadra Ferreiros/PE”*.
- *“A despeito disso, é oportuno destacar que em 2017 a receita efetivamente arrecada correspondeu a um percentual de 91,47% em relação à estimativa prevista na Lei Orçamentária Anual”*.
- *“Nessa conjuntura, não se mostra razoável que a concretização do déficit identificado pela Auditoria seja atribuída à atuação deste Interessado, que em*

*manifesta boa-fé buscou manter o equilíbrio orçamentário e a saúde financeira da sua gestão”.*

- “(...) sobre essa falha esta Egrégia Corte já exarou posicionamento no sentido de que ela não tem o condão de macular as contas (...)”.

Da análise dos autos, verifico que, quanto às falhas na elaboração da Lei Orçamentária Anual, contemplando superestimativa da receita e previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, trata-se do primeiro ano de gestão do interessado, que recebeu a administração do Poder Executivo Municipal com o Orçamento aprovado ao final do exercício de 2016.

Contudo, as irregularidades relativas à ausência de informações na programação financeira (a exemplo da não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa), à abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo e ao deficit de execução orçamentária, referem-se ao período de gestão do interessado, que, por sua vez, não apresentou documentos capazes de elidir as falhas constatadas.

Registre-se que a autorização legal para a realização da despesa pública constitui um crédito, que poderá ser orçamentário ou adicional. Enquanto para o crédito orçamentário a autorização da despesa é dada mediante a inclusão da respectiva dotação no Orçamento Público, os créditos adicionais compreendem autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (art. 40 da Lei Federal nº 4.320/64), classificando-se, nos termos do artigo 41 da Lei Federal nº 4.320/64, em:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (*Sic*).

Cumpram-se ressaltar proficiente análise da auditoria sobre a questão (doc. 66, pp. 8-11):

Quanto aos créditos adicionais, o artigo 7º, inciso I, da Lei Orçamentária dispôs que o Poder Executivo estaria autorizado a abrir créditos suplementares até o limite fixado no artigo 17 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (doc.41, p.5). A norma do artigo 17 da LDO permite abertura de créditos adicionais suplementares de até 40% do total dos orçamentos.

Destarte, infere-se que a LOA autorizou a modificação do orçamento diretamente pelo Poder Executivo através da abertura de créditos adicionais até o valor de R\$ 11.898.252,86, o que corresponde a 40% da despesa total fixada pela LOA (R\$ 29.745.632,14).

Uma importante função da Lei Orçamentária é servir como instrumento de planejamento das receitas e despesas do Município. A inserção de dispositivo autorizando a abertura de



créditos adicionais no percentual supramencionado sugere que tal planejamento apresenta sérias deficiências e é realizado apenas para cumprir uma formalidade legal.

É sabido que planejamentos não são perfeitos e não se realizam exatamente conforme o esperado no momento de sua concepção. A execução de programas e projetos pode revelar a necessidade de ajustes de prazo, recursos ou até resultados. Fatores econômicos e sociais, que nem sempre são previsíveis e podem fugir ao controle do gestor, muitas vezes exigem alterações no que havia sido planejado. Contudo, a possibilidade de modificar 40% do orçamento anual indica que a Lei Orçamentária não reflete de forma realista o que se pretende fazer com os recursos públicos.

(...).

Por conseguinte, considera-se autorizada previamente a abertura de créditos adicionais suplementares diretamente por decreto até o limite de R\$ 11.898.252,86, o que corresponde a 40% da despesa total fixada pela LOA (R\$ 29.745.632,14).

Verificou-se nos documentos 43, 44 e 52 a 56 anexados aos autos que **a Administração municipal realizou abertura de crédito adicional suplementar mediante decreto no montante de R\$ 20.094.932,95, ou seja, acima da permissão contida na LOA e na LDO. Foram abertos créditos adicionais especiais no valor total de R\$ 2.164.200,00**, mas através de leis municipais específicas. Dessa forma, os créditos adicionais atingiram o montante de R\$ 22.259.132,95, representando alteração de 75% do orçamento original.

Verifica-se, portanto, que **foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo no valor total de R\$ 8.196.680,09** (diferença entre o montante dos decretos e a autorização da LOA e da LDO). (Grifou-se).

**Houve, portanto, em relação ao orçamento inicial, uma alteração quantitativa da ordem de 75%** (percentual oriundo da divisão entre o valor dos créditos adicionais abertos no exercício – R\$ 22.259.132,95 – e o valor da despesa fixada inicial – R\$ 29.745.632,14), **além da abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo no montante de R\$ 8.196.680,09**, uma vez que o artigo 7º, inciso I, da Lei Orçamentária dispôs que o Poder Executivo estaria autorizado a abrir créditos suplementares até o limite fixado no artigo 17 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (40% do total do Orçamento = R\$ 11.898.252,86).

Quanto ao **déficit de execução orçamentária**, como bem explicado no Relatório de Auditoria:

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





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

Desse modo, **entendo caber determinações de forma que os vícios 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. 66, pp. 21-36): a) Balanço Patrimonial sem apresentar, em Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, as disponibilidades por fonte /destinação de recursos, de modo segregado; b) ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade; c) Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo; d) incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos.

O interessado, em sua peça de defesa, alega que (doc. 75):

44. (...) este Interessado envidou todos os esforços para adequar-se às regras contábeis aplicadas ao setor público, de sorte que – nesse particular – deve o presente item ser conduzido à seara das recomendações.

(...).

47. (...) o documento ora anexado (**Doc. 05**) demonstra que a ponderação tecida pela Equipe Técnica já se encontra sanada.

(...).

49. Excelência, o documento ora anexado (**Doc. 06**) demonstra que houve o saneamento da ponderação tecida pela Equipe Técnica, ante a inclusão das notas explicativas no Balanço Patrimonial do Município, detalhando como foi calculada a referida provisão.

50. Considerando que as pendências indicadas pela Auditoria neste tópico tratam-se de **vícios formais já corrigidos**, pugna pela sua relevação.

(...).



53. A Auditoria mencionou que os índices de liquidez imediata e corrente do Município de Ferreiros, apurados no exercício de 2017, teriam evidenciado uma baixa capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo.

54. (...) Com efeito, **os índices de liquidez imediata e corrente revelaram-se positivos**, de forma que, mesmo com dificuldades, havia capacidade de o Município honrar os compromissos assumidos.

55. Isso demonstra que o município vinha se adequando, aos poucos, tanto ao cenário da severa crise econômica vivenciada nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, quanto ao período de transição administrativa, haja vista tratar-se, o exercício analisado, do primeiro ano de gestão do **Interessado**.

56. Dessa maneira, é importante que esta Corte pondere que o Interessado envidou esforços no sentido de manter o equilíbrio da sua gestão.

57. Destaque-se, por oportuno, que o presente item não possui o condão de macular as contas em análise. Neste sentido a jurisprudência desta Casa (...).

O documentos anexados (doc. 80, referente ao Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, apresentando as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, e doc. 81, relativo ao Balanço Patrimonial do RPPS, contemplando notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias) não constaram na Prestação de Contas enviada pelo Município, o que comprova o apontamento técnico da auditoria (ausência das informações retrocitadas), à época da emissão do Relatório Preliminar pela defesa.

A respeito do déficit financeiro constatado, resta confirmada a proficiente análise da auditoria: "*no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes que integra o Balanço Patrimonial (documento 06), é possível verificar o registro de um deficit financeiro de R\$ 6.596.346,02*", tendo ocorrido um incremento de 37,68% em relação ao saldo dos Restos a Pagar Processados/2016. Segundo a auditoria:

Constata-se que o Município de Ferreiros encerrou o exercício de 2017, demonstrando incapacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, se consideradas apenas suas disponibilidades de caixa e bancos. Ademais, **a liquidez corrente também não foi satisfatória no exercício, havendo redução na capacidade de pagamento em relação ao exercício anterior e índice muito abaixo de 1 no exercício sob análise**, conforme Tabela 3.5b.

Comparando, então, **os valores calculados acima com aqueles obtidos no exercício anterior, observa-se significativa diminuição da capacidade de pagamento dos compromissos realizáveis em até doze meses**. (Grifou-se).

Nesse contexto, reputo que **as irregularidades constatadas ensejam ressalvas**.



### 3. Repasse de Duodécimo à Câmara de Vereadores

No que se refere ao descumprimento do limite de repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores (**item 4 do Relatório Técnico**), a auditoria informa que (doc. 66, pp. 37-39):

O artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 25/2000 e nº 58/2009, determina que a despesa total do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar percentuais específicos incidentes sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizadas no exercício anterior.

(...).

É entendimento desta Corte de Contas, manifestado no Acórdão TC nº 154/2012, que o comando constitucional expresso no artigo 29-A é apenas um limite e não gera direito de o Poder Legislativo receber, a título de duodécimos, o valor nele mencionado.

O repasse feito ao Legislativo não necessariamente decorre da aplicação dos percentuais positivados na Constituição Federal (incisos I a VI do artigo 29-A) sobre o somatório da receita efetivamente realizada no exercício anterior<sup>29</sup>. O repasse está tão somente limitado a esse valor.

De acordo com o Apêndice X, o valor permitido para o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo pode ser resumido da seguinte forma:

<b>Tabela 4 Valor permitido de duodécimos x Total de duodécimos repassados à Câmara de Vereadores</b>	
<b>Especificação</b>	<b>Valor</b>
Percentual estabelecido na Constituição Federal	7,00%
Limite Constitucional (em R\$)	R\$ 1.153.085,28
Valor autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA)	R\$ 1.207.326,66
Valor permitido	R\$ 1.153.085,28

Valor efetivamente repassado à Câmara (sem considerar os inativos)	R\$ 1.162.318,56
Percentual em relação à receita efetivamente arrecadada em 2016	7,06%

Fonte: Apêndice X

**A Prefeitura de Ferreiros repassou R\$ -9.233,28 a maior, não cumprindo com o disposto no caput do artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal.** Tal fato é passível de enquadramento como crime de responsabilidade do prefeito, de acordo com o § 2º, I, do mesmo artigo 29-A, da Carta Magna.

**Alguns repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal efetuados em 2017 não foram feitos até o dia 20 de cada mês,** conforme evidenciado no documento 47 (páginas 38, 39, 45 e 46), descumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000.

O descumprimento do disposto no referido artigo constitucional é passível de enquadramento como crime de responsabilidade do Prefeito. (Grifou-se).

O interessado, em sua peça de defesa, afirma que (doc. 75):

62. A análise do **Apêndice X** constante da fl. 105, do Relatório, revela que a Auditoria deixou de considerar, no cálculo da receita efetivamente arrecadada em 2016, a quantia auferida à título de Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública dos Municípios (COSIP).

63. (...) em decorrência de uma **falha formal** a gestão anterior a do **Interessado** contabilizou a receita tributária oriunda da COSIP na rubrica errada (1.2.20.99.00 - Outras Contribuições Econômicas), o que impediu que a Auditoria identificasse o *quantum* de R\$ 134.691,62 relativo a COSIP efetivamente arrecadada em 2016.

64. Ao se considerar os valores corretos, isto é, ao se incluir a receita da COSIP no cálculo do duodécimo verificar-se-á que o valor limite de repasse, considerando o percentual de 7% estabelecido na Constituição, corresponde ao total de R\$ 1.162.513,69.

65. Tendo em vista que fora repassado ao Legislativo Municipal o montante de R\$ 1.162.318,56, constatamos um repasse a **menor** da quantia de **R\$ 195,13**.

66. No presente caso, é imperiosa a aplicação do princípio da razoabilidade, haja vista a inexpressividade do montante repassado a menor, que corresponde a **0,00016%** da quantia que deveria ter sido repassada.





67. (...) a referida quantia, **além de ser mínima** (quando comparada ao valor total), não impediu que o Poder Legislativo desenvolvesse suas atividades.

(...).

74. (...) **a falha formal evidenciada alhures, ocorrida na gestão anterior, permitiu que a COSIP permanecesse sendo contabilizada na rubrica de receita errada (1.2.20.99.00 - Outras Contribuições Econômicas) também em 2017.**

75. De fato, **em 2017 fora efetivamente arrecadado o montante de R\$ 199.395,69 atinente a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública do Município de Ferreiros, contabilizada, por equívoco, como outras contribuições econômicas**, consoante pode ser verificado no Apêndice I, fl. 88, do Relatório.

(...). (Grifou-se).

Analisando os autos, observo que, em que pese a defesa alegar que houve equívoco da auditoria ao não contabilizar no **Apêndice X do Relatório Preliminar** a receita da COSIP (no valor de R\$ 134.691,62) arrecadada no exercício de 2016, registrada em outra rubrica (1.2.20.99.00 - Outras Contribuições Econômicas), não consta a respectiva comprovação (a exemplo da guia de recolhimento da receita, ou outro documento contábil capaz de tal evidência, nos exercícios de 2016 e 2017).

Além disso, ainda que sejam refeitos os cálculos, a própria defesa admite que o repasse passaria a ser a menor no valor de R\$ 195,13.

Nesse sentido, entendo que houve descumprimento ao limite constitucional, no entanto, de fato, o repasse a maior ao Legislativo Municipal, no montante de **R\$ 9.233,28, representou 0,8% do limite permitido** (R\$1.153.085,28) e, portanto, inexpressivo, razão pela qual entendo caber determinação para que o vício não volte a se repetir em futuros exercícios.

#### 4. Gestão Fiscal: Descumprimento do Limite da DTP

Com relação à **Gestão Fiscal**, o **Relatório Preliminar**, em seu **item 5** (doc. 66, pp. 40 a 49), aponta que houve: a) Despesa Total com Pessoal (DTP) acima do limite previsto pela LRF; b) não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF; c) reincidente extrapolação do limite da DTP; d) inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.

Sobre as irregularidades constatadas, o interessado, por sua vez, aduz que (doc. 75):

(...).



81. (...) fatores alheios à responsabilidade do Interessado contribuíram para que se chegasse a essa posição, especialmente quando considerado que **o exercício de 2017 correspondeu ao primeiro ano de sua gestão** e que a máquina pública ainda se encontrava montada com base na gestão anterior (2013 a 2016).

82. Some-se a isso a circunstância de queda abrupta das receitas verificadas no período, o que gerou uma situação desproporcional que dificultou consideravelmente o enquadramento da despesa.

83. Nessa medida, é importante que esta Corte pondere que a análise das receitas aferidas no período faz ver que, na verdade, o extrapolamento se deu muito mais em função da queda da receita do que do crescimento da despesa com pessoal, afastando o gestor da culpa pelo descumprimento do limite durante o exercício.

84. De fato, a análise do comportamento da RCL entre o primeiro e o último quadrimestre de 2017 revela um decréscimo da receita no montante de R\$ 1.612.078,40.

85. Destaque-se que este Interessado tentou, na medida do possível, deixar a situação das contas equilibradas.

(...).

87. (...) o Interessado envidou todos os seus esforços no sentido de promover todas as medidas corretivas para a redução e controle do enquadramento da despesa.

88. Tanto é assim que já no primeiro quadrimestre de 2017 promoveu a **redução considerável** da despesa de pessoal com relação àquela verificada no último quadrimestre de 2016 (64,55% - 3º quadrimestre de 2016/ 56,83% - 1º quadrimestre de 2017).

89. Já no segundo ano de sua gestão o Interessado manteve a DTP em progressivo decréscimo, tendo alcançado o percentual de 51,90% ao final do exercício de 2018, consoante pode ser verificado nos relatórios de gestão fiscal ora anexados (vide **Doc. 07**).

90. Considerando a situação caótica vivenciada pela nova gestão da Administração do Município de Ferreiros em 2017, impõe-se justa a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade ao presente caso, uma vez demonstrada a não intenção do Interessado em burlar os ditames impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...).



92. Esta Corte de Contas, em situação análoga a evidenciada nestes autos, emitiu deliberação recomendando a aprovação das contas ao considerar o esforço fiscal da gestão que assumiu em 2017, diante da herança recebida. (...).

(...).

A respeito do descumprimento do limite de **Despesa Total com Pessoal (DTP)**, a auditoria informa que:

(...).

A despesa total com pessoal do Poder Executivo foi de R\$ 15.275.219,51 ao final do exercício de 2017 (Apêndice III), o que representou um percentual de 64,44% em relação à RCL do Município, apresentando diferença em relação àquela apresentada no RGF do encerramento do exercício de 2017, que foi de 58,43% da RCL.

Destaca a auditoria que:

(...) o Poder Executivo de Ferreiros desenquadrado-se desde o 1º quadrimestre de 2017, ultrapassando o limite previsto na LRF.

Convém destacar que foi detectado por esta auditoria um subdimensionamento no valor da despesa com pessoal informado no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre (ou 2º semestre) de 2017, uma vez que, para o cálculo das “Despesas não computadas (§ 1º do art. 19 da LRF)”, a contabilidade municipal deixou de considerar o impacto das transferências do Tesouro para suprir a incapacidade do RPPS de honrar seus compromissos financeiros, conforme detalhado no Apêndice III.

(...).

Em nenhum dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) emitidos pelo Poder Executivo de Ferreiros foram informadas as medidas corretivas para a redução e controle da despesa total com pessoal.

Ressalte-se, ainda, que o referido Poder Executivo foi alertado por este Tribunal de Contas em razão de ter ultrapassado o percentual de 48,6% da RCL (limite de alerta), ou seja, 90% do limite máximo legal, conforme Ofícios TCE-PE/GC07/CCE nº 00152/2016, de 21/07/2016, TCE-PE/GC04 nº 00137/2017, de 04/08/2017, e TCE-PE/GC04 nº 00250/2017, de 15/12/2017 (docs. 59 a 61), nos termos que prescreve o art. 59, § 1º, inc. II, da Lei Complementar nº 101/2000.

O Poder Executivo de Ferreiros vem de um longo período de desenquadramento em relação a este limite. Efetivamente, desde 2015 este Tribunal abre processos para analisar a ausência de

recondução da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo Municipal ao limite prescrito na LRF, nos prazos nela estabelecidos (...).



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS  
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 345415c0-86da-4e78-b0fe-b948056167dd

Analisando a questão, conforme dados do Relatório Preliminar (doc. 66, pp. 41-44), vê-se que a Prefeitura Municipal de Ferreiros **está desenquadrada desde o 1º Quadrimestre /2015**, quando **alcançou o percentual de 62,62% da RCL**, conforme consta nos autos do Processo TCE-PE nº 1760003-0 (Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Ferreiros – Exercício de 2015 – Acórdão T. C. nº 701/18), **chegando ao 3º Quadrimestre/2016 com o percentual de 64,55% da RCL**. Seguem, por oportuno, os percentuais da DTP no período de 2015 a 2017:

Quadrimestre/Exercício	Percentual da DTP
1º Quadrimestre/2015	62,62%
2º Quadrimestre/2015	65,46%
3º Quadrimestre/2015	68,57%
1º Quadrimestre/2016	66,76%
2º Quadrimestre/2016	64,01%
3º Quadrimestre/2016	64,55%
1º Quadrimestre/2017	56,83%
2º Quadrimestre/2017	56,08%
3º Quadrimestre/2017	64,44%

Nota-se, por conseguinte, que, no exercício de 2017, não houve a redução dos percentuais extrapolados, tendo a atual gestão da Prefeitura Municipal de Ferreiros mantido o órgão desenquadrado do limite legalmente estabelecido (54%) para a DTP.

Nos termos do art. 23, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo

artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro**, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos **§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição**. (Grifou-se).

Vê-se, então, que o dispositivo acima transcrito dispõe acerca de dois prazos distintos:

1. Dois quadrimestres, para eliminação de todo o percentual excedente;
2. Um quadrimestre, para eliminação de no mínimo 1/3 do percentual excedente.

Relativamente às providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, destaca-se que a redução da despesa com pessoal deve passar, necessariamente, pelo corte de cargos em comissão e de funções gratificadas (artigo 169, § 3º, inciso I, da CF/88), exoneração dos servidores não-estáveis (artigo 169, § 3º, inciso II, da CF/88), podendo até mesmo exigir a exoneração de servidores concursados, desde que antecedida do devido processo legal, caso nenhuma das medidas anteriormente mencionadas mostre-se suficiente para assegurar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal (artigo 169, § 4º, da CF/88).

Nesse contexto, considerando que se trata do primeiro ano de gestão do interessado, tendo este recepcionado a Prefeitura Municipal de Ferreiros desenquadrada desde o exercício de 2015, à luz do artigo 23, *caput*, c/c o art. 66 da LRF, o Poder Executivo Municipal teria (tomando como referência o último quadrimestre de 2016):

- até o 2º Quadrimestre/2017 para redução de no mínimo 1/3 do percentual excedente;
- até o 3º Quadrimestre/2017 para atender ao disposto no art. 23, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, reduzir todo o percentual excedente.

Contudo, não houve a redução de todo o percentual excedente até findo 2017, restando mantida a irregularidade.

Por outro lado, percebe-se que houve um esforço do gestor em reduzir tais gastos com pessoal nos 1º e 2º quadrimestres do exercício, quando a Prefeitura alcançou, respectivamente, para a DTP, os percentuais de 56,83% e 56,08% da RCL.

Acrescente-se que, conforme alegado pelo interessado, “*a análise do comportamento da RCL entre o primeiro e o último quadrimestre de 2017 revela um decréscimo da receita no montante de R\$ 1.612.078,40*”. De fato, analisando os dados apresentados no gráfico constante à página 42 do Relatório de Auditoria (“**Gráfico 5.1b RCL x DTP – Série Histórica (2015-2017) – R\$/1000**”), **observe que a RCL teve um acréscimo entre o exercício de 2016 e 2017** (no último quadrimestre de 2016, a RCL foi no valor de R\$ 24.859.720,00, e no 1º Quadrimestre/2017 aumentou para R\$ 25.131.760,00), **entretanto, dentro do exercício de 2017, apresentou uma queda expressiva entre o 1º e o 3º quadrimestres, no montante de R\$ 1.426.240,00**.

Já com relação à DTP, esta apresentou uma queda significativa nos dois primeiros quadrimestres de 2017 (em relação ao 3º quadrimestre/2016), no montante de R\$ 1.852.670,00, ensejando, de fato, a diminuição de seu percentual em relação à RCL (de 64,55% no 3º quadrimestre/2016 para 56,08% no 2º quadrimestre/2017). No último





quadrimestre/2017, percebe-se que, ao lado de um aumento de R\$ 991.990,00 para a DTP, houve também expressiva queda da RCL (no **montante de R\$ 1.426.240,00**), elevando o percentual dos gastos com pessoal para 64,44% da RCL. Ou seja, tais números revelam que, de fato, a diminuição no valor da RCL impactou mais expressivamente o aumento do percentual da DTP no 3º quadrimestre/2017.

Além disso, do ponto de vista de transparência e outros índices constitucionais, foram cumpridos os limites mínimos de aplicação de recursos em Saúde e Educação, assim como atendidos os limites da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e da Previdência (alíquotas previdenciárias), restando evidenciado no Relatório de Auditoria (item 3.4) o recolhimento integral das contribuições devidas ao RPPS e ao RGPS no exercício.

Registre-se que o interessado anexou aos autos os Relatórios de Gestão Fiscal do exercício de 2018, informando que a DTP alcançou o percentual de 51,90% no 3º quadrimestre/2018, o que requer verificação e acompanhamento por parte deste Tribunal na auditoria de prestação de contas do exercício seguinte (2018).

Nesse sentido, considerando ser o exercício de 2017 o primeiro ano de gestão do interessado, assim como o fato de que Prefeitura Municipal de Ferreiros já se encontrava desenquadrada desde exercícios anteriores, na esteira do entendimento esposado nos autos do Processo TCE-PE nº 18100528-1 (Prestação de Contas de Governo/2017 da Prefeitura Municipal de Carpina) e dos Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade, **entendo que a presente irregularidade deve se restringir ao campo das determinações.**

Com relação à **inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de caixa**, resta mantida, conforme análise contida no Relatório de Auditoria (doc. 66, pp. 47-49):

Com objetivo de dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, os Poderes Executivo e Legislativo municipal devem elaborar o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF de encerramento do exercício).

Não obstante esse demonstrativo não ter sido devidamente elaborado pela contabilidade municipal (documento 13, p.14), prejudicando a análise detalhada dos seus Restos a Pagar em relação às disponibilidades de caixa, convém suprir tal deficiência da contabilidade municipal com as Tabelas 5.4a e 5.4b a seguir, que apresentam a situação dos Restos a Pagar e da Disponibilidade de Caixa ao final do exercício de 2017, de modo sintético, a partir de informações apresentadas na prestação de contas, tratando-se como despesas e receitas vinculadas apenas as correspondentes ao regime próprio de previdência:

(...).

Ao cotejar, na Tabela 5.4a, o saldo da Disponibilidade de Caixa Bruta (linha A) por grupo de recursos com a soma entre os Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores (linha B) e as Demais obrigações financeiras (linha E), percebe-se que os montantes de R\$ 416,30 em recursos vinculados e de R\$ 649.691,19, em recursos não vinculados já não eram suficientes para bancar ambas obrigações mencionadas, as quais somam R\$

295.352,85, em recursos vinculados, e R\$ 3.160.037,64, em recursos não vinculados.

(...).

Verifica-se que, ao encerrar o exercício de 2017, a Administração municipal não deixou recursos vinculados e não vinculados suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados de R\$ 401.535,78, em recursos vinculados, e R\$ 2.759.058,08, em recursos não vinculados.

Identifica-se, portanto, que, em 2017, houve a inscrição de restos a pagar processados sem que houvesse disponibilidade de caixa, caracterizando o desequilíbrio fiscal do governo municipal.

Nota-se, mais uma vez, a existência de deficiência nos controles internos, desde a fase de planejamento à execução das despesas, **haja vista que, somente considerando os valores de Restos a Pagar Processados** (despesas liquidadas e não pagas até 31/12) de exercícios anteriores (R\$ 1.084.893,31) e do exercício atual (R\$ 3.160.593,86), **totalizando R\$ 4.245.487,17**, a disponibilidade de caixa já seria negativa (em R\$ -6.031.205,30), conforme demonstrado à página 48 do Relatório de Auditoria.

Ressalte-se, ainda, que houve um incremento de 37,68% em relação ao saldo dos Restos a Pagar Processados 2016 (doc. 66, p. 29).

A respeito das deficiências de controle constatadas, registre-se que é dever da administração pública (seja na esfera federal, na estadual ou na 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. A imposição de um sistema coordenado de controles internos advém de um comando normativo constitucional (arts. 31, *caput*, e 74 da CRFB/88).
- b. 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).

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:

**(...) o controle interno de um Município não é exercido por uma pessoa ou mesmo por um departamento integrante da estrutura organizacional, mas, por todos aqueles que respondem pelas diversas operações**, em especial os que têm funções de comando.

Assim, **não existe a figura do responsável pelo controle interno, pois todos são responsáveis, cada um em relação a sua área de atuação**. Existe, sim, a figura do responsável pelo órgão central do sistema de controle interno ou pela unidade de coordenação do controle interno, formalmente constituída, a qual,



por imposição legal, deverá assumir, também, o exercício de alguns controles relevantes.

**(...) 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.**

**A simples existência, na organização, da função (atuante) de coordenação do controle interno, incluindo procedimentos de auditoria interna, contribui decisivamente para redução de situações de irregularidades ou ilegalidades,** além de, gradativamente, haver um aprimoramento dos controles internos. (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).

Portanto, **entendo caber determinações para que os apontamentos técnicos não persistam em futuros exercícios**, de forma que o Município alcance o seu equilíbrio orçamentário, financeiro e fiscal.

## 5. Gestão da Educação

O **Relatório Preliminar, em seu item 6** (doc. 66, pp. 50-58), informa que houve descumprimento do limite máximo de 5% do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte.

Na sua peça de defesa (doc. 75), o interessado nada registra sobre o assunto.

A auditoria assim informa:

Em 2017, o Município de Ferreiros recebeu R\$ 6.521.518,61 do FUNDEB. Com esses recursos, realizou despesas que alcançaram a cifra de R\$ 6.155.602,83.

A diferença entre os valores recebidos e aplicados mencionados acima corresponde a R\$ 365.915,78, o que representa um percentual de 5,61% do valor anual recebido do FUNDEB.

Ademais, verificou-se que houve saldo do FUNDEB em 2016 a ser utilizado em 2017 no montante de R\$ 427.546,35, conforme Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (documento 15, p. 3), haja vista constar valor informado no “quadro do controle da disponibilidade financeira” do FUNDEB em 2016. Contudo, para tais recursos não



foram abertos créditos adicionais com base em superavit financeiro utilizando a fonte de recursos.

O descumprimento desse 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 6).

Tem-se, portanto, que não foi obedecido o previsto no art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Nesse sentido, **resta mantida a irregularidade, sendo digna de determinação.**

## 6. Gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

De acordo com o **item 8 do Relatório Preliminar** (doc. 66, pp. 63-74), os registros realizados pela auditoria a respeito da **Gestão do RPPS** como pontos relevantes referem-se a:

- RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -1.862.799,71, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício.
- RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 18.439.784,97.
- Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial.

O interessado, por sua vez, apresenta as seguintes alegações em sua peça de defesa (doc. 75):

96. (...) é importante que esta Corte considere que o exercício analisado se trata de um período de transição administrativa, correspondente ao primeiro ano de gestão do Interessado.

97. (...) o Defendente não é responsável pela ocorrência do desequilíbrio financeiro e atuarial verificado.

98. Trata-se, verdadeiramente, de uma herança negativa deixada pelas gestões anteriores, cuja responsabilidade não pode ser atribuída a este Interessado.

99. Ressalte-se que durante o período analisado o gestor encontrava-se em fase de adaptação a todos os procedimentos que norteiam a boa gestão administrativa, tendo envidado todos os seus esforços no sentido de reorganizar a Administração Municipal.

100. Ocorre, entretanto, que a questão posta à lume não é uma realidade apenas do Município de Ferreiros/PE, mas da grande maioria dos municípios do Estado **que vive em situação de iliquidez.**





101. Este Tribunal costuma conduzir a falha apontada neste item ao campo das determinações, não sendo motivação suficiente para macular as contas analisadas. (...):?

102. Nessa medida, **considerando** a boa-fé que revestiu a conduta deste Interessado; **considerando que houve o recolhimento integral das contribuições previdenciárias**; considerando, ainda, os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da uniformidade das jurisprudências, **pugna** pela condução do presente item à seara das recomendações.

Analisando as questões apontadas pela auditoria em confronto com as alegações da defesa, observo que o interessado reconhece a situação de desequilíbrio do RPPS, não apresentando as providências que vêm sendo adotadas pela administração municipal para regularizá-la.

Dessa forma, entendo que os apontamentos técnicos ensejam ressalvas, devendo a administração municipal adotar providências cabíveis com fins de manter o RPPS em equilíbrio financeiro e atuarial.

## 7. Transparência Pública

Com relação à **Transparência Pública**, a auditoria registra como ponto relevante no seu **Relatório Preliminar (item 9, doc. 66, pp. 75-76)**:

- [ID.21] Nível “**Moderado**” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco - ITMPE, evidenciando que a Prefeitura 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 (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).

Uma vez notificado sobre o conteúdo do Relatório Preliminar, o interessado apresentou as seguintes alegações (doc. 75):

104. Inicialmente, importa destacar que o exercício de 2017 foi o primeiro ano de gestão do Interessado, que se encontrava, portanto, em fase de adaptação dos seus procedimentos aos ditames da Lei Federal 12.527/2011.

105. No entanto, pode-se afirmar que nenhum cidadão deixou de ter acesso aos serviços e informações preconizados pela referida Lei.

106. De fato, todo e qualquer cidadão que procurou a Prefeitura com a intenção de obter alguma informação, foi atendido a contento, não havendo qualquer reclamação de conhecimento público ou da administração sobre este aspecto.



107. No tocante ao site do Município, tem-se que este foi bastante melhorado no exercício em questão, estando mais transparente e dispondo de muito mais informações aos cidadãos consoante pode ser verificado nas melhorias implementadas, conforme demonstrações em anexo (vide **Doc. 08**).

108. Com efeito, neste item cabe ser destacado que a crescente progressão e melhoria da posição do Município de Ferreiros no índice de transparência evidenciam que o Interessado envidou todos os seus esforços no sentido de garantir a diafaneidade da sua gestão.

109. O resultado de 2017, comparado ao índice alcançado em 2016 demonstra a preocupação do gestor com a constante melhoria da transparência (...).

110. Diante disso, considerando que a melhora no indicador evidencia a boa-fé deste **Interessado** na adoção de medidas para alavancar o nível de transparência da Administração Municipal, pugna seja o presente item encaminhado à esfera das recomendações.

Nota-se que tais alegações apenas ratificam o apontamento técnico da auditoria, para o exercício de 2017, pois, em que pese ter ocorrido discreta melhoria no índice de transparência (de 2016 para 2017), o Município continuou no nível "**Moderado**".

Registre-se, ainda, 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.

Portanto, **resta mantida a irregularidade, ensejando determinação** para que o vício não persista em futuros exercícios.

**Diante do exposto:**

**VOTO pelo que segue:**

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL. ORÇAMENTO PÚBLICO. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. GESTÃO FISCAL. DESPESA TOTAL COM PESSOAL. LIMITE. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (RPPS). EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO OBRIGATÓRIA. CONTROLE SOCIAL..

1. O resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, em desconformidade com os fundamentos



apregoados no art. 37 da Constituição Federal, assim como no § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. Despesa Total com Pessoal acima do limite estabelecido contraria o art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, no entanto, tratando-se do primeiro ano de gestão e de histórico de descumprimento recepcionado pela atual gestão, enseja ressalvas.

3. Regime Próprio de Previdência em desequilíbrio financeiro e atuarial pressupõe adoção imediata de medidas com fins de sanar a situação.

4. A ausência de informação obrigatória no portal da transparência de órgãos públicos constitui irregularidade que impede o exercício do controle social da administração pública.

**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;

**Bruno Japhet Da Matta Albuquerque:**

**CONSIDERANDO** os termos do Relatório de Auditoria (doc. 66) e da defesa apresentada (doc. 75);

**CONSIDERANDO** que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Saúde (29,73% da receita vinculável em Saúde), na Educação (26,38% da receita vinculável na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (70,16% dos recursos do FUNDEB);

**CONSIDERANDO** a observância ao limite da Dívida Consolidada Líquida (DCL), das alíquotas de contribuição previdenciária junto ao RPPS, assim como o recolhimento integral das contribuições devidas ao RPPS e ao RGPS;

**CONSIDERANDO**, no entanto, as falhas de controle constatadas, desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de controle orçamentário, financeiro e patrimonial, em especial os artigos 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64;

**CONSIDERANDO** a abertura de créditos adicionais acima do limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual, contrariando o artigo 42 da Lei Federal nº 4.320/64, assim como o artigo 167, incisos II e V, da Constituição da República, contribuindo para a existência de déficit de execução orçamentária e financeiro;

**CONSIDERANDO** a ocorrência de déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 3.965.782,65, assim como de déficit financeiro da ordem de R\$ 6.596.346,02, apurado conforme Quadro do Superávit/Déficit Financeiro que integra o Balanço Patrimonial, revelando a insuficiência de recursos para cumprir com todas as obrigações inerentes ao Município, com um aumento de 37,68% de Restos a Pagar Processados, em relação ao exercício anterior;



**CONSIDERANDO** que, em que pese ter ocorrido a extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal pelo Poder Executivo Municipal, no exercício sob análise, o gestor atual recepcionou a Prefeitura com os gastos de pessoal acima do limite legal desde o exercício de 2015, conforme consta nos autos do Processo TCE-PE nº 1760003-0 (Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Ferreiros – Exercício de 2015 – Acórdão T. C. nº 701/18);

**CONSIDERANDO** que, ainda assim, o Chefe do Poder Executivo Municipal, ao longo do exercício de 2017, envidou esforços para diminuição do percentual extrapolado nos 1º e 2º quadrimestres de 2017;

**CONSIDERANDO** as falhas constatadas quanto à gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), quais sejam: resultado previdenciário negativo de R\$ -1.862.799,71, revelando desequilíbrio financeiro do Regime Próprio; RPPS em desequilíbrio atuarial, com um déficit de R\$ 18.439.784,97; assim como a não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial;

**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, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);

**CONSIDERANDO** que as irregularidades apontadas pela auditoria 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 Ferreiros a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Bruno Japhet Da Matta Albuquerque, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2017.

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

1. Promover a imediata redução da Despesa Total com Pessoal, para que esta retorne ao limite legalmente estabelecido (54% da RCL), assim como cumprir o limite de repasse de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal e do saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.
2. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do Município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário.

**Prazo para cumprimento:** 180 dias



3. Abster-se de promover a alteração no Orçamento sem autorização do Legislativo (abrindo créditos adicionais apenas mediante autorização do Poder Legislativo municipal e com a devida indicação da fonte dos recursos) ou, ainda que a LOA autorize percentual específico para a possibilidade de abertura de créditos adicionais, que a gestão o faça com a parcimônia necessária, de maneira a evitar o desequilíbrio das contas públicas (a exemplo do demonstrado déficit de execução orçamentária e financeiro in casu sub examine).
4. Diligenciar para que não haja déficit de execução orçamentária nos exercícios subsequentes.
5. Elaborar a programação financeira, especificando, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, assim como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

**Prazo para cumprimento:** 180 dias

6. Evitar a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro para tanto e o aumento de Restos a Pagar, com fins de diminuir os valores apurados no final de 2017.
7. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).

**Prazo para cumprimento:** 360 dias

8. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.

**Prazo para cumprimento:** 180 dias

9. 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.

**Prazo para cumprimento:** 180 dias

10. Abster-se de realizar despesa com recursos do FUNDEB em montante superior às receitas desta fonte.
11. Promover medidas efetivas com fins de alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.
12. Adotar as alíquotas patronais suplementar e normal sugeridas na avaliação atuarial mediante lei municipal, possibilitando a recondução do RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial e financeiro.

13. Aperfeiçoar os procedimentos relacionados à qualidade da informação disponibilizada ao cidadão, com vistas ao melhoramento do Índice de Transparência Municipal, para que a população tenha acesso aos principais dados e informações da gestão municipal de forma satisfatória.

**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.

À Diretoria de Plenário:

1. Que o Inteiro Teor dessa Deliberação seja encaminhado ao MPCO com fins de averiguar, por meio de estudo específico, à luz da análise das próximas Contas de Governo, a questão do enquadramento legal do gestor, no caso específico de ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, através da abertura de créditos adicionais acima do limite estabelecido na LOA e sem autorização do Poder Legislativo (Decreto Lei nº 201/1967, artigo 1º, inciso V).

É como 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 %	26,38 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	70,16 %	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 %	29,73 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	64,44 %	Não
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\$ 1.162.318,56	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	7,40 %	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)	14,88 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,50 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,50 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,50 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

### **CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

O voto está em lista, disponível ao Ministério Público e também aos demais membros do Tribunal. A transparência é moderada e a defesa apresentada por meio de seus advogados, a quem eu passo agora a palavra para que faça a sua defesa, se for do interesse ou declinando para que o Ministério Público possa falar.

### **DR. TITO LÍVIO DE MORAES ARAÚJO PINTO - OAB/PE Nº 31.964:**

Presidente, eu dispenso. Fico aqui na sessão acompanhando para fazer algum esclarecimento que se fizer necessário.

### **CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Então Dr. Ricardo Alexandre tem a palavra para fazer suas observações que entender pertinentes.

### **DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS - PROCURADOR:**

Srs. Conselheiros, manifestar apenas sobre dois pontos específicos. Um com relação à despesa com pessoal, que chegou ao final do quadrimestre com mais de 64%... 64,44%. E que é praticamente a mesma despesa que existia no início do exercício. É o primeiro ano do mandato, é verdade. A defesa diz que tomou as providências que lhe foram possíveis para redução dessa despesa com pessoal, inclusive conseguiu reduzir no primeiro e segundo quadrimestre, mas no terceiro voltou ao patamar que estava.

Eu queria só destacar que, olhando aqui no nosso Tome Conta, se formos olhar o comportamento da administração quanto aos vínculos, quanto aos servidores, quanto à despesa de pessoal, no ano de 2017, especificamente, nós tivemos bem mais ingressos do que afastamentos. E esses ingressos são concentrados em cargos em comissão. Na segunda linha aqui da nossa tabela nós temos cargo comissionado, tivemos 49 afastamentos, 74 ingressos. No tocante à contratação por excepcional interesse público, terceira linha, nós ficamos aqui: 82 afastamentos, 120 ingressos. Afastamento que foi menor do que ingresso só de efetivos, talvez seja por aposentadoria, por algum desses motivos.

Então, eu acho que diante desse quadro não há como nós afirmarmos que foram tomadas providências suficientes ou, pelo menos, tendentes à redução das despesas. Acredito que esses afastamentos devem ter sido feitos no primeiro ou segundo quadrimestre, por isso que eles conseguiram diminuir essa despesa nesse momento. E mais à frente houve um ingresso altíssimo de cargos em comissão e de contratações temporárias. De forma que o argumento de que foram tomadas providências não é cabível. Mesmo em se tratando de primeiro ano do mandato,



para se perceber que com os primeiros Relatórios de Gestão Fiscal a administração já sabia exatamente qual era a situação de pessoal. E as providências que foram tomadas foram contrárias ao que se esperava para redução dos limites de gasto com pessoal. Então o argumento foi apresentado, os números demonstram com absoluta clareza que não condizem com a realidade.

E há também um segundo problema, que é o problema, que às vezes até não damos a importância que considero que seria a importância devida, referente à abertura de crédito sem autorização legislativa. E eu lembro da gravidade disso, isso levou ao impeachment de um Presidente da República. O pessoal sempre lembra do caso Dilma em que houve crime de responsabilidade relativo às pedaladas, mas ela foi condenada por dois crimes, um deles foi a abertura de crédito sem autorização legislativa.

E nesse caso os patamares foram elevadíssimos, pelo que consta no relatório de auditoria, havia uma autorização, que é exagerada mas aí não se pode imputar ao prefeito, foi o próprio parlamento que autorizou, que se abrissem créditos adicionais de até 40% do valor previsto no orçamento. E a administração, não contente com isso, abriu 75% da despesa orçamentária prevista, mais 75% com créditos adicionais. Então, no final das contas, foram 35% de créditos que não estavam autorizados. Acredito que isso é gravíssimo, levou ao impeachment de Presidente da República.

Também nós podemos considerar, tem até um valor de, salvo engano, oito milhões de despesas que não são autorizadas. Isso é crime, previsto na Lei de Crimes Fiscais. Eu gosto sempre de lembrar do princípio da fragmentariedade, para lembrar, em se tratando de julgamentos pela Corte de Contas, que o Direito Penal vai em cada ramo do Direito e capta as condutas que ele considera as mais graves possíveis para tipificar como condutas criminais, da relevância penal. Relevância é como dizer uma conduta desse tipo pode levar, deve levar à segregação dessa criatura da sociedade. Não pode nem conviver em sociedade quando se tipifica uma conduta como crime cuja pena é de reclusão ou detenção, certo?

Então, no final das contas, acredito que esse ato deve ser levado em consideração também pelo patamar. Não dá nem para aplicar o princípio da bagatela ou dizer que foi insignificante, quando se colocou 75% do que estava autorizado em créditos adicionais. Com relação aos 40% eu não vou nem fazer atritos com o prefeito porque o próprio parlamento autorizou, mas fazer despesas não autorizadas descumpra toda a lógica do orçamento, Carta Magna imposta ao Rei João Sem Terra, sempre lembrar das primeiras regras colocadas é o controle do povo por meio de seus representantes sobre as despesas feitas pelo parlamento.

Eu acredito que isso tudo repercute no fim para a conclusão que se chegou também quanto ao desequilíbrio orçamentário. As despesas que já foram feitas com base em uma superestimação de receitas, além de se fazer despesas não autorizadas, contribui para que cheguemos a uma situação como essa. E talvez depois a sociedade nos cobre, como acabou cobrando quando estados como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, praticamente quebrados, a sociedade começou a perguntar onde é que estavam os Tribunais de Contas que estavam aprovando esse tipo de contas.

Então, diante desses atos que no entender do Ministério Público de Contas são atos de gravidade acentuada, o Ministério Público de Contas defende que o parecer seja pela rejeição das contas do Prefeito.



Muito obrigado, Srs. Conselheiros, pela oportunidade, até a próxima.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Diante das colocações do Ministério Público, eu até começaria pelo fim que eu pretendia fazer. O voto está disponível e eu destaco aqui, inicialmente, o cumprimento...os quadros limites constitucionais legais que é muito levado em conta para o julgamento, não só a questão orçamentária, e a questão da despesa com o pessoal, mas todo o conjunto da obra daquele ano fiscal. Nós vemos que os limites constitucionais, por exemplo, 25% de aplicação em educação foram 26,38%; o mínimo de 60% na educação com recursos do FUNDEB foram 70,16%; o mínimo na saúde, que era 15%, foram aplicados 29,73% e vem a questão da receita previdenciária e alguns controles que conseguiram fazer. Mas isso, como dito, não é o todo, tem ainda os pontos de destaque, apontados pela auditoria bem como pelo Ministério Público. E os destaques são essencialmente despesas com pessoal, de fato o município vinha, é o primeiro ano de gestão, com 65%, cai nos dois quadrimestres seguintes, percentuais menores, mas conclui o ano com percentual mais elevado. Isso, na minha percepção, por si só não levaria ao julgamento do parecer pela irregularidade das contas do prefeito.

Apesar de concordar com o Ministério Público de que a questão orçamentária, não há dúvida, é de grande valia para a avaliação das contas públicas, não há dúvida disso, eu tenho por outro lado também que ter aqui no julgamento a percepção de que esta Casa não tem aplicado a todos os gestores a lógica da condenação de julgamento irregular quando há a questão de déficit orçamentário. Eu estou dizendo isso para fazer a ressalva de que a irregularidade se manterá. É anotada a irregularidade no voto, como também a irregularidade de despesa com pessoal, passou o limite e não trouxe prova de que podia gastar mais ou que teria que gastar, não teria como reduzir, ao contrário, o Ministério Público trouxe. Ele aumentou cargos, isso fica anotado como irregularidade, não sai do ponto dos considerandos da irregularidade. A questão orçamentária é fato, levou a presidência da República a ser cassada, não há dúvidas de que os Tribunais de Contas têm feito seu papel na fiscalização, na análise das contas e fazendo o cotejamento do que é um orçamento, uma peça de ficção e uma peça real. Há um histórico de alguns municípios de supervalorização do seu próprio orçamento que depois cai por terra, tendo em vista a baixa arrecadação. Mas também há de se verificar que essa irregularidade por si só, até porque os municípios têm uma dificuldade tremenda do ponto de vista da captação de recursos, e ainda assim aplicam os limites constitucionais, eu não entendo que seja razão só por ela mesma para levar ao julgamento da irregularidade das contas.

Eu mantenho o que coloquei no voto disponível de que seria regular com ressalvas, mantendo como índice de irregularidade não só a despesa com pessoal, como a questão orçamentária. Elas constam no voto, nos considerandos, mantida a irregularidade, mas não o parecer prévio pelo julgamento irregular das contas, tendo em vista a implicação que isso leva ao gestor, principalmente no primeiro ano de mandato. Eu, assim, mantenho meu voto, compreendendo...

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Sr. Presidente, eu fiquei com algumas dúvidas em relação a essa questão. Realmente quando eu li o voto de Vossa Excelência vislumbrei uma situação fronteira, tenho até alguns processos, inclusive pautados para o pleno amanhã e



outros na próxima semana, e são muitos semelhantes e na hora de fazer essa dosimetria o julgador fica numa dúvida, não é? O conjunto, o peso relativo, o primeiro ano do mandato, não é primeiro ano de mandato, a questão da reincidência, da não reincidência, um olhar também no futuro, então essa é uma situação. O que me chamou atenção nesse, sobretudo a partir da palavra do nobre Procurador Dr. Ricardo Alexandre, é que me parece que em um dos considerandos há a questão da transparência. Então a minha pergunta seria, eu não consegui ler aqui no relatório, qual seria o indicador de transparência desse município? E também, na questão dos percentuais de descumprimento da LRF, parece que foi em torno de 60%, eu não sei qual foi o percentual do último, então, os percentuais da despesa com pessoal. Como foi o indicador de transparência? Se ficou ali em crítico, insuficiente, já que foi glosado, parece-me, num dos considerandos. E a questão dessa autorização de despesa sem o devido crédito adicional.

Normalmente, o Tribunal critica um percentual exagerado que é fixado na própria LOA, para suplementar, isso demonstra uma fragilidade do planejamento orçamentário e é sempre motivo de crítica, mas no caso concreto, houve, de fato, despesas efetuadas sem autorização na LOA e sem crédito adicional aberto, depois é que houve uma convalidação ou não? São imperfeições na abertura do crédito ou um uso exagerado daquela autorização inicial? Houve, de fato, alguma despesa sem cobertura orçamentária?

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Duas informações, Conselheiro. A primeira é que o índice da transparência, aparece aqui, é moderado, nível moderado. Essa é a primeira informação que eu preciso passar.

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Isso é importante.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Segundo, precisamos verificar aqui, deixa eu abrir aqui, mais detidamente o voto na parte que trata desse déficit... Primeiro tem a questão do déficit orçamentário em si, que é a perspectiva de gastos, depois a ampliação, e se esses gastos se efetivaram. Um dos pontos que chamo atenção é que em 2017 já encontrava desenquadrada da questão da irregularidade de inscrições de restos a pagar. Vinha uma soma de restos a pagar, e isso implica nos gastos, não só no orçamento, mas no próprio gasto. Então havia valor de restos a pagar processados até o ano anterior de um milhão e o próprio exercício deixou três milhões cento e sessenta mil.

Então aí, algo que não foi pago, efetivamente, de quatro milhões duzentos e quarenta e cinco mil, quatrocentos e oitenta e sete. Comparando com a disponibilidade de caixa seria negativo, de fato, seis milhões negativos de disponibilidade de caixa. Isso mexeu, essa ampliação do orçamento, eu não tenho dúvida, mexeu com os próprios resultados, em razão da ampliação do orçamento, sem essa previsão, isso gerou gastos sem disponibilidade financeira. Não há que se esconder isso, isto está claramente apontado.

Volta-se à questão se isso, de fato, leva a macular e julgar a irregularidade das contas, o parecer pela negativa. Isso não serei eu, assim, eu acho que com a discussão, com o debate poderemos avançar nisso.



**DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS - PROCURADOR:**

Sr. presidente, pela ordem, só por conta dos pontos específicos falados pelo Conselheiro Valdecir Pascoal. Pelo que consta no relatório de auditoria havia autorização de 40% da despesa já prevista, poderia ser aberta em crédito orçamentário, mas ele abriu 75%, ele foi além em 35%. Então 35% ele abriu diretamente por decreto sem autorização.

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Sem nova lei específica.

**DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS - PROCURADOR:**

Sem nova lei específica. Tem um valor apontado, não lembro-me do valor e, quanto à despesa com pessoal, vou colocar aqui na tela, temos no primeiro quadrimestre, no terceiro quadrimestre do exercício anterior as despesas estavam em 64,55%. No primeiro realmente reduziu para 56%, no segundo quadrimestre 56%, mas eu acredito que para o terceiro quadrimestre...voltou para 64,44%.

Então, ele alega na defesa que tomou providências para reduzir. Aparentemente tomou durante dois quadrimestres, porque depois vieram aquelas admissões que nós vimos que foram admissões em número bem maior do que as pessoas que foram afastadas. Por isso, eu acredito que com relação a esse patamar de 65% praticamente, de despesa, eu acho que a gravidade tem relevância.

**CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:**

Senhor Presidente, eu queria levantar, tão somente, essa questão do que colocou o nosso procurador com relação à extrapolação de quarenta para setenta e cinco por cento sem autorização prévia do poder legislativo. Evidentemente que eu concordo com vossa excelência que essas questões orçamentárias de restos a pagar não temos sido tão exigentes e até poderemos avançar porque estou acompanhando muito essa questão e vejo que a peça orçamentária está deixando, efetivamente, de ser uma peça sem importância. Os Municípios estão trabalhando muito a importância das suas leis orçamentárias e tudo mais.

Então essa história de que a peça é fictícia, realmente, nós estamos evoluindo para uma execução mais primorosa e mais realidade da peça orçamentária. Quando o gestor ultrapassa a autorização legislativa, eu acho que efetivamente é uma coisa que a gente deve apurar com mais profundidade, independente dos números, mas eu considero uma segunda gravidade. Outra pergunta que eu queria fazer, dessa feita a vossa excelência, o relator, como é que foi a gestão previdenciária do exercício em pauta?

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Destacando que, muito bem colocado, que está a ser dito aqui neste voto não é que não há o beneplácito do julgamento no sentido de que o orçamento não seria importante, pelo contrário. Está constando como irregularidade, pode sim, se o Ministério Público de Contas, inclusive, entender que há, em tese, algum crime, pode encaminhar ao Ministério Público Estadual, isso é da própria competência do Ministério Público de Contas. Isso também não impede que o julgamento se mantenha regular com ressalvas, até porque são somadas determinações. Eu tive



oportunidade de no voto colocar determinações para tentar se corrigir o rumo dessa exacerbação do orçamento que aconteceu no ciclo de fevereiro. Mas isso eu volto a dizer: não é nada que não seja diferente de outros julgados que aqui já tiveram em que o ponto central seriam os limites constitucionais e legais.

Não há defesa da tese aqui da minha parte intransigente, pelo contrário, é muito mais uma consolidação do que a jurisprudência vem sendo aplicada tanto na Câmara como no Pleno. Se vossas Excelências entenderam por trazer algum acréscimo ao voto, fiquem bastante confortáveis.

A outra informação, Conselheiro Ranilson, qual foi? Lembrar aqui...

**CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:**

Gestão previdenciária.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Sim. Gestão previdenciária não há nada de grandes determinações ... deixe eu tentar localizar aqui... gestão fiscal... O ponto central da auditoria na verdade foi despesas com pessoal e essa questão orçamentária.

De fato, chamou atenção. O regime, a gestão do regime próprio, tem equilíbrio financeiro, o resultado previdenciário negativo ao final e o desequilíbrio atuarial, que é uma coisa que tem acontecido muitas vezes pela incapacidade, inclusive, de contratar alguém que... determinar que a fixação dos percentuais sejam mais altas para poder se chegar a valores, e os municípios recorrentemente têm problema de déficit atuarial em razão, inclusive, da impossibilidade de equilibrar por conta da necessidade, em alguns casos, segregação de massas e de alguns avanços que os municípios não têm conseguido fazer.

Mas não há, aqui, nenhum apontamento da auditoria de, em teses uma apropriação indébita ou nada que o valha. Então ficam mantidos como irregularidades alguns pontos, mas nada que seja algo do nível de condenação em Parecer Prévio negativo.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Pois não, Doutor Tito.

**DR. TITO LÍVIO DE MORAES ARAÚJO PINTO - OAB/PE Nº 31.964:**

Senhor Presidente, eu queria fazer só um esclarecimento ao Conselheiro Ranilson Ramos e afirmar que houve um recolhimento integral das contribuições previdenciárias, não há nenhum ponto da auditoria que indique qualquer espécie de falta de comprometimento. Eu queria esclarecer também ao Conselheiro Valdecir Pascoal, a despesa de pessoal, Conselheiro, foi recebida, o município, com 64,55% em janeiro de 2017, então, o município conseguiu reduzir para 56,83%. De fato, como o representante do Ministério Público apontou, houve um pequeno aumento no final do ano, até mesmo por questões de 13º e etc, vários fatores. Já em janeiro de 2018, fazendo esse em passant de dezembro de 2016 até janeiro de 2018, a despesa de pessoal se encontrava em 51,9%, o município devidamente enquadrado, tá certo?

Eram só esses os esclarecimentos que eu queria fazer, Presidente. Obrigado.



## **CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Depois das discussões, eu já também antecipei o voto com destaque, faço mais uma vez, que as irregularidades ficam mantidas, mas diante do conjunto, dos limites constitucionais, dos gastos com educação, saúde e outros achados, mantenho o voto para que o parecer prévio seja regular com ressalvas com uma sucessão de determinações.

É o parecer prévio recomendando à Câmara a aprovação com ressalvas mais determinações, como a questão de despesa com pessoal, dando prazo, inclusive, é uma técnica que tenho adotado para que o município se readeque na questão tanto orçamentária, fiscal, previdenciária e todas as que foram apontadas como irregularidade.

Mas aí colho os votos, Conselheiro Valdecir Pascoal.

## **CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Sr. Presidente, a fala do ilustre Procurador Dr. Ricardo Alexandre, realmente foi importante, chamou atenção para uma questão, parece-me que merece no voto de V. Exa. o devido destaque que é essa realização de despesas sem autorização orçamentária. Como ele muito bem disse, não pode haver nenhum tipo de utilização de recurso público sem o lastro numa autorização do representante do povo que é através do orçamento ou dos créditos adicionais. É gastar o recurso que não está devidamente autorizado pelo dono do recurso. Então, é uma falha realmente grave. De fato, não vimos glosando essa falha como um ponto, por isso que nesse contexto, vou seguir o voto de V. Exa., mas, fazendo essa sugestão de que conste uma ressalva específica sobre essa questão mais forte no considerando da realização de despesa sem cobertura em orçamento ou em créditos adicionais.

Outra coisa que achei importante foram esses dados trazidos e aí a equipe de auditoria, o Tribunal poderia... já foi dito até isso num outro debate que tivemos, mas agora o Procurador trouxe, inclusive com a tabela. Essa correlação das medidas de redução de despesa de pessoal para o que de fato houve no cargo comissionado, no prazo determinado, isso é muito importante para demonstrar esse esforço que foi feito pela gestão.

Então, é um caso fronteiro realmente e seria razoável também um voto pela rejeição, mas por se tratar do primeiro ano do mandato, esses dados de que teve ainda um esforço no primeiro e no segundo quadrimestre, teve a questão do ano seguinte, vou confiar aqui na palavra do nobre advogado de que houve uma redução. E a transparência está moderada, se estivesse insuficiente ou crítica seria para mim, são dois indicadores que me levariam à rejeição.

Então, levando em conta todo esse contexto eu acho que está bem razoável o voto de V. Exa., fazendo apenas esse destaque a mais, dar mais robustez a essa irregularidade, a essa ressalva e uma determinação, se já não tiver, que seja uma específica no campo das determinações.

Acompanho V. Exa., Presidente.

## **CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Como é que vota o Conselheiro Ranilson Ramos?



## **CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:**

Sr. Presidente, senhores Conselheiros, Dr. Ricardo Alexandre, eu tenho, já me manifestei na discussão do processo, quero acompanhar Vossa Excelência, mas quero também, que seja feito esse encaminhamento ao Ministério Público para se estudar essa irregularidade que foi a execução orçamentária sem autorização do Legislativo.

## **CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Então, à unanimidade fica aprovado o voto, mas acrescentando as chegadas vindas do Ministério Público, do Conselheiro Valdecir Pascoal e do Conselheiro Ranilson Ramos. Farei algumas anotações, acrescentando ao voto já disponibilizado para que, de fato, nós possamos avançar.

O Conselheiro Valdecir Pascoal falou bem num ponto que é importante, já tivemos a oportunidade de discutir isso com o Conselheiro Ruy Harten, que tem trazido votos com destaque na questão orçamentária. Eu, de fato, me preocupo com isso, não é algo que está sendo desconsiderado, é muito mais por uma coerência dos julgados desta Casa. Eu não fiz diferente do que tem sido feito em todos os julgamentos em todas as Câmaras e no Pleno. Acho, até, que nesses casos, nós podemos avançar nessa discussão da colegialidade, que vai acabar mantendo algumas situações. Avançar nas discussões para que, de fato, possamos levar a peça orçamentária a uma realidade de um enquadramento legal mais forte.

Eu agradeço a participação do advogado Doutor Tito. Então, à unanimidade, fica aprovado o voto. E ficará anotado o encaminhamento ao Ministério Público de contas para que se façam as obrigações dos achados de regularidade que possam tipificar algo, em tese, algum crime, alguma responsabilidade do gestor. Então, fico agradecido ao advogado, a participação de todos e vamos dar sequência à pauta de hoje.

## **RESULTADO DO JULGAMENTO**

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

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

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator