



EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA RELATORA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, DOUTOR TERESA DUERE.

PROCESSO T.C. 18100757-5

PREFEITURA MUNICIPAL DE VERTENTE DO LÉRIO

PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXERCÍCIO 2017

GOVERNO

RENATO LIMA DE SALES, já qualificado nos autos do processo em epígrafe, por intermédio de sua advogada, com procuração anexa, com fundamentado no Princípio Constitucional da Ampla Defesa em sede Administrativa (art. 5º, LV da CF) e nas disposições da Lei Orgânica desta Egrégia Corte de Contas (art. 49 e seguintes da Lei Estadual 12.600/2004), vem tempestivamente à presença de Vossa Excelência apresentar **DEFESA PRÉVIA** em face do Relatório de Auditoria do processo acima indicado. Para uma melhor sistematização da defesa, será observada a sequência dos itens previstos no corpo do relatório de auditoria, nos quais o Defendente figura como responsável.

DOS FATOS

O presente instrumento defensivo visa aclarar os pontos controvertidos apontados no Relatório de Auditoria, resultado da inspeção ordinária realizada pela equipe técnica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco acerca das Contas Anuais de Governo prestadas pelo Prefeito do Executivo do Município de Vertente do Lério/PE, referentes ao exercício financeiro de 2017, cujo processo foi autuado sob o nº 18100757-5, tendo por objetivo:

- 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 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.**

Nesta toada, será devidamente demonstrado que as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria, quando não ilididas, deverão ser levadas, no máximo, ao campo das recomendações, não tendo o Defendente agido em momento algum com desprezo pela legislação regente da matéria ou com má-fé, razão pela qual não poderia ser responsabilizado pelas mesmas. Tanto é que o próprio Relatório pugnou pela aplicação de recomendações e determinações para reparação de algumas falhas apontadas pela Auditoria, **circunstância que reforça o caráter formal e escusável das mesmas.**

A bem da verdade, em análise dos documentos que instruíram a referida Prestação de Contas, a Auditoria apresentou, ao final do Relatório (fls. 80 e 81), quadro conclusivo acerca do cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais concernentes ao ano de 2017.

Como atestou a auditoria, a Gestão do Município de Vertente do Lério quanto à obediência aos limites constitucionais e legais, podemos dizer que os mesmos foram quase que completamente atingidos, à exceção do limite do valor do repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores, no entanto, ficará demonstrado o cumprimento também neste item, uma vez que existe equívoco na base de cálculo de cálculo do duodécimo utilizada pela auditoria. No mais falhas que devem ser relativizadas por essa Corte, conforme restará demonstrado.

No que se referem as demais irregularidades apontadas pela Equipe Técnica no item 10.1 do Relatório de Auditoria imperioso é reconhecer que as mesmas são de natureza formal, não possuindo o condão de ensejar a rejeição das presentes contas, nos termos da jurisprudência dominante desse Tribunal e do que determina o artigo 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004, principalmente porque o Prefeito Municipal em



momento algum agiu com desprezo pela legislação regente da matéria, com má-fé, dolo ou culpa, razão pela qual não poderia ser responsabilizado pelas mesmas.

Ao contrário, o defendente agiu diligentemente durante todo o exercício financeiro de 2017, empreendendo um esforço enorme para manter o Município de em pleno funcionamento e com a oferta dos serviços públicos essenciais, mesmo em meio à severa crise financeira atravessada pelo país e a grave crise hídrica que assolou a municipalidade naquele período, tendo conseguido finalizar o ano pagando todos os compromissos tais como: As 13 parcelas de Salários de todos os servidor, o repasse integral das contribuições patronais dos Regimes Próprio e Geral de Previdência e grande parcela dos fornecedores, fazendo diferente, inclusive, de vários entes públicos, que decretaram estado de calamidade financeira como muitos municípios ricos do Brasil.

Dessa forma, Nobres Conselheiros, tendo em vista que nenhuma legislação deve ser interpretada de forma isolada e absoluta, mas sim de forma sistemática e teleológica, considerando a contextualização da sua aplicação e o ordenamento como um todo unitário, seguem alguns fatores externos que devem ser, **PRIORITARIAMENTE**, observados no julgamento das Contas de 2017:

- a) as incongruências apresentadas nas gestões orçamentária, financeira e patrimonial além de serem tidas como falhas formais por essa Corte de Contas, não podem ser atribuídas ao Interessado, posto que demandam expertise e conhecimento técnico específico na feitura de textos normativos, balanços contábeis e análises financeiras, o qual o Interessado não possui, de modo que houve a delegação de competência para servidores das áreas específicas para tal fim, além de que os instrumentos de planejamento orçamentários foram elaborados pela gestão anterior;
- b) o passivo financeiro herdado da antiga gestão;
- c) a instabilidade política e social do exercício sob análise;
- d) a queda brusca da receita municipal;
- e) a crise hídrica vivenciada pela municipalidade;
- f) a crise financeira que assolou o país em 2017; e



g) o fato do exercício de 2017 ter sido o primeiro ano do Prefeito e de sua equipe a frente do Executivo Municipal.

Assim, todos esses fatores tornaram enorme a missão do Gestor de manter a prestação dos serviços públicos essenciais de primeira necessidade e, ainda, cumprir rigorosamente todas as suas obrigações legais, constitucionais e governamentais em meio à extrema escassez de recursos públicos, de modo que não pode ser pessoalmente penalizado pelas falhas combatidas.

Vale repisar, ademais, que os achados de auditoria devem ser analisados sob a égide dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como considerando, como já dito, **o fato do exercício de 2017 ter sido o primeiro ano do Interessado a frente das atividades municipais**, período em que esta Corte de Contas trata com mais parcimônia, dada as naturais dificuldades desse momento inicial de adaptação e transição de governo, conforme podemos perceber por meio das deliberações exaradas nos seguintes processos: **nº 17246430, 1307716-8, 1660006-0, 1505873-6, 1751786-2, 1780021-3, 1727585-4 e 1560007-5.**

Com efeito, em momento algum restou evidenciada a intenção do Defendente no sentido de intervir para a concretização de qualquer irregularidade, ou de menosprezar as legislações regentes das matérias, tanto é que não consta no Relatório de Auditoria qualquer comprovação de prejuízo ao erário, malversação ou desvio de verba pública.

Assim, entendendo o Interessado **pela necessidade de prestar esclarecimentos quanto às irregularidades e deficiências apontadas no Relatório de Auditoria**, invoca os princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, resguardados pela própria Constituição da República e, ainda, o Princípio da Verdade Material, que norteia o procedimento das Cortes de Contas, para requerer a apreciação dos argumentos e documentos comprobatórios que ora se apresenta, de modo que a defesa prévia seja acolhida e provida, com o julgamento pela regularidade, ainda que com ressalvas, e a emissão de parecer prévio recomendando à Câmara Municipal a aprovação das contas do Defendente referente ao exercício sob análise.

DO MÉRITO

3.1. DO ITEM 2 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA.



Cabe destacar, inicialmente, que a Auditoria trouxe no item 10.1 do Relatório as irregularidades e deficiências identificadas pela equipe técnica dessa Corte de Contas, as quais foram agrupadas de acordo com os temas dos capítulos abordados no relatório.

Portanto, nos ateremos a seguir as irregularidades elencadas pela equipe técnica desse Tribunal no exercício de 2017, observada a sequência dos itens previstos no corpo do relatório de auditoria.

[ID.01] LOA COM RECEITAS SUPERESTIMADAS, NÃO CORRESPONDENTES À REAL CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO, RESULTANDO EM DESPESAS IGUALMENTE SUPERESTIMADAS (ITEM 2.1).

Antes de adentrar ao mérito da questão é necessário esclarecer que o Orçamento para o exercício financeiro de 2017, estabelecido por meio da Lei Municipal nº 438/2016 e sancionada em 20 de dezembro de 2016. Assim sendo, eventual falha na estimativa da receita não deve ser atribuída ao Defendente, que iniciou o seu mandato no ano de 2017.

Igualmente, cumpre ressaltar que a Lei Orçamentária Anual é elaborada com base em estimativas, para que se possa compreender os motivos que ensejaram o déficit de arrecadação é primordial considerar o comportamento da receita do exercício financeiro de 2017 em relação ao exercício financeiro de 2016.

Comparando-se a receita corrente (exceto intra-orçamentárias) arrecadada no exercício financeiro de 2016 (R\$ 22.372.671,34), com a arrecadada em 2017 (R\$ 21.698.020,36), observa-se que houve uma queda de R\$ 674.650,98, conforme apontado pela auditoria.

Frise-se, ainda, que do valor total das receitas previstas, o montante de R\$ 4.624.546,00 corresponde a receitas de capital, em sua maioria previsão pelas entradas dos convênios e contratos de repasses firmados com as demais esferas de Governo. **Do total destas receitas de capital houve o repasse pelos Governos Federal e Estadual do valor de R\$ 363.467,86 gerando um déficit de arrecadação de receitas de capital da ordem de R\$ 4.261.078,14.**

Assim sendo, considerando que a projeção de receita seguiu os preceitos estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017, considerando a



conjuntura econômica e financeira do país e, mais especificamente, da região, verifica-se que a estimativa da receita ocorreu com base em critérios técnicos.

Destaque-se ainda que o Município de Vertente do Lério enfrentou uma expressiva redução de repasses no exercício financeiro de 2017 em relação ao exercício de 2016, circunstância que se espera que seja considerada por esta distinta Corte de Contas, pois decorre de uma situação que independe da vontade do Defendente e acarreta, conseqüentemente, déficits de execução orçamentária, considerando que as despesas essenciais como saúde e educação não podem sofrer solução de continuidade.

Nesse sentido, cabe rememorar que, como exaustivamente retratado em notícias de jornais de grande circulação, durante o ano de 2017, o Brasil passou por uma grande crise econômica, com elevado índice de desemprego, desvalorização da moeda e recessão.

O impacto negativo que tudo isso ocasionou nos cofres municipais foi inevitável. O baixo nível de confiabilidade afastou investimentos, associando-se com grave crise nos setores produtivos, altos gastos do Governo Federal e diversos incentivos desproporcionais e irresponsáveis dados pela União com dinheiro dos Estados e Municípios ocasionaram uma situação de redução na arrecadação o que motiva a não realização das receitas previstas no orçamento, conforme se verifica através das matérias abaixo colacionadas¹:

¹ <https://www.brasilefato.com.br/2017/01/13/indicadores-economicos-apontam-que-a-crise-brasileira-deve-piorar-em-2017/>, <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-08/quase-86-dos-municipios-estao-em-situacao-fiscal-difil-ou-criticadiz>; e <https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-enfrenta-pior-crise-ja-registrada-poucos-anos-apos-um-boomeconomico.ghtml>.



INÍCIO > GERAL
CRISE

Indicadores econômicos apontam que crise brasileira deve piorar em 2017

Desemprego, aumento da pobreza e corte de direitos devem agravar a condição da população, especialmente os mais pobres

Economia

Quase 86% dos municípios estão em situação fiscal difícil ou crítica, diz estudo

Publicado em 10/08/2017 - 17:02 Por Welton Máximo - Repórter da Agência Brasil

A crise econômica está tendo reflexos consideráveis em um dos principais entes responsáveis por oferecer serviços públicos que afetam diretamente o cidadão: as prefeituras. Segundo estudo da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), 85,9% dos municípios apresentaram situação fiscal difícil ou crítica em 2016.



Brasil enfrenta pior crise já registrada poucos anos após um boom econômico

Há apenas seis anos, em 2010, Brasil teve o maior crescimento do seu PIB em 20 anos, de 7,5%; em 2016, registrou a segunda retração anual consecutiva, de 3,6%.

Por Karina Trevizan, G1
07/03/2017 09h12 - Atualizado há 2 anos



Por fim, resta evidenciado que a realização da receita depende da conjuntura da economia nacional, podendo ser frustrada em decorrência da instabilidade financeira do País, não se revestindo o apontamento de uma falha de natureza grave, sendo incapaz de macular as contas do Prefeito, devendo ser reconsiderada ou, no mais pesar, levada ao campo das recomendações.

[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 E [ID.03] LOA COM PREVISÃO DE DISPOSITIVO INAPROPRIADO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS, POIS, NA PRÁTICA, É MECANISMO QUE LIBERA O PODER EXECUTIVO DE CONSULTAR A CÂMARA MUNICIPAL SOBRE O ORÇAMENTO E DESCARACTERIZA A CONCEPÇÃO DA PEÇA ORÇAMENTÁRIA COMO UM INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO.

É necessário esclarecer que os pontos supracitados serão defendidos em conjunto por tratarem de assuntos correlatos.



Nestes quesitos se faz necessário destacar que a Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2017 foi elaborada e aprovada no ano anterior, e o Defendente assumiu a gestão municipal apenas em janeiro de 2017, logo não teve nenhuma relação com o processo de planejamento e não pode ser responsabilizado pelo seu teor, que, aos olhos da auditoria, contém falhas.

Importante considerar que embora tenha sido autorizado o percentual de 40% (quarenta por cento) para abertura de créditos suplementares, o Município remanejou das dotações orçamentárias o valor R\$ 8.952.912,40 (oito milhões novecentos e cinquenta e dois mil novecentos e cinquenta e dois reais e quarenta centavos) equivalendo ao percentual de 26,51% **(MAPA DEMONSTRATIVO DAS LEIS E DECRETOS REFERENTES AOS CRÉDITOS ADICIONAIS ITEM 43 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS)** respeitando o limite da razoabilidade, no que concerne à execução orçamentária.

Ao bem da verdade, a LOA não pode ser uma Lei rígida enquanto engessamento orçamentário, pois, por se tratar de uma expectativa de gastos orçamentários, estas podem variar durante o decorrer do ano. Assim, a abertura de crédito adicional tendo como fonte anulação de dotações orçamentárias não constituiu no aumento do orçamento para o exercício de 2017, sendo simplesmente reposicionamento de dotações e fontes de recursos necessários para manutenção dos programas de governo nas áreas de Saúde, Educação, Previdência e Assistência Social.

A legislação que estabelece as regras de elaboração do Orçamento Anual, notadamente a Lei n.º 4.320/64, não estabelece qualquer limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais.

O Poder legislativo autorizou por meio da Aprovação da LDO e LOA a abertura de créditos suplementares, não havendo óbice legal quanto a esta previsão.

Diante do exposto, verifica-se que não há qualquer ilegalidade na fixação do percentual fixado para abertura de créditos adicionais suplementares, devendo ser desconsiderado o apontamento.

[ID.04] 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



A auditoria indica, como única irregularidade, a não apresentação na programação financeira da quantidade de VALORES DE AÇÕES AJUIZADAS PARA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA. Pois, bem, o Município de Vertente do Lério, nos exercícios seguintes, em plena consonância com os trabalhos realizados pela Nobre Auditoria, informamos Insigne Julgadora, que os demonstrativos da Programação Financeira e do Cronograma de Execução Mensal de Desembolso, são providos dos apontamentos realizados.

Vale trazer ao conhecimento de V. Exa., que o atual Gestor, ora defendente, assumiu a gestão em 2017 e encontrou o Município completamente desorganizado. O seu antecessor não prestou as informações necessárias quando da transição da gestão 2016 para 2017.

As informações administrativas, financeiras do Município quando da transição de governo 2016/2017, foram realizadas de forma inconsistente e deficitária, não tendo como o atual gestor à época mensurar o quantitativo da dívida ativa do Município a fim de que fosse levada a cobrança administrativa e judicial sem a certeza, liquidez e exigibilidade que o processo de execução fiscal insculpido na Lei nº 6.830/1980.

De mais a mais, cabe aqui informar que a Secretaria de Finanças e Contabilidade Geral do Município, têm acompanhamento rigoroso, das receitas arrecadas e despesas programadas e efetuadas, assegurando a aplicação da programação orçamentária em consonância com o estágio de recolhimento das receitas, podendo, efetuar as correções de possíveis desequilíbrios que venham afetar a execução do orçamento e programação financeira.

Inobstante a isso, a Dívida Ativa do Município de Vertente do Lério em sua grande maioria é composta por débitos de IPTU dos Municípios, cujos valores são de baixa liquidez e de recebimento incerto, conforme apontado pelos próprios auditores.

Diante do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade que regem os atos administrativos, não pode esta administração ser penalizada como irregular por tal apontamento contido no relatório de auditoria ora contrarrazoado.

Também merece destaque o fato de que o apontamento em tela não possui o condão de macular a prestação de contas sob análise, ante a ausência de gravidade do



fato, sendo este o mesmo entendimento adotado por este Tribunal de Contas. Vejamos:

PROCESSO TCE-PE Nº 1490101-8

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 24/11/2015

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VENTUROSA (EXERCÍCIO DE 2013)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE VENTUROSA

INTERESSADO: Sr. ERNANDES ALBUQUERQUE BEZERRA

ADVOGADOS: Drs. EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES OAB/PE Nº 30.630, E MARCO AURÉLIO MARTINS DE LIMA OAB/PE Nº 29.710

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDOS RIOS PEREIRA

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PARECER PRÉVIO

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, as defesas e os documentos apresentados, bem como as Notas Técnicas de Esclarecimento;

CONSIDERANDO que a presente análise é relativa às contas de Governo e que se trata do primeiro ano sob gestão do então Prefeito;

CONSIDERANDO que foram cumpridos todos os limites legais impostos, à exceção da Despesa com Pessoal, que já iniciou o exercício desenquadrada, porém foi reconduzida ao patamar legal;

CONSIDERANDO a ausência da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso;

CONSIDERANDO a existência de descumprimento do Princípio do Equilíbrio Orçamentário, quanto à execução do orçamento;

CONSIDERANDO que a execução do orçamento ocorreu 61,66% através de créditos adicionais, demonstrando a necessidade de um melhor planejamento municipal;

CONSIDERANDO a existência de passivos superiores aos ativos, demonstrando restrições na capacidade de pagamentos de curto prazo;

CONSIDERANDO a fragilidade na cobrança da Dívida Ativa Municipal;



CONSIDERANDO o incremento da Dívida Flutuante e Consolidada;

CONSIDERANDO a existência de algumas inconsistências nas informações contábeis e o atraso no envio das informações;

CONSIDERANDO a existência de empenhamento de despesas sem lastro financeiro do FUNDEB;

CONSIDERANDO no exercício sob análise a ausência de elaboração dos instrumentos de planejamento da gestão de resíduos sólidos;

CONSIDERANDO que no exercício sob análise não houve a adoção da alíquota de equilíbrio da contribuição patronal prevista na reavaliação atuarial, porém a gestão adotou medidas corretivas em exercício posterior;

CONSIDERANDO as deficiências encontradas na transparência pública;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 24 de novembro de 2015,

EMITIR Parecer Prévio, recomendando à Câmara Municipal de Venturosa, a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito, Sr. Ernandes Albuquerque Bezerra, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69, da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Venturosa, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação desta deliberação, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma Legal:

Adote mecanismos de controle com vistas a garantir o equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS, contribuindo assim para o não incremento do passivo financeiro do Município;

Zelee pela confiabilidade das informações contábeis de modo que evidenciem a real situação patrimonial do Município, bem como a sua efetiva divulgação;

Proceda a um levantamento de diagnóstico no sentido de identificar os principais riscos e dificuldades encontradas na cobrança da dívida ativa, de modo a estabelecer medidas com o objetivo de melhorar os indicadores e aumentar as receitas próprias;



Fortaleça o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público NBCASP editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade;

Empreenda esforços com vistas à elaboração do Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PGIRS);

Implante as ações necessárias ao cumprimento das normas sobre transparência pública, inclusive quanto à Lei de Acesso à informação, e a divulgação dos dados contábeis e financeiros dos Órgãos Municipais.

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

Sendo assim, por se tratar de falha formal, que não deixou de demonstrar os bons números da Prestação de Contas em análise e não trouxe prejuízo a execução orçamentária e financeira, vem requerer a regularidade do item, para que proceda as recomendações necessárias e emissão de parecer favorável à aprovação das contas. Além de que, a auditoria não indicou dolo ou má fé.

[ID.05] DÉFICIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO MONTANTE DE R\$ 573.302,61, OU SEJA, O MUNICÍPIO REALIZOU DESPESAS EM VOLUME SUPERIOR À ARRECADAÇÃO DE RECEITAS.

No que se refere a este ponto, o Defendente novamente informa que a ocorrência do déficit orçamentário indicado no relatório de auditoria também foi influenciada, de forma negativa, pela superestimação de receitas, quando da elaboração da LOA pela antiga gestão em 2016, como mencionado no tópico correspondente.

E, ainda, deve ser levado em consideração por este Corte de Contas que o exercício de 2017 se tratava do primeiro ano de gestão do Defendente, período em que o Gestor ainda se encontrava em adaptação, inclusive no que diz respeito à contabilidade orçamentária e financeira.

Ademais, deve-se destacar que nos valores que compõem os restos a pagar não processados, relativos ao exercício de 2017, estão inclusas despesas no montante de R\$ 1.002.579,25 (Credor VASCONCELOS MAGALHÃES EMPREENDIMENTOS LTDA), **DOC. 01**, visando a conclusão das obras de uma creche padrão FNDE no Distrito de



Tambor, decorrente de convênios com o Governo Federal, cujo repasse financeiro não ocorreu em 2017. Portanto, não se tratam, efetivamente, déficit orçamentário.

E, não obstante tais fatos, que devem ser sopesados por esta Corte de Contas, tem-se que a ocorrência de tal inconsistência, por si só, não justifica a desaprovação das contas:

“PROCESSO TCE-PE Nº 1490091-9 PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SALOÁ (EXERCÍCIO DE 2013) UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALOÁ INTERESSADO: Sr. MANOEL RICARDO DE ANDRADE LIMA ALVES RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA PARECER PRÉVIO CONSIDERANDO que no presente processo foi realizada auditoria nas contas de governo, compreendendo apenas a verificação de limites legais e constitucionais, demonstrando os níveis de endividamento bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública; CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, as defesas e a Nota Técnica de Esclarecimento; CONSIDERANDO que a Prefeitura de Saloá continuou descumprindo o limite com despesa de pessoal em todo o exercício de 2013 (1º quadrimestre = 58,79%, 2º quadrimestre = 64,80% e 3º quadrimestre = 67,17%), contrariando a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), artigo 20, inciso III; CONSIDERANDO a situação de estiagem pela qual passa o Município, o que resultou em estado de calamidade pública, inclusive reconhecido pelas autoridades estadual e federal; CONSIDERANDO que o RPPS apresentou no final de 2013, um déficit de R\$ 42.437.008,15, o que representa um déficit de R\$ 101.523,94 per capita; CONSIDERANDO a ausência de medidas efetivas para preservar as reservas do RPPS, haja vista que o resultado atuarial dos exercícios financeiros anteriores tornou manifesta a descapitalização do RPPS e a consolidação da situação de insuficiência de cobertura; CONSIDERANDO a ausência de adoção das alíquotas recomendadas pelas avaliações atuariais procedidas; CONSIDERANDO as inconsistências contábeis verificadas entre os dados da prestação de contas e os dos sistemas SAGRES e SISTN; **CONSIDERANDO que o Município apresentou um déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 650.272,42, ou seja, a despesa executada foi maior do que a receita arrecadada;** CONSIDERANDO o baixo percentual da receita tributária própria, revelando alto grau de dependência das transferências correntes; CONSIDERANDO o crescimento do déficit financeiro do Município em R\$ 1.988.317,53 de 2012 para 2013, o que aponta para a existência de passivos financeiros superiores a ativos financeiros, revelando restrições na capacidade de pagamento do Município frente às obrigações de curto prazo; CONSIDERANDO que a inscrição de restos a pagar em 2013 representou 13% da receita orçamentária, ou seja, houve um incremento no endividamento do Município; CONSIDERANDO o baixo índice da cobrança da Dívida Ativa;(…) CONSIDERANDO que as demais falhas formais devem ser alvo de determinação de



não repetição ou saneamento; **CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 70, inciso I, da Lei Estadual 12.600/2004, Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 26 de maio de 2015, EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Saloá a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito, Sr. Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves, relativas ao exercício financeiro de 2013, (...)**”.

Diante do exposto, o Defendente pugna pela aplicação dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, levando-se em consideração, sobretudo, as dificuldades por ele enfrentadas em seu primeiro ano de gestão, que terminam por impactar a organização orçamentária municipal, devendo este apontamento ser afastado do relatório de auditoria.

[ID.06] DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS COM DIVERSAS FALHAS RELATIVAS AOS REGISTROS DAS DESPESAS e [ID.07] INCAPACIDADE DA CONTABILIDADE MUNICIPAL APRESENTAR INFORMAÇÕES CONSISTENTES NO BALANÇO PATRIMONIAL, PREJUDICANDO A ANÁLISE SOBRE A REAL COMPOSIÇÃO E RESULTADOS DO DEMONSTRATIVO CONTÁBIL (ITEM 3).

É necessário esclarecer que os pontos supracitados serão defendidos em conjunto por tratarem de assuntos correlatos.

A auditoria afirma que existe divergência nos saldos das disponibilidades de caixa no montante de R\$ 120.034,51 se comparado com as informações constantes balanço patrimonial do exercício de 2016. Pois bem, quanto a esta situação apontada pela auditoria se faz necessário, de início, informar que a contabilidade de 2016, equivocadamente, considerou como pagas despesas e por consequência baixou empenhos com suposto crédito repassado pelo governo federal (Valores arrecadados pela repatriação financeira). Conforme se atestar, nos extratos bancários daquele dia (30-12-2012) fica claro a inexistência de saldo em conta, suficiente para efetuar os pagamentos e baixa de despesas.

Ocorre que, um breve olhar sobre o extrato bancário da conta do Fundo Participação dos Municípios – FPM, conta nº 82.002-3 (**DOC. 02**), no dia 30 de dezembro de 2016, verifica-se divergência entre o documento bancário e relatórios contábeis. Assim, o saldo de banco, da conta relacionada era de R\$ 327.518,58, portanto diferente do registrado na contabilidade de 2016 que foi de R\$ R\$ 22.348,58.



Outras divergências foram verificadas nas contas 19.003-9 (**DOC. 03**) e 30.405-0 (**DOC 04**) se comparado extratos bancários de dezembro de 2016 e os relatórios contábeis do mesmo período. Na realidade, a gestão anterior fez agendamento de transferência entre contas (débito na conta do FPM e crédito para as contas nº19.003-9 e 30.405-0) no entanto a efetivação desta operação ocorreu em 02 de janeiro de 2017, no entanto, considerado pela contabilidade de 2016 como sendo realizada naquela data.

Ainda sobre divergências localizadas nos relatórios contábeis de 2016, ao analisar as despesas de 30 de dezembro de 2016 foi verificado que baixa de pagamento com débitos agendados para efetivação no dia 02/01/2017. Ou seja, em 30 de dezembro de 2016 estes valores deveriam ter sido deixados inscritos como restos a pagar, no entanto, foi baixado os pagamentos como se realizados fossem.

Tudo isso pode ser comprovado analisando os extratos bancários das contas bancárias nº 19.003-9 e 30.405-0, as quais foram baixadas diversas despesas em 30 de dezembro de 2016 sem haver saldo para tanto e o pior, sem que tenha registros nas conciliações bancárias das respectivas contas.

Portanto, considerando a insuficiência de saldo financeiro nas contas a ser debitada, no dia 30/12/2016, foram realizados lançamentos contábeis de baixa de pagamento com créditos de transferência, cujo valor só efetivou em no dia 02 de janeiro de 2017, ou seja, fora do alcance do exercício contábil de 2016 e crédito virtual nas contas nº 19.003-9 e 30.405-0.

Sendo assim, considerando que os dados do fechamento contábil do exercício de 2016 não condiziam com a realidade fática dos documentos idôneos (extratos bancários), é ainda pelo *modus operandi*, é possível concluir que para o fechamento contábil da gestão anterior se utilizaram da prática conhecida “contabilidade criativa”, visando alterar o resultado do exercício.



É sabido que a contabilidade criativa pode ser entendida como uma intenção de ocultar algo, sempre que não se apresente informação adicional explicativa, conforme Consenza (2003)². Sobre o assunto, Kraemer (2005, p. 2)³ destaca:

A contabilidade criativa é um tema atual na prática contábil. É utilizada para descobrir o processo mediante o qual os contadores utilizam seu conhecimento sobre as normas contábeis para manipular as cifras refletidas na contabilidade da empresa, sem deixar de cumprir os princípios de contabilidade. Desta maneira, conforme se apliquem os critérios e outros aspectos da contabilidade, os resultados podem variar e ser mais favoráveis para as organizações.

No setor público, é mais comum a aplicação desta “maquiagem” nos relatórios financeiros. Da mesma forma que no setor privado, foi intensificada na década de 90, quando o equilíbrio das contas públicas passou a ser a “regra de ouro das finanças públicas”. O Plano Real, lançado em 1994, exigiu dos governos, nos três níveis – federal, estadual e municipal – superávits fiscais primários notáveis para modificar a trajetória de crescimento da relação Dívida/PIB. Além disso, foram criados vários instrumentos de controle de gastos, juntamente com a instituição de um sistema de penalizações para garantir seu cumprimento.

Diante das evidências de utilização da técnica de contabilidade criativa, a gestão que teve início em 01 de janeiro de 2017, procedeu com as correções, visando atender as refletir a real situação dos saldos bancários, restos a pagar e baixas de pagamentos dentro das melhores práticas de contabilidade e na busca de demonstrar a realidade financeira, patrimonial e orçamentária do Município de Vertente do Lério, já a partir de 2017.

Diante das constatações de falhas nas informações contábeis (saldos finais de 2016), a nova contabilidade do Município procedeu com os lançamentos em 02/01/2017, reproduzindo com fidedignidade o que constam nos extratos bancários e empenhos efetivamente pagos dentro do exercício de 2016.

Os extratos bancários do dia 02/01/2017, constam o crédito no valor de R\$ 210.270,00 na conta 19.003-9 (Diversos Recursos) e R\$ 91.900,00 na conta 30.405-0 (do Fundo Municipal de Assistência), totalizando débito de R\$ 302.179,00 na conta do

² COSENZA, J. P. Contabilidade criativa: as duas faces de uma mesma moeda. Pensar Contábil, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 4-13, 2003

³ KRAEMER, M. E. P. Contabilidade criativa: maquiando as demonstrações contábeis. Pensar Contábil, Rio de Janeiro, v. 7, n. 28, p. 1-13, 2005.



FPM. Ressalte-se que os créditos e débitos foram agendados pela gestão anterior em 30/12/2016 para efetivação no dia 02/01/2017 (lançamentos que a contabilidade anterior considerou como creditado e debitado em 2016, o que não ocorreu). Isso comprometeu a gestão financeira e a qualidade das informações da contábil do defendente.

Considerando que as baixas de pagamento e transferências bancárias entre contas, as quais foram agendadas em 30 de dezembro de 2016 para efetivação em 02 de janeiro de 2017, foram realizados os seguintes ajustes, visando, sobretudo salvaguardar a qualidade e a confiabilidade das informações contábeis:

CONTA	VALOR CONSIDERADO PELA CONTABILIDADE 2016(31-12-2016), SEM CONSIDERAR EXTRATOS BANCÁRIOS	VALOR CORRIGIDO CONFORME EXTRATOS BANCÁRIOS (31-12-2016)	SALDO FINAL CORRIGIDO e EFETIVAMENTE EXISTENTE EM (31-12-2016)
FPM	R\$ 22.348,58	R\$ 305.170,00	R\$ 327.518,58
Diversos FMAS - 30.405-0	R\$ 92.250,54	(R\$ 91.900,00) ⁴	R\$ 350,54
Diversos 2016	R\$ 92.756,41	(R\$ 92.251,48)	504,93
Conta 135-7 Câmara	R\$ 1.604,79	(R\$ 984,00)	R\$ 620,79

Fonte: elaboração Secretaria de Finanças; Extratos bancários e documentos contábeis de 2016 e 2017 (DOC's. 02 a 06).

Além de que houve equívoco de lançamento contábil na conta do Fundo especial (conta bancária 80.001-5) em 2016 onde consta nos documentos contábeis daquela época valor na conta/aplicação de R\$ 53,84, quando o correto seria R\$ 53,83, o que gera um diferença no valor R\$ 0,01 centavo, o que necessitou de ajustes para iniciar a contabilidade em 2017, o que, inevitavelmente, resulta na diminuição o saldo do exercício anterior, além daqueles constantes no quadro a cima.

⁴ Os ajustes negativos se deram para ser ajustado as informações contábeis compatíveis com os documentos bancários existentes. Este valor está lançado na contabilidade de 2016 como efetivada, onde na verdade se refere a um agendamento de transferência para o dia 02 de janeiro de 2017.



Sendo assim, após as devidas atualizações de valores, compatibilizando com os documentos bancários, o Ativo Circulante Total, passou de R\$ 9.970.308,72 para R\$ 10.090.343,23, diferença já demonstrada no valor de R\$ 120.034,51, conforme saldo anterior do Balanço Patrimonial de 2017 já acostado na Prestação de contas ora defendida.

Quanto ao Passivo Circulante saldo atual em 2016 no valor R\$ 1.333.015,35 com saldo anterior registrado no Balanço Patrimonial em 2017 onde se registra o valor de R\$ 1.542.464,44, ou sejam, diferença a maior de R\$ 209.449,09, houve, igualmente as contas do ativo, ajustes nas informações contábeis de 2016, o que resultou em registros de restos a pagar não registrados pela contabilidade anterior, sequer constavam nos relatórios de conciliação nos balanços de 2016, no entanto valores foram debitados das do Município no dia 02/01/2017. Tais valores debitados se referiram as despesas com agendamento de pagamento efetuados em 30 de dezembro de 2016 para débito em 02 de janeiro de 2020, no entanto, não deixado em restos a pagar, mas, ao menos parte considerado efetivamente pagos.

Segue saldo da Conciliação conta 19.003-9 em 2016, e valores debitados em 2017 os quais foram agendados pela gestão anterior (2016), como também os comprovantes de pagamentos bem superior aos valores conciliados em 2016 (**DOC. 06**).

Isso é hábil a demonstrar que **não houve dolo ou vontade deliberada do gestor ou do setor contábil em macular as informações repassadas a este Tribunal de Contas**. Do contrário, a boa-fé se apresenta justamente pelo fato de que os dados apontados no SISTN, SAGRES-EOF e na Prestação de Contas são convergentes.

Esta Corte de Contas possui jurisprudência no sentido de que ao verificar divergência de informações, sem que, no entanto, se configure o dolo específico em fraudar os demonstrativos, essa irregularidade não teria o condão de rejeitar as contas. Cite-se:

“PROCESSO T.C. Nº 1202565-3

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DO CABO DE SANTO AGOSTINHO (EXERCÍCIO DE 2011)

INTERESSADO: Sr. LUIZ CABRAL DE OLIVEIRA FILHO

ADVOGADA: Dra. ALINE GIRLAINE LIBERAL TORREÃO – OAB/PE Nº 20.453-D



RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO ÓRGÃO

JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA PARECER PRÉVIO

VOTO DO RELATOR

*Registre-se inicialmente que esse Processo não abrange todos os atos do Gestor, mas apenas a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão de Parecer Prévio pelo TCE/PE, para dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1º, III e à Lei Estadual nº 12.600/04, art. 2º, II. **São irregularidades formais dentro da Jurisprudência deste Tribunal e não ensejam rejeição de contas as irregularidades apontadas nos itens 1 - Deficiências na elaboração do PPA, da LDO e LOA; 2 - Ausência de previsão, na LDO, no Anexo de Metas Fiscais, para o resultado nominal, como estabelece o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000; 3 - Ausência, na LOA, dos demonstrativos de compatibilidade com as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo Manual de Demonstrativos Fiscais (STN); 4 - Inexistência de Decreto ou outro Instrumento Normativo que institua a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso para o Município, conforme requer o 2 art. 8º, da LRF; 5 - Avaliação incompleta do cumprimento das metas fiscais mediante audiências públicas conforme exige o § 4º, do art. 9º, da LRF; 6 - Receita Corrente Líquida apurada divergente da apresentada no RREO de 6º bimestre de 2011 e no RGF do 3º quadrimestre; 8 - Inconsistências nas informações contábeis no confronto dos registros da Prestação de Contas 2011, o SAGRES e o SISTN. Nos casos elencados, constatei que não houve prejuízo ao erário, nem foram praticados com dolo, simulação ou intuito de desvio.** Destarte, podem ser corrigidos com o envio das determinações à atual gestão, com as devidas ressalvas no julgado. (...)” – sem destaque no original.*

De modo algum. As falhas foram puramente técnicas e nada mais. As inconsistências em registros contábeis, no decorrer da defesa, restaram provadas sua regularidade e alterações, cujo teor permite concluir que as falhas foram sanadas.

Assim sendo, uma vez que inconsistências contábeis não maculam a prestação de contas nem sendo essas dolosas, é forçoso o afastamento da irregularidade.

De mais a mais, não houve prejuízo da análise desenvolvida pela Equipe Técnica, razão pela qual devem as falhas ser tomadas como de menor expressividade.

[ID.08] INEFICIENTE CONTROLE CONTÁBIL POR FONTE/APLICAÇÃO DE RECURSOS, O QUAL PERMITE SALDO NEGATIVO EM CONTAS EVIDENCIADAS NO QUADRO DO SUPERAVIT/DEFICIT DO BALANÇO PATRIMONIAL, SEM JUSTIFICATIVA EM NOTAS EXPLICATIVAS (ITEM 3.1).



De início, a auditoria assevera que as receitas e despesas orçamentárias informadas no Balanço Financeiro foram apresentadas de forma detalhada, de modo a evidenciar o controle contábil por fonte/destinação dos recursos, discriminando as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em obediência ao previsto no MCASP. **Ou seja, aqui não se trata da ausência de controle por fonte/aplicação de recursos, mas, uma possível divergência entre o valor apurado no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes que integra o Balanço Patrimonial.**

Assim, o fato de haver possíveis divergências de dados no tocante, não se apresenta em irregularidade e ainda o fato de o sistema contábil permitir o empenhamento e vinculação de despesas às fontes que não possuam lastro financeiro quando são realizadas não caracteriza uma deficiência de controle.

Ao bem da verdade são os sistemas contábeis devem sim permitir o empenhamento das despesas independente de existência financeira. Do contrário, em caso negativo não seria permitida a elaboração de empenhos estimativos e tampouco globais, uma vez que os mesmos são elaborados para o exercício financeiro com o intuito de um planejamento, elencando assim como prioridade as necessidades básicas da manutenção da máquina, o que pode gerar saldos negativos.

Imagine, Senhora Julgadora, caso o sistema de contabilidade não permitisse a execução de despesa sem disponibilidade financeira, seria impossível formalizar a despesa com ações de a folha de pagamento dos servidores vinculados ao FUNDEB, os da saúde que podem ser custeados pelos recursos fundo a fundo e etc., de forma estimada, pois no momento do empenhamento não haveria o recurso financeiro, o que prejudicaria a programação orçamentária.

Acrescentamos ainda que as receitas vinculadas transferidas aos municípios são insuficientes para arcar com as despesas fixas e obrigatórias, desta forma fica o gestor municipal forçado a realizar despesas sem lastro financeiro/disponibilidade de recursos. Contudo cabe esclarecer que não foram efetuados pagamentos com recursos divergentes daquele vinculado no empenhamento.

Dessa forma, resta comprovado que a falha apontada no relatório de auditoria é meramente formal que não se constitui em uma falha que motive a imposição de sanções sob o aspecto legal aqui enfocado.



[ID.09] 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).

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

Ademais, o sistema de tributação utilizado pelo Município no exercício financeiro de 2017 ainda estava sendo adaptado de forma a permitir a mensuração precisa da capacidade de recebimento da dívida ativa do Município, bem como da provisão de perdas, sem contar que fora início de gestão, com as adaptações necessárias para andamento dos serviços públicos.

Todavia, no exercício financeiro de 2018 o Município adotou sistema contábil capaz de registrar em conta redutora a Provisão para Perdas de Dívida Ativa, devendo, para tanto, recepcionar as informações do setor de tributação.

[ID.10] BALANÇO PATRIMONIAL DO RPPS E DO MUNICÍPIO SEM NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE O MONTANTE DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS LANÇADAS NO PASSIVO (ITEM 3.3.1).

No que se refere a este ponto, o Defendente passa a apresentar as seguintes notas explicativas. No entanto, de logo, deve-se afirmar que a apresentação de tais notas nesta oportunidade não enseja, por si só, inconsistência que justifica a desaprovação das presentes contas. A seguir as notas:

- 1) Avaliação Atuarial: para viabilização do equilíbrio financeiro e atuarial do Instituto de Previdência do Município de Vertente do Lério - IPVEL, o plano de benefícios foi avaliado atuarialmente no início da implantação do Regime Próprio e estão sendo reavaliados anualmente.
- 2) Contabilização da Provisão Matemática Previdenciária: a diferença (projeção de pagamentos menos projeção de contribuições) será o montante de recurso que deverá ser provisionado, para atender ao pagamento dos benefícios, no curto, médio e longo prazos. Para tornar o registro contábil factível (o parecer atuarial traz em destaque um quadro com os valores que sustentem o registro contábil).



Diante dos esclarecimentos ora apresentados, e não se tratando de irregularidade grave, o Defendente pleiteia, desde já, pelo afastamento de tais constatação do Relatório de Auditoria, de modo que seja emitido parecer prévio pela aprovação, ainda que com ressalvas, dos presentes autos.

Salientamos ainda, que o valor mensurado no item em comento no Balanço Patrimonial – “Consolidado” foi produzido por empresa ou profissional especializado em ciências atuariais, integrante da peça técnica Avaliação Atuarial, encaminhada a essa Corte de Contas.

Como Avaliação Atuarial é um estudo analítico, envolvendo variáveis e hipóteses, e peça integrante do processo regular de prestação de contas anual junto esse Tribunal, e que não fora citada na Nota Explicativa apresentada pelo Instituto de Previdência do Município de Vertente do Lério – IPVEL, para incorporação. Dessa forma, Senhora Relatora, entendemos por realizar nos trabalhos de consolidação de Balanço, o espelho dos demonstrativos apresentados.

Abaixo, quadro resumo contendo informações, extraído da Avaliação atuarial de 2017 (**DOC. 07**), vide:



APÊNDICE D
DEMONSTRATIVO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS – PLANO DE CUSTEIO ATUAL
REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS – VERTENTE DO LÉRIO/PE
DEMONSTRATIVO DE RESULTADOS DA AVALIAÇÃO ATUARIAL – DRAA – 2017 – PLANO PREVIDENCIÁRIO
DATA BASE – 31/12/2015

PROVISÕES		R\$	
2.2.2.5.0.00.00	Provisões Matemáticas Previdenciárias	R\$	14.563.264,46
2.2.2.5.4.00.00	Plano Financeiro	R\$	-
2.2.2.5.4.01.00	Provisões de Benefícios Concedidos	R\$	-
2.2.2.5.4.01.01	Aposentadorias/Pensões/Outros Benefícios do Plano	R\$	-
2.2.2.5.4.01.02	Contribuições do Ente (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.4.01.03	Contribuições do Inativo (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.4.01.04	Contribuições do Pensionista (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.4.01.05	Compensação Previdenciária (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.4.01.06	Parcelamento de Débitos Previdenciários (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.4.01.07	Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.4.02.00	Provisões de Benefícios A Conceder	R\$	-
2.2.2.5.4.02.01	Aposentadorias/Pensões/Outros Benefícios do Plano	R\$	-
2.2.2.5.4.02.02	Contribuições do Ente (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.4.02.03	Contribuições do Ativo (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.4.02.04	Compensação previdenciária (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.4.02.05	Parcelamento de Débitos Previdenciários (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.4.02.06	Cobertura de Insuficiência Financeira (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.5.00.00	Plano Previdenciário	R\$	14.563.264,46
2.2.2.5.5.01.00	Provisões de Benefícios Concedidos	R\$	10.602.236,36
2.2.2.5.5.01.01	Aposentadorias/Pensões/Outros Benefícios do Plano	R\$	11.780.262,62
2.2.2.5.5.01.02	Contribuições do Ente (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.5.01.03	Contribuições do Inativo (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.5.01.04	Contribuições do Pensionista (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.5.01.05	Compensação Previdenciária (reduzora)	R\$	(1.178.026,26)
2.2.2.5.5.01.06	Parcelamento de Débitos Previdenciários (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.5.02.00	Provisões de Benefícios A Conceder	R\$	23.979.339,95
2.2.2.5.5.02.01	Aposentadorias/Pensões/Outros Benefícios do Plano	R\$	38.168.682,01
2.2.2.5.5.02.02	Contribuições do Ente (reduzora)	R\$	(5.470.810,10)
2.2.2.5.5.02.03	Contribuições do Ativo (reduzora)	R\$	(4.814.312,90)
2.2.2.5.5.02.04	Compensação Previdenciária (reduzora)	R\$	(3.904.219,06)
2.2.2.5.5.02.05	Parcelamento de Débitos Previdenciários (reduzora)	R\$	-
2.2.2.5.5.03.00	Plano de Amortização (reduzora)	R\$	(20.018.311,85)
2.2.2.5.5.03.01	Outros Créditos (reduzora)	R\$	(20.018.311,85)
2.2.2.5.9.00.00	Provisões Atuariais para Ajustes do Plano	R\$	-
2.2.2.5.9.01.00	Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário	R\$	-

Fonte: DRAA 2017.

Senhora Conselheira, ressalte-se que a Gestão municipal sempre procurou atender todas as diretrizes estabelecidas pelos órgãos que regulamentam as prestações dos jurisdicionados.

Neste item, conforme aponta em seu relatório inicial a Nobre Auditoria, reconhece o registro das provisões matemáticas no Balanço Patrimonial, entretanto questiona a falta de Nota Explicativa sobre o provimento dos cálculos.

Reconhecemos à ausência em Nota Explicativa Patrimonial - “Consolidada”, do detalhamento dos cálculos proferidos na mensuração das provisões matemáticas. Salientamos, que houve a transmissão de informação apontada no Balanço Patrimonial



do Instituto de Providência dos Servidores de Vertente do Lério – IPVEL, bem como, sua Nota Explicativa.

Pede-se que esse item seja passivo de recomendação e considerado como regular, para que haja a aprovação das contas em tela, tendo em vista que a falha não é capaz de macular o Exercício em análise.

[ID.11] INCAPACIDADE DE PAGAMENTO IMEDIATO OU NO CURTO PRAZO DE SEUS COMPROMISSOS DE ATÉ 12 MESES (ITEM 3.5).

De acordo com o Relatório de Auditoria, o Município não tem capacidade de honrar imediatamente ou no curto prazo seus compromissos de até 12 meses. Apesar disso, a auditoria constatou que o Município de Vertente do Lério encerrou o exercício de 2017 **demonstrando boa capacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, se consideradas apenas suas disponibilidades de caixa e bancos.**

Feito esses esclarecimentos, passamos a exegese do caso à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade que também são vetores dos quais o intérprete não pode se afastar. A desaceleração da economia do país e o cenário de inflação provocam crises nas economias municipais. As despesas são cada vez mais altas e as receitas não crescem no mesmo ritmo. Desabaram vertiginosamente as receitas oriundas de repasses do Imposto sobre Operações relativas à circulação de Mercadorias e sobre Prestações de serviços de Transporte (ICMS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

No mesmo sentido, os contribuintes estão deixando de pagar em dia os impostos próprios (principalmente o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU).

Pois bem.

O Município de Vertente do Lério, na Gestão do ora defendente, adotou medidas para diminuir esta diferença que corresponde a dívidas inerentes aos últimos 05 (cinco) anos.

Sob esse pálio, é salutar que a redução da capacidade de pagamento de curto prazo apontado pela Auditoria seja ponderado, de sorte que não possui o condão de macular as contas em análise, conforme a uníssona jurisprudência dessa Egrégia Corte de Contas, senão vejamos:



“PROCESSO TCE-PE Nº 1502308-4

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 15/07/2015

RECURSO ORDINÁRIO

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO

CAPIBARIBE

RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

ACÓRDÃO T.C. Nº 1158/15

[...] **CONSIDERANDO que a situação de liquidez corrente negativa deve ser ponderada, diante das melhorias da arrecadação das receitas tributárias próprias e das diminuições da dívida flutuante e do total de gastos com pessoal do Município, e este déficit financeiro, ainda que indesejável, não é representativo para macular irremediavelmente as contas em análise, conforme entendimento mantido nos Processos TCE-PE nº 1480045-7, TCE-PE nº 1430033-3 e TCE-PE nº 1490094-4;**

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 77, inciso I, parágrafos 3º e 4º, e no artigo 78 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), Em, preliminarmente, **CONHECER do presente Recurso Ordinário, e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO**, a fim de, reformando a decisão prolatada, recomendar à Câmara Municipal de Santa Cruz do Capibaribe a **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS**, das contas do Prefeito, referente ao exercício financeiro de 2012, mantendo os demais termos do Parecer Prévio recorrido.” – Destacou-se.

“PROCESSO TCE-PE Nº 1430035-7

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DA

COROA GRANDE (EXERCÍCIO DE 2013)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA COROA

GRANDE

ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

[...]



CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e a defesa do interessado;
CONSIDERANDO que não há no processo irregularidades de natureza grave;
CONSIDERANDO que as falhas remanescentes não devem macular este processo de prestação de contas;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, todos da Constituição Federal, e no artigo 70, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/04, Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 12 de fevereiro de 2015, **EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de São José da Coroa Grande a aprovação, com ressalvas, das contas da Prefeita, Sra. Elaina Buarque Gomes, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.**

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que a Prefeita do Município de São José da Coroa Grande, ou quem vier a sucedê-la, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Parecer Prévio:

[...]

17. Envidar esforços visando reduzir o déficit financeiro melhorando o índice de liquidez corrente do município;

18. Repassar duodécimo ao Poder Legislativo dentro do limite permitido legalmente;

19. Envidar esforços no sentido de cumprir integralmente às determinações previstas na legislação vigente, que tratam da efetiva transparência da aplicação dos recursos públicos e do acesso à informação;” - Destacou-se.

“PROCESSO TCE-PE Nº 1490091-9

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SALOÁ

(EXERCÍCIO DE 2013)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALOÁ

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

[...] CONSIDERANDO que no presente processo foi realizada auditoria nas contas de governo, compreendendo apenas a verificação de limites legais e constitucionais, demonstrando os níveis de endividamento bem como o



atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

[...] **CONSIDERANDO a situação de estiagem pela qual passa o Município, o que resultou em estado de calamidade pública, inclusive reconhecido pelas autoridades estadual e federal;**

[...] CONSIDERANDO que o Município apresentou um déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 650.272,42, ou seja, a despesa executada foi maior do que a receita arrecadada;

CONSIDERANDO o baixo percentual da receita tributária própria, revelando alto grau de dependência das transferências correntes;

CONSIDERANDO o crescimento do déficit financeiro do Município em R\$ 1.988.317,53 de 2012 para 2013, o que aponta para a existência de passivos financeiros superiores a ativos financeiros, revelando restrições na capacidade de pagamento do Município frente às obrigações de curto prazo; [...] **CONSIDERANDO que as demais falhas formais devem ser alvo de determinação de não repetição ou saneamento;**

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 70, inciso I, da Lei Estadual 12.600/2004, Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 26 de maio de 2015, EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Saloá a **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito, Sr. Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves**, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, parágrafos 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco. Determinar ao atual gestor a adoção das seguintes providências, sob pena de multa prevista no inciso XII do artigo 73 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – LOTCE, para o fortalecimento dos controles internos e maior eficiência da gestão, em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal: [...] **6) Atentar para a existência de disponibilidade financeira suficiente para pagar as obrigações de curto prazo, visando ao devido equilíbrio financeiro e, conseqüentemente, patrimonial ao final do exercício;**” – Destacou-se.

É bem verdade que o Defendente tem promovido, de forma gradativa, a redução do passivo do Município, reestabelecendo o equilíbrio financeiro, devendo ser considerado que o exercício de 2017 foi o primeiro ano do Interessado a frente do Executivo, de modo que a presente imputação seja reconsiderada por essa Corte de Contas, visto que apesar da constatação dos baixos índices de liquidez apresentados pela Auditoria, esse respeitável Tribunal não elencou qualquer situação em que tenha



ocorrido danos ao erário, malversação da coisa pública ou descumprimento de obrigações financeiras por parte do Defendente/Município, devendo, no máximo, a presente falha ser remetida ao campo das recomendações.

Desta feita, não se vislumbra nenhum óbice para aprovação das contas em tela, e ainda que não seja aplicada qualquer tipo de penalidade ao Defendente.

[ID.12] REPASSE DE DUODÉCIMOS AO PODER LEGISLATIVO MAIOR QUE O LIMITE PERMITIDO NO ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ITEM 4).

A auditoria aponta que no exercício de 2017 o defendente, na qualidade de chefe do poder executivo, repassou o montante de R\$ 513,43 a maior do que o valor apurado pela própria auditoria.

A priori, e após analisar os balancetes da receita relativo ao exercício de 2016, verificamos que houve equívoco no lançamento de algumas receitas municipais, no montante de R\$ 7.334,79 (valor excluído pela auditoria da base de cálculo do duodécimo de 2017), as quais foram lançadas no código de receita nº 1600.13.99.00 (outros serviços administrativos).

Os valores lançados no código da receita de serviços, foram creditados em duas contas mantidas na Caixa Econômica Federal (contas: 285-0 e 34-2). Sendo assim, para não restar dúvidas da natureza dos créditos o Município encaminhou em 24 de janeiro de 2020, ofício nº 009/2020, **(DOC. 08)**, tendo sido prontamente respondido por via de correio eletrônico (cópia anexa). Em resumo, a resposta da instituição bancária foi que os valores creditados na 34-2 são referentes ao convênio de arrecadação de tributos de nº 500103 (IPVA) e o depósito ocorrido no dia 22/01/2016, na conta 285-0, se trata de um depósito não identificado feito na agência da Caixa 1295.

No entanto, o levantamento efetuado pela atual contabilidade Municipal verificou-se que os valores se referem a arrendação de IPTU, Taxas de Alvarás, IPVA, ISSQN, etc., todas com natureza tributária, o que deve computar, como de fato foi, na base de cálculo do duodécimo do exercício de 2017. Portanto, a auditoria foi induzida a erro por equívoco provocado pela contabilidade da Gestão de 2016.

O quadro abaixo, elaborado pela equipe contábil do exercício de 2017, e cópia dos documentos de receitas arrecadadas tributárias arrecadas em 2016 e excluídas do cálculo da auditoria **(DOC 09)**, demonstram, cabalmente, que o total de duodécimo



repassado à Câmara de Vereadores não superou o limite máximo estabelecido pela legislação vigente.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VERTENTE DO LÉRIO

MEMÓRIA DE CÁLCULO DO DUODÉCIMO

Exercício de 2017

BASE DE CÁLCULO - RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO ANTERIOR - Art. 29 - A

BASE LEGAL	CLASSIFICAÇÃO	DISCRIMINAÇÃO DA RECEITA	VALOR
	1000.00.00	RECEITAS CORRENTES	12.939.715,18
	1100.00.00	RECEITA TRIBUTÁRIA	343.439,69
	1110.00.00	IMPOSTOS	329.688,09
Art. 29 A da CF	1112.02.01	Imposto Predial	
Art. 29 A da CF	1112.02.02	Imposto Territorial Urbano	8.400,48
Inciso 1 do Art. 158 da CF	1112.04.31	IRRF s/Rendimentos do Trabalho	162.294,91
Inciso 1 do Art. 158 da CF	1112.04.34	IRRF s/Outros Rendimentos	15.822,95
Art. 29 A da CF	1112.08.00	Impostos sobre Transferência Inter-Vivos de Bens	1.300,00
Art. 29 A da CF	1113.05.00	ISSQN - Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza	141.869,75
	1120.00.00	TAXAS	13.751,60
Art. 29 A da CF	1121.17.00	Taxa de Fiscalização da Vigilância Sanitária	71,65
Art. 29 A da CF	1121.22.00	Taxa de Serviços Administrativos	
Art. 29 A da CF	1121.25.00	Taxa de Licença p/ Funcionamento de Estab. Ind. e Comerciais	7.304,10
Art. 29 A da CF	1121.26.00	Taxa de Publicidade Comercial	



Art. 29 A da CF	1121.27.00	Taxa de Apreensão e Depósito	
Art. 29 A da CF	1121.28.00	Taxa de Funcionamento de Estabelecimento em Horário Especial	
Art. 29 A da CF	1121.29.00	Taxa de Licença para Execução de Obras	
Art. 29 A da CF	1121.30.00	Taxa de Autorização e Funcionamento de Transporte	
Art. 29 A da CF	1121.31.00	Taxa de Utilização de Área de Domínio Público	
Art. 29 A da CF	1121.32.00	Taxa de Aprovação de Projeto de Construção Civil	
Art. 29 A da CF	1121.35.00	Taxa de Alinhamento e Nivelamento	
Art. 29 A da CF	1121.36.00	Taxa de Apreensão, Depósito ou Liberação de Animais	
Art. 29 A da CF	1121.99.00	Outras Taxas Pelo Exercício de Poder de Polícia	
Art. 29 A da CF	1122.12.00	Emolumentos e Custas Processuais Administrativas	
Art. 29 A da CF	1122.28.00	Taxa de Cemitérios	2.128,70
Art. 29 A da CF	1122.90.00	Taxa de Limpeza Pública	719,43
Art. 29 A da CF	1122.99.00	Outras Taxas Pela Prestação de Serviços	3.527,72
	1130.00.00	CONTRIBUIÇÃO E MELHORIA	
Art. 29 A da CF	1130.99.00	Outras Contribuições de Melhoria	
	1721.00.00	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	8.922.061,85
Alínea "b", Inciso do Art. 159 da CF	1721.01.02	Cota-Parte do FPM - Fundo de Participação dos Municípios	8.921.323,33
Inciso II do Art. 158 da CF	1721.01.05	Cota-Parte do ITR	738,52



	1722.01.00	PARTICIPAÇÃO NA RECEITA DOS ESTADOS	3.529.124,35
Inciso IV do Art. 158 da CF	1722.01.01	Cota-Parte do ICMS	3.319.519,96
Inciso III do Art. 158 da CF	1722.01.02	Cota-Parte do IPVA	188.841,34
Inciso I do Art. 159 da CF	1722.01.04	Cota-Parte do IPI sobre Exportação	5.499,89
Inciso III do Art. 1589 da CF	1722.01.13	Cota-Parte da Contrib. de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	15.263,16
SUB-TOTAL			12.794.625,89

BASE DE CÁLCULO - RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO ANTERIOR - Art. 29 - A

	1000.00.00	RECEITAS CORRENTES	
	1200.00.00	RECEITA DE DISTRIBUIÇÕES	132.644,91
Processo TCE nº 1101209-2	1230.00.00	Contribuição p/ o Custeio do Serviço de Iluminação Pública	125.310,12
	1600.00.00	RECEITAS DE SERVIÇOS	7.334,79
	1600.44.00	Serviços de Abate de Animais	
	1600.46.00	Serviços de Cemitério	
	1721.00.00	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	7.176,28
Decisão TCE nº 1117/09	1721.36.00	Transferência Financeira do ICMS Desoneração LC nº 87/96	7.176,28
	1900.00.00	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	5.268,10
Decisão TCE nº 1117/09	1911.00.00	Multas e Juros de Mora dos Tributos	628,11
Decisão TCE nº 1117/09	1913.00.00	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	1.248,65



Decisão TCE nº 1117/09	1931.00.00	Receita da Dívida Ativa Tributária	3.391,34
SUB-TOTAL			145.089,29
TOTAL GERAL			12.939.715,18
Limite de Repasse ao Poder Legislativo Anual - 7%			905.780,06
Repasse de 7% dividido por 12 meses			75.481,67

Quadro 01 – Memória de Cálculo Duodécimo 2017. Elaboração: Contabilidade Municipal

Comprovado, portanto, o cumprimento ao limite máximo estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal dos repassados do duodécimo ao Poder Legislativo não ultrapassou os percentuais incidentes sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizada no exercício anterior.

De toda forma, caso entenda pela irregularidade apontada pela auditoria faz-se mister ressaltar que o valor apontado como acima do limite da Constituição Federal (R\$ 513,43) demonstra-se insignificante em função do valor permitido.

Pelo exposto, requer que a suposta irregularidade em questão seja totalmente afastada por esse Tribunal, em virtude dos fatos relatados, bem como dos documentos anexados ao processo.

[ID.13] DESPESA TOTAL COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE PREVISTO PELA LRF (ITEM 5.1).

Consta do relatório de auditoria que a despesa total com pessoal do Poder Executivo ultrapassou os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o Município deixou de consolidar dados relativo a entidade Consórcio Público Intermunicipal do Agreste Pernambucano e Fronteiras (CONIAPE) o que refletiu em um aumento na despesa total com pessoal do Poder Executivo que, ao seu entender foi de R\$ 10.797.174,47 ao final do exercício de 2017, resultando em um **percentual de 54,83%** em relação à RCL do Município, apresentando diferença em relação aquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2017, que **foi de 53,69%** da RCL, portanto, extrapolando o limite máximo estabelecido pela Lei de responsabilidade Fiscal.



Para chegar a esta conclusão a auditoria tomou as informações do Relatório de Gestão Fiscal do CONIAPE referente 1º quadrimestre de 2017. Período em que é medido o mês de referência (abril de 2017) e os onze últimos meses. Ou seja, as informações indicadas pela auditoria foram devidamente apropriadas em 2016, não havendo em se falar necessidade de consolidar os dados contábeis do CONIAPE com o orçamento geral do Município em no fim do exercício de 2017.

De mais a mais, consultando o Relatório de Gestão Fiscal (3º Quadrimestre 2017), pertencente a unidade orçamentária CONIAPE, o qual foi retificado em 27/03/2018 10:57:50 (**DOC 10**), demonstra que ao fim do exercício auditado o demonstrativo de Despesa Bruta com Pessoal do consórcio, **não empenhou qualquer valor vinculado ao orçamento do município**, portanto, não havendo em se falar em consolidar informações na contabilidade geral do Município de Vertente do Lério no que tange as despesas com pessoal, conforme quadro abaixo:

Despesa Bruta com Pessoal por Ente Consorciado	Despesa Bruta com Pessoal por Ente Consorciado	
	VALORES TRANSFERIDOS POR CONTRATO DE RATEIO	VALORES EXECUTADOS
Casinhas/PE	11.636,74	11.636,74
Santa Cruz do Capibaribe/PE	419.204,02	419.204,02
Brejo da Madre de Deus/PE	120.374,08	120.374,08
João Alfredo/PE	98.903,89	98.903,89
Riacho das Almas/PE	64.879,86	64.879,86
Santa Maria do Cambucá/PE	20.107,23	20.107,23
Vertente do Lério/PE		
São Joaquim do Monte/PE	105.792,69	105.792,69
Vertente do Lério/PE		
Panelas/PE	11.414,98	11.414,98



Vertentes/PE	61.251,01	61.251,01
Bezerros/PE	115.381,82	115.381,82
Bom Jardim/PE		
Surubim/PE	104.461,70	104.461,70
São Caetano/PE	89.141,60	89.141,60
Vertente do Lério/PE		
Cupira/PE		
Pesqueira/PE		
Tacaimbó/PE	3.804,99	3.804,99
Pernambuco		
Frei Miguelinho/PE	20.772,36	20.772,36
Toritama/PE	83.195,62	83.195,62
Taquaritinga do Norte/PE	93.988,29	93.988,29
Altinho/PE	17.122,47	17.122,47

Fonte: **RGF 3º Quadrimestre 2017- Consórcio Público Intermunicipal do Agreste Pernambucano e Fronteiras-CONIAPE**

A verdade é que durante todo exercício de 2017 o Município de Vertente do Lério se manteve abaixo do limite máximo de despesas com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade fiscal. O quadro a seguir, cujos dados foram extraídos dos Relatório de Gestão Fiscal referente ao 1º ao 3º quadrimestre de 2017, comprovam o que aqui afirmamos:

Exercício: 2017	
QUADRIMESTRE	DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DPT
1º Quadrimestre	50,48%
2º Quadrimestre	49,11%
3º Quadrimestre	53,69%



Fonte: **RGF 1º a 3º Quadrimestre 2017 – Prefeitura de Vertente do Lério.**

Inclusive, cumpre registrar que no primeiro quadrimestre de 2018 a despesa total com pessoal reduziu para 51.86%.

Diante do que se expõe, requer a regularidade deste item, haja vista a jurisprudência deste Tribunal admitir que não sendo ultrapassado o limite de gasto com pessoal acima de 54%, em homenagem aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, não ensejam em rejeição de contas.

[ID.14] INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS A SEREM CUSTEADOS COM RECURSOS VINCULADOS SEM QUE HOUVESSE DISPONIBILIDADE DE CAIXA (ITEM 5.4) e [ID.15] INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS A SEREM CUSTEADOS COM RECURSOS VINCULADOS SEM QUE HOUVESSE DISPONIBILIDADE DE CAIXA (ITEM 5.4).

É necessário esclarecer que os pontos supracitados serão defendidos em conjunto por tratarem de assuntos correlatos.

A equipe de auditoria, em seu relatório, argumenta que, ao encerrar o exercício de 2017, houve a inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de caixa de recursos vinculados.

No entanto, o Defendente passa a esclarecer os seguintes pontos: a contabilidade aplicada à administração pública, seja na área Federal, Estadual, Municipal ou no Distrito Federal, tem como base a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A despesa pública é realizada em consonância com o orçamento de determinado exercício. Levando-se em consideração que um dos princípios orçamentários é a anualidade, que determina a vigência do orçamento, para somente o exercício ao qual se refere, não sendo permitida a sua transferência para o exercício seguinte, conclui-se que a despesa orçamentária é executada pelo regime de competência, conforme artigo 35, II da Lei nº 4.320/64, que indica pertencer ao exercício financeiro somente as despesas nele legalmente empenhadas. Contudo, a norma legal ainda determina em seu art. 36:



Art. 36- consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Deste modo, a despesa orçamentária empenhada, que não for paga até o dia 31 de dezembro, final de exercício financeiro, será considerada como Restos a Pagar, para fins de encerramento do correspondente exercício financeiro. Uma vez empenhada, a despesa pertence ao exercício financeiro em que o empenho ocorreu, onerando a dotação orçamentária daquele exercício. Assim, se pode afirmar que os “Restos a Pagar” são resíduos passivos, oriundos da despesa orçamentária empenhada, mas não paga até o dia 31 de dezembro, portanto, consideradas em virtude do regime de competência imposto para a escrituração contábil.

Lado outro até a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), era comum os administradores públicos inscreverem despesas em restos a pagar, mesmo sem o cumprimento das receitas previstas na Lei Orçamentária Anual, promovendo a já citada rolagem da dívida.

Procurando combater esse tipo de prática, a LRF veio estabelecer que, nos últimos oito meses de cada mandato, o governante só poderá contrair obrigações de despesas que possam ser pagas integralmente no próprio exercício ou, quando havendo parcelas a serem pagas no exercício futuro, houver também disponibilidade financeira que suporte tais parcelas, conforme determina o caput de seu artigo 42:

Art. 42 – E vedado ao titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigações 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.

Ante ao exposto, fica evidente, portanto, que a LRF definiu parâmetros para os gastos da gestão no último ano de mandato. Conseqüentemente, a regra só se aplica ao último ano de mandato. Desse modo, o Defendente não poderia ter suas contas rejeitas com base neste achado, pois o exercício financeiro de 2017 se tratava do seu primeiro ano de gestão.

Além de que, a gestão municipal faz acompanhamento frequente entre ingressos de numerários e autorização de despesa, tendo como primazia o equilíbrio fiscal e financeiro, como prerrogativa explícita no §1º, do artigo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Por outro lado, a frustração da arrecadação de receitas em decorrência de repasses dos governos Federal e Estadual inferiores aos previstos, alinhada ao alto nível de endividamento decorrente de gestões anteriores, comprometeram o equilíbrio financeiro do Município em 2017.

Também merece destaque o fato de que o apontamento em tela não possui o condão de macular a prestação de contas sob análise, ante a ausência de gravidade do fato, sendo este o mesmo entendimento adotado por esse Tribunal de Contas. Vejamos:

PROCESSO TCE-PE Nº 1450061-9

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITA DO MUNICÍPIO DE FLORESTA

(EXERCÍCIO DE 2013)

PARECER PRÉVIO

[...] CONSIDERANDO a ausência do Decreto de programação financeira e cronograma mensal de desembolso no exercício financeiro de 2013, caracterizando descumprimento do dispositivo previsto no artigo 8º da Lei Complementar nº

101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

CONSIDERANDO que restou evidenciado elevado déficit financeiro, de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, sem lastro financeiro no final do exercício financeiro de 2013, caracterizando deficiência na saúde financeira do Ente, não tendo, o Gestor, observado as disposições constantes nos artigos 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000;

CONSIDERANDO o Princípio da Razoabilidade;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do

Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 13 de janeiro de 2015, **Emitir Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal de Floresta a **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS**, das contas da Prefeita, Sra. Rosângela de Moura Maniçoba Novaes Ferraz, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, e artigo 86, § 1º, da Constituição do Estado de Pernambuco. Determinar, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que a Prefeita do Município de Floresta, ou quem vier a sucedê-la, adote as medidas a seguir relacionadas, a



partir da data de publicação deste Parecer Prévio, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:

- a) Quitar os restos a pagar do exercício, para não afetar o equilíbrio financeiro das contas públicas;**
- b) Elaborar a programação financeira e o cronograma de desembolso;**
- c) Eliminar o déficit de execução orçamentária;**
- d) Implementar a arrecadação da Contribuição de Iluminação Pública;**
- e) Implementar a arrecadação da Dívida Ativa; [...] – Destacou-se.**

Ademais, a ocorrência de tal falha, por si só, não possui gravidade suficiente para justificar a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas. Neste caso, apenas deve constar como recomendações ao gestor, para que, em exercícios futuros, tal fato não venha a ocorrer. É o que se pleiteia desde já.

[ID.16] EMPENHAR E VINCULAR DESPESAS AOS RECURSOS DO FUNDEB SEM LASTRO FINANCEIRO, EM MONTANTE ACIMA DA RECEITA RECEBIDA NO EXERCÍCIO (ITEM 6.3).

Arguiu-se no Relatório de Auditoria que durante o exercício de 2017, o gestor municipal deixou um saldo contábil negativo da conta do FUNDEB correspondente a - 9,75% dos recursos anuais do Fundo, cumprindo a exigência contida no art. 21 § 2º da Lei Federal nº 11.494/07.

Contudo ficou caracterizado que houve a realização de despesas com recursos do Fundo sem lastro financeiro, contrariando assim a legislação em vigor e o entendimento fixado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Conforme a Decisão TC Nº 1346/2007 as despesas sem lastro financeiro não deverão ser pagas com a conta do FUNDEB, ou seja, caso houverem sido pagas, seja o saldo da conta recomposto.

Dito isso, verifica-se que o valor deixado empenhado em restos a pagar na fonte FUNDEB foi de apenas R\$ 145.067,59, valor de pequena monta se compararmos o valor total recebido pelo fundo. No entanto, este valor foi efetivamente pago no exercício de 2018, com recursos próprios e transferidos a conta do FUNDEB, conforme balancete do FUNDEB de dezembro de 2017 (**DOC. 11**).



Neste caso, apesar da inscrição em Restos a Pagar sem lastro financeiro, não houve pagamento de Restos a Pagar com recurso do FUNDEB em 2018, e sim apenas com o valor deixado em conta.

Ex positis, inexistem quaisquer irregularidades na utilização dos recursos, vez que se absteve de utilizar recursos do FUNDEB com despesas de exercícios anteriores.

Portanto, a verificação em tela deverá ser realizada na Prestação de Contas do exercício de 2018, quando a Auditoria poderá constatar com quais recursos foram pagas as referidas despesas. Cumpre dizer, ainda, que o saldo negativo pode ter seu adimplemento através de recursos próprios, sendo totalmente rechaçada a utilização das receitas do FUNDEB atinentes ao exercício seguinte.

Por outro lado, é exposto que o gestor não realizou despesas sem lastro financeiro, pois, a despesa só se concretiza após o seu regular pagamento, bem como há de se ressaltar que poderão custeadas com recursos próprios.

Também não foi apontado qualquer dano ao erário, malversação da coisa pública ou dolo por parte do Defendente, de modo que essa Egrégia Corte de Contas tem se posicionado no sentido de que a presente falha não é hábil a provocar a rejeição das contas, observe-se:

“INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

55ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 13/08/2015

PROCESSO TCE-PE Nº 1450054-1

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JATOBÁ, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013

[...] h) Despesa total com pessoal acima do limite máximo permitido e divergente do apresentado no RGF do 2º Sem/2013, evidenciando inconsistências nas informações prestadas a este Tribunal (3.3);

i) Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem o devido lastro financeiro (4.4); [...]

VOTO [...]

Outras condutas, listadas a seguir, embora irregulares, não ensejam emissão de parecer pela rejeição de contas: [...]



f) Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem o devido lastro financeiro (4.4) – afirma que o excedente foi adimplido com recursos próprios; [...]
Considerando que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de governo, compreendendo a verificação do cumprimento de limites constitucionais e legais;

Considerando que as irregularidades apontadas, de acordo com a jurisprudência desta Corte, não têm o condão de macular a Prestação de Contas;

Considerando o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal, Voto pela emissão de **Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal de Jatobá a **aprovação, com ressalvas**, das contas do Prefeito, Sr. **Robson Silva Barbosa**, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

E, ainda, **Voto** para que se determine, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Jatobá, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste parecer, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal: [...]

i) Abster-se de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, seja o saldo da conta do referido fundo recomposto em montante equivalente ao valor despendido; [...]

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

84ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 24/11/2015

PROCESSO TCE-PE Nº 1490101-8

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL DE VENTUROSA, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, as defesas e os documentos apresentados, bem como as Notas Técnicas de Esclarecimento;

CONSIDERANDO que a presente análise é relativa às contas de Governo e que se trata do primeiro ano sob gestão do então Prefeito;

CONSIDERANDO que foram cumpridos todos os limites legais impostos, à exceção da Despesa com Pessoal, que já iniciou o exercício desenquadrada, porém foi reconduzida ao patamar legal;



CONSIDERANDO a ausência da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso;

CONSIDERANDO a existência de descumprimento do Princípio do Equilíbrio Orçamentário, quanto à execução do orçamento;

CONSIDERANDO que a execução do orçamento ocorreu 61,66% através de créditos adicionais, demonstrando a necessidade de um melhor planejamento municipal;

CONSIDERANDO a existência de passivos superiores aos ativos, demonstrando restrições na capacidade de pagamentos de curto prazo;

CONSIDERANDO a fragilidade na cobrança da Dívida Ativa Municipal; 19

CONSIDERANDO o incremento da Dívida Flutuante e Consolidada; CONSIDERANDO a existência de algumas inconsistências nas informações contábeis e o atraso no envio das informações;

CONSIDERANDO a existência de empenhamento de despesas sem lastro financeiro do FUNDEB;

CONSIDERANDO no exercício sob análise a ausência de elaboração dos instrumentos de planejamento da gestão de resíduos sólidos;

CONSIDERANDO que no exercício sob análise não houve a adoção da alíquota de equilíbrio da contribuição patronal prevista na reavaliação atuarial, porém a gestão adotou medidas corretivas em exercício posterior;

CONSIDERANDO as deficiências encontradas na transparência pública;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, Voto pela emissão de Parecer Prévio, recomendando à Câmara Municipal de Venturosa, a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito, Sr. Ernandes Albuquerque Bezerra, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco;

Assim, imperioso ressaltar que a presente falha acaba por ganhar contornos meramente formais, devendo ser mitigada por essa egrégia Corte de Contas.

[ID.17] RPPS EM DESEQUILÍBRIO ATUARIAL, HAJA VISTA O DÉFICIT DE R\$ 8.972.612,99



Importante ressaltar que o relatório de auditoria informa que, durante o exercício de 2017, as contribuições previdenciárias foram repassadas ao RPPS **integralmente**.

Sabemos que a avaliação atuarial anual é o estudo técnico realizado por atuário pelo qual é mensurado o plano de custeio necessário para cobertura dos compromissos assumidos pelo plano de benefícios a longo prazo.

As hipóteses atuariais, neste caso déficit apurado, caracterizam-se como inferências estatísticas utilizadas para estimar, com um bom nível de segurança, a ocorrência de eventos futuros da população segurada, relacionados com os riscos demográficos, biométricos, econômicos e financeiros. Ou seja, a Reserva Matemática corresponde, em determinada data, ao valor presente atuarial do montante de recursos necessários para pagamento dos compromissos futuros.

Daí que se trata de uma projeção, não podendo concluir por irregularidades na gestão do exercício de 2017.

O desequilíbrio atuarial verificado pela auditoria tem sido gradativamente equacionado com adoção de alíquota suplementar, conforme Lei Municipal nº 434 de 20 de junho de 2016.

Lado outro, informamos que o RPPS do Município de Vertente do Lério é financeiramente equilibrado possuindo importante reserva financeira, uma vez que no exercício de 2017 auferiu receita totais no montante de R\$ 2.652.110,88 e realizou despesa anual no total de R\$ 1.504.324,50, resultando em resultado no superávit financeiro de R\$ 1.147.786,38 que somado ao saldo do exercício resultou em reserva financeira de R\$ 9.640.784,48 .

[ID.18] NÍVEL “MODERADO” DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO, CONFORME APLICAÇÃO DE METODOLOGIA DE LEVANTAMENTO DO ITMPE, EVIDENCIANDO QUE A PREFEITURA 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 (ITEM 9.1).

Depreende-se do relatório que 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 “Insuficiente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE.

Cumprido destacar que a Controladoria Geral do Município, o Portal de Transparência e o nível de transparência municipal transmitido/herdado pelo gestor anterior estavam bastante defasados, conforme pode-se perceber pelo índice ITMPE de 2015 e 2016, constando como “Insuficientes”.

Portanto, esta Edilidade, no exercício de 2017, por meio da controladoria do Município de Vertente do Lério reuniram esforços para sanar este déficit no nível de transparência municipal durante o ano de 2017, através de várias ações:

- a - Treinamento e Desenvolvimento de servidores sobre a importância da transparência pública;
- b - Contratação de uma nova empresa para reformar o site da Prefeitura Municipal;
- c - Contratação de uma empresa para reformular e desenvolver um novo portal da Transparência em conformidade com os preceitos legais.

Todavia, há de se lembrar que os meses de maio e junho de 2017, meses estes escolhidos pelo TCE-PE para verificar e aferir as informações do nível de transparência dos Municípios do Estado de Pernambuco, não foram suficientes para que a controladoria geral de Vertente do Lério sanasse todos os itens em desconformidade com a legislação pertinente dos últimos anos de gestão de diferentes responsáveis.

A gestão do defendente, durante o exercício de 2017 procedeu com o processo de atualização do Portal da Transparência, engendrando todos os esforços de vários setores da Administração Pública Municipal de Vertente do Lério para localizar, digitalizar, classificar e publicar processos licitatórios, leis, contratos, normas, documentação pertinente à folha de pagamento de anos anteriores à gestão atual entre vários outros documentos exigidos.

Consultando a série histórica no ranking da transparência, disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, temos que só a partir do exercício de 2017, ano de início da gestão do defendente, houve significativa mudança na classificação do Município no ITMPE-Prefeitura. Vejamos o quadro que mostra a série histórica do Município:



Ano	Ranking	pontuação	Classificação
2015	99º	413	Insuficiente
2016	130º	356	Insuficiente
2017	11º	686	Moderado

Fonte: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/serie-historica/prefeituras>. Acesso em 27/02/2020 às 22:39 horas.

A bem da verdade, urge ressaltar que as avaliações dos portais de transparência municipais em 2017 pelo TCE foram alvo de muitas críticas por diversos Municípios por conta da forma de pontuação, pois supervalorizava alguns aspectos enquanto pontuava de forma bem menor outros itens também importantes na gestão fiscal, **de modo que no ITMPE-2018 o TCE reconheceu a necessidade de melhorias e mudou a escala de pontuação para que houvesse melhor distribuição.**

Neste contexto, também ocorreram diversas críticas em face dos Municípios não terem oportunidade de manifestação sobre a avaliação antes de sua divulgação, **porquanto os resultados eram publicados sem que houvesse oportunidade para o contraditório e a ampla defesa**, conforme se percebe por meio da apresentação quanto ao novo ITMPE, disponibilizada no site dessa Corte de Contas⁵:

*Tendo em vista a necessidade de **regulamentar a fiscalização** das unidades jurisdicionadas do TCE-PE quanto à transparência pública e de **especificar os critérios de apuração do ITMPE**, foi publicada a Resolução TC nº 33, de 06 de junho de 2018.*

*Além de buscar consolidar as exigências referentes à transparência pública previstas na legislação federal e estadual e de normatizar o ITMPE, **a Resolução estabeleceu uma nova metodologia de apuração deste indicador**. Dentre as mudanças introduzidas pela norma, **destaca-se a comunicação do resultado preliminar da avaliação aos gestores, oportunizando a manifestação quanto a eventuais inconsistências apontadas na análise e garantindo a reavaliação a partir dos esclarecimentos apresentados, de forma a minimizar a incidência de possíveis falhas**. (Grifamos)*

⁵ Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/itmpe-resultados-2018/itmpe-resultados-2018-prefeituras>. Acesso em: 30/08/2019.



Tanto é assim, que a presente deficiência foi relativizada no julgamento do Processo de Gestão Fiscal nº 1751786-2, do Município de Exu, em que essa Corte julgou regular, com ressalvas, conforme Acórdão TC nº 1356/2018:

“CONSIDERANDO que a não disponibilização em meio eletrônico de acesso público de um Portal da Transparência contendo as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira do Município desatende às determinações dos artigos 48 e 48-A da Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF), com a redação dada pela Lei Complementar nº 131/2009, constituindo-se também inobservância ao disposto no artigo 11, §1º, da Resolução nº 20/2015 desta Corte de Contas;

CONSIDERANDO que, além de o Portal da Transparência da Prefeitura não disponibilizar o conjunto mínimo de informações obrigatórias, relativas à despesa e à receita, verificou-se que também não atendeu aos requisitos tecnológicos mínimos previstos no artigo 8º, §3º, da Lei Federal nº 12.527/2011; CONSIDERANDO a avaliação realizada por este Tribunal em 2017, com nota 90,0, considerado um índice crítico de transparência — pior do que o medido em 2016, quando havia obtido pontuação 505,50, enquadrado como índice moderado; CONSIDERANDO, entretanto, tratar-se da apreciação de processo de gestão fiscal referente ao primeiro ano do mandato do Prefeito, ora defendente, e que já foram adotadas medidas para regularização da irregularidade, tendo sido disponibilizada vasta gama de informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO precedentes deste Tribunal, a exemplo dos Processos TCE-PE nº 1752042-3 (Relatoria do Conselheiro substituto Ruy Ricardo Harten), TCE-PE nº 1509114-4 (Relatoria da Conselheira Teresa Duere) e TCE-PE nº1620996-5

(Relatoria do Conselheiro João Carneiro Campos);

CONSIDERANDO que a Lei Orgânica do TCE/PE (Lei Estadual nº 12.600/2004) estatui competência a este órgão de controle externo para fiscalizar o cumprimento da LRF; Julgo pela regularidade com ressalvas da Gestão Fiscal da Prefeitura

Municipal de Exu relativamente à transparência pública no exercício de 2017.”

Vejamos o entendimento dessa Corte de Contas relativo a Gestão Fiscal da Prefeitura de Gameleira, exercício de 2015, processo nº 1509114-4, em que houve o julgamento regular, com ressalvas, mesmo faltando informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:



“CONSIDERANDO que o presente processo foi instaurado em virtude da “ausência de Portal da Transparência do Poder Executivo do Município de Gameleira”;
*CONSIDERANDO, contudo, que foi verificada a existência de novo site oficial (gameleira.pe.gov.br) que apresenta o portal da transparência reclamado pela auditoria, **CONTENDO PARTE das informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Acesso à Informação,***

*Julgo **REGULAR, COM RESSALVAS,** a Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Gameleira, relativamente à transparência pública no exercício financeiro de 2015.” – Destacou-se.*

Neste mesmo sentido se deu o julgamento do Processo nº 1752028-9, em que a Segunda Câmara desse Tribunal apreciou a Gestão Fiscal da Câmara Municipal de Frei Miguelinho, entendendo por julgá-las Regulares com Ressalvas, uma vez que foi comprovada a criação do Portal de Transparência da referida Câmara Municipal, ainda que no curso do exercício em análise. Vejamos. =

“VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1752028-9,

REFERENTE À GESTÃO FISCAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE FREI

MIGUELINHO, RELATIVA À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO EXERCÍCIO DE 2017, CONFORME PRESCRITO NA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA,

*ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos da Proposta de Deliberação do Relator, que integra o presente Acórdão, **CONSIDERANDO que, embora apenas no exercício em curso, restou comprovada a criação do Portal da Transparência e Sítio Eletrônico da Câmara Municipal de Frei Miguelinho, que já se encontram disponíveis para consulta, Em julgar **REGULAR COM RESSALVAS** o Relatório de Gestão Fiscal em Análise” – Destacou-se.***

No mais, pode-se afirmar que 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, ficando comprovado que o Defendente tem como objetivo primordial evidenciar a aplicação dos princípios constitucionais da Administração Pública, dando a necessária noção de transparência na condução da coisa pública exigida pela sociedade.

Sendo assim, deve-se advertir que a Prefeitura Municipal cumpriu a grande maioria das condições estabelecidas pelas legislações de regência, pelo que estas



irregularidades não podem vir a ensejar a rejeição das presentes contas, já que não se revestem de gravidade suficiente a maculá-las.

DAS INTERPRETAÇÕES DE NORMAS SOBRE GESTÃO PÚBLICA

A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, traz novos meios de interpretações das normas de gestão pública.

No caso em tela, o artigo 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942) dispõe:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados. ([Regulamento](#))

§ 1º **Em decisão sobre regularidade de conduta** ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.** ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#))

§ 2º **Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.** ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#))

§ 3º **As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.** ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#))

A questão da disponibilidade financeira seria um obstáculo, seria uma dificuldade real do gestor? Penso que sim.

Não obstante todo o acima exposto, faz-se necessário destacar que o Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, ao regulamentar o disposto nos art. 20 ao art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro, estabeleceu em seu artigo 8º o seguinte:

Interpretação de normas sobre gestão pública



Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público.

§ 2º A decisão a que se refere o § 1º observará o disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

[...]

Motivação e decisão

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.



Motivação e decisão na invalidação

Art. 4º A decisão que decretar invalidação de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos observará o disposto no art. 2º e indicará, de modo expresse, as suas consequências jurídicas e administrativas.

§ 1º A consideração das consequências jurídicas e administrativas é limitada aos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos que se espera do decisor no exercício diligente de sua atuação.

§ 2º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de proporcionalidade e de razoabilidade.

§ 3º Quando cabível, a decisão a que se refere o caput indicará, na modulação de seus efeitos, as condições para que a regularização ocorra de forma proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais.

§ 4º Na declaração de invalidade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, o decisor poderá, consideradas as consequências jurídicas e administrativas da decisão para a administração pública e para o administrado:

I - restringir os efeitos da declaração; ou

II - decidir que sua eficácia se iniciará em momento posteriormente definido.

§ 5º A modulação dos efeitos da decisão buscará a mitigação dos ônus ou das perdas dos administrados ou da administração pública que sejam anormais ou excessivos em função das peculiaridades do caso.

Além disto, o Decreto acima citado, em seu art. 12, § 3º, prevê:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

(...)

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

Diante da redação do dispositivo legal acima transcrito, impõe-se concluir que não se permite a imputação de responsabilidade a agente público por suas decisões sem que este tenha agido ou se omitido com dolo, direto ou eventual, no desempenho de suas atribuições.



As condições fartamente narradas acima demonstram o empenho do gestor em primeiro ano de mandato a regularizar a situação financeira, quanto das situações deixadas pela ex-gestor, bem como, nitidamente, que as eventuais falhas não passaram das formalidades, o que entendesse que não ensejaria na irregularidade das contas.

Mesmo porque, o art. 16, também do Decreto nº 9.830/2019, assim preceitua:

Art. 16. A decisão que impuser sanção ao agente público considerará:

- I - a natureza e a gravidade da infração cometida;**
- II - os danos que dela provierem para a administração pública;**
- III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;**
- IV - os antecedentes do agente;**
- V - o nexo de causalidade; e**
- VI - a culpabilidade do agente.**

§ 1º A motivação da decisão a que se refere o caput observará o disposto neste Decreto.

Logo, considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, deve ser julgador regular, com ressalvas, a prestação de contas do exercício de 2017, sem qualquer penalização ao defendente.

DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE – INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS DE GESTÃO PÚBLICA

No Brasil, o princípio da proporcionalidade ganha de fato contornos amplos em sua aplicabilidade, ao passo que encontra fundamento não apenas nos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, implícita e explicitamente, mas encontra supedâneo ainda no próprio Estado Democrático de Direito. Ambos coexistem de forma simbiótica – o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais – ao passo que o princípio da proporcionalidade busca a justa medida da aplicação destes últimos.

Novamente recorrendo a doutrina do Ministro Gilmar Mendes:



No âmbito do direito constitucional, que o acolheu e reforçou, a ponto de impô-lo à obediência não apenas das autoridades administrativas, mas também de juízes e legisladores, esse princípio acabou se tornando consubstancial à própria idéia de Estado de Direito pela sua íntima ligação com os direitos fundamentais, que lhe dão suporte e, ao mesmo tempo, dele dependem para se realizar. Essa interdependência se manifesta especialmente nas colisões entre bens ou valores igualmente protegidos pela Constituição, conflitos que só se resolvem de modo justo ou equilibrado fazendo-se apelo ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, o qual é indissociável da ponderação de bens e, ao lado da adequação e da necessidade, compõe a proporcionalidade em sentido amplo.⁶

Por consequência, são estes os três subprincípios decorrentes do Princípio da Proporcionalidade em sentido amplo: a) necessidade; b) adequação; e a c) proporcionalidade em sentido estrito.

Por subprincípio da *necessidade* entende-se a inexistência de outro meio menos gravoso que venha a dirimir o conflito de direitos no caso concreto. Ou seja, existindo outro meio que possa dar concretude ao objetivo da norma de forma mais branda, o meio então suscitado se mostra desnecessário.⁷

O subprincípio da adequação por sua vez é a aptidão do meio adotado para dirimir o conflito de direitos. Inadequado o meio adotado, por consequência o objetivo da norma não será atingido⁸.

Por fim, quanto ao princípio da proporcionalidade em sentido estrito, este pode ser entendido como o juízo de ponderação entre os outros subprincípios. Ou seja, “um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador.”⁹

Em suma, o Princípio da Proporcionalidade em sentido amplo, pode ser conceituado da seguinte forma: princípio constitucional implícito que visa atingir o fim (valor) pretendido pelo legislador, diante de um conflito de direitos, adotando a

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 143.

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 366.

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 366.

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 366.



medida necessária e adequada à consecução de tal fim, sob um juízo de ponderação entre os meios e fins adotados pelo intérprete/julgador.

Passando ao caso vertente, é possível concluir que diante as pequenas falhas encontradas, devidamente justificadas, afastam a rejeição de contas, ensejando em recomendações.

DISPOSIÇÕES FINAIS E REQUERIMENTOS

Diante de todo exposto, conforme argumentação retro e documentação acostada, restou provado que as falhas apontadas pela Ilustre Auditoria dessa Colenda Corte de Contas não existiram e não constituem óbice à emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas do Defendente, a merecer reconsideração do Relatório de Auditoria, para que sejam aprovadas as contas em análise, sem aplicação de multa e/ou qualquer outra penalidade ao Defendente, visto que atuou em cumprimento aos preceitos da Constituição Federal e da legislação vigente, bem como em razão da ausência de danos ao erário, má-fé ou vantagem indevida, em cumprimento aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e da verdade material.

Outrossim, requer a produção de todas as provas em direito admitidas, e, vistas dos autos, caso sejam juntadas peças não submetidas ao exame do Defendente, bem como do Memorial de Apreciação de Defesa, elaborado pelos técnicos desta Corte de Contas.

Estes são os termos em que pede e espera deferimento.

Caruaru, 16 de março 2020.

Walles Henrique de Oliveira Couto

OAB/PE 24.224

Mateus de Barros Correia

OAB/PE 44.176