



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

3ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 04/02/2021

PROCESSO TCE-PE N° 18100757-5

RELATOR: CONSELHEIRA TERESA DUERE

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Vertente do Lério

INTERESSADOS:

Renato Lima de Sales

MATEUS DE BARROS CORREIA (OAB 44176-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeito Municipal de Vertente do Lério relativa ao exercício de 2017, de responsabilidade do Sr. Renato Lima de Sales, para a emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e pelo artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCEPE).

Cumprido destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se, portanto, de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento e a execução das políticas governamentais (gestões orçamentária, financeira, patrimonial, fiscal, da saúde, da educação e do regime próprio de previdência), demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao Poder Legislativo, bem como o atendimento às normas que disciplinam a transparência da administração pública.

O regime jurídico de Contas de Governo (art. 71, inc. I, da CF/88) é exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo e prevê o julgamento político levado a efeito pelos vereadores, mediante auxílio técnico do TCE-PE, que emite parecer prévio à Câmara Municipal,



recomendendo que as contas sejam aprovadas ou reprovadas. Entretanto o parecer do TCE só pode ser mudado com dois terços dos votos dos vereadores.

Assim, a análise do presente processo não se confunde com a das contas de gestão (art. 71, inc. II, CF/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, DJ 16/09/02). O regime de Contas de Gestão impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas, consubstanciado em acórdão, que terá eficácia de título executivo, quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).

Feitos esses esclarecimentos, passemos à análise.

O Relatório de Auditoria - RA (documento 65) apontou as seguintes irregularidades:

Gestão Orçamentária (Capítulo 2)

[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1).

[ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).

[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 (Item 2.1)

[ID.04] Não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).

[ID.05] Déficit na execução orçamentária no montante de R\$ 573.302,61, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

[ID.06] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das despesas (Item 2.4.2).



Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

[ID.07] Incapacidade da contabilidade municipal de apresentar informações consistentes no Balanço Patrimonial, prejudicando a análise sobre a real composição e resultados do demonstrativo contábil (Item 3).

[ID.08] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

[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).

[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).

[ID.11] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

Repasso de duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)

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

Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)

[ID.13] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).

[ID.14] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

[ID.15] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

Educação (Capítulo 6)

[ID.16] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

Previdência Própria (Capítulo 8)



[ID.17] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 8.972.612,99 (Item 8.2).

Transparência (Capítulo 9)

[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).

Atinente ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, apresentou a Auditoria quadro-resumo (documento 65 - pág. 80) em que foi constatado o descumprimento do limite (54%) da Despesa Total com Pessoal (DTP) imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no 3º quadrimestre de 2017, quando alcançados 54,83% da RCL.

Devidamente notificado (documentos 67/68), o então Prefeito, Sr. Renato Lima de Sales, por meio de seu procurador (documento 66), apresentou defesa (documento 74) com juntada de documentos (documentos 75/85).

É o relatório.

VOTO DA RELATORA

Não obstante a natureza especial que envolve a apreciação anual das contas de Governo, os Relatórios Técnicos - além de subsidiarem a emissão de Parecer Prévio pela Corte de Contas e, posteriormente, o julgamento pelo Poder Legislativo - têm servido como importante fonte de pesquisa por parte de vários setores da sociedade. Trata-se, pois, de um importante instrumento de avaliação de resultados.

Há pouco tempo, muito se falava em metas quantitativas, aplicação cada vez maior de recursos, observância de limites mínimos e máximos constitucionais e legais. Do ponto de vista qualitativo, era preciso avançar no aprimoramento e na avaliação da ação governamental. A análise das Contas de Governo atentou para isso e trouxe um conjunto de informações, a exemplo dos indicadores sociais, que contextualizam e expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo.

Mister pontuar, com relação aos julgados trazidos ao longo da peça defensiva, não haver vinculação deste julgamento a outros em que, por peculiaridades e contornos específicos, se tenham aprovado as contas, o que não impede que no presente julgamento se entenda de maneira



diversa, a depender do contexto e em cotejo com os demais apontamentos analisados.

Reforça-se que a mera aprovação das contas, ainda que presente irregularidade específica em julgados desta Corte, não é suficiente a desqualificá-la para julgamentos futuros pela rejeição das contas. Deve-se, ao revés, realizar uma análise em conjunto de todos os apontamentos feitos pela auditoria, que, somados, podem ou não ser suficientes a macular as contas.

Nesse contexto, após analisar o Relatório de Auditoria, em contraponto às considerações apresentadas pela defesa do interessado, em consonância com a Jurisprudência desta Casa, temos as conclusões adiante.

1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1)

Afirma o Prefeito, de logo, que a LOA foi elaborada e aprovada no ano anterior, quando ainda não tinha assumido a gestão municipal, motivo por que não deve responder por eventual falha na estimativa das receitas.

Argumenta ter havido queda de R\$ 674.650,98 nas receitas correntes quando comparado com o exercício imediatamente anterior, bem assim déficit na arrecadação de R\$ 4.261.078,14 em face dos repasses insuficientes por parte do Governo Federal e do Estadual. Outrossim, alega ter ocorrido grave crise econômica, que assolou todo o país, impactando negativamente os cofres municipais.

O que se colhe dos autos é que a superestimativa da receita não constitui fato novo, ocorrendo ano após ano na municipalidade. Conforme se depreende da análise da Tabela 2.1b do Relatório de Auditoria (pág. 7), a superestimativa da receita ocorre desde 2014, passando por 2015, 2016, até o ano em análise (2017).

Entretanto, como apontado pela defesa, a Lei Orçamentária foi elaborada no ano anterior ao exercício em lume, quando o defendente ainda não atuava como Prefeito municipal. Outrossim, constato ter ocorrido queda de 3% na receita total arrecadada pelo município, o que contribuiu ainda mais para a superestimativa orçamentária.

Isso posto, entendo que o atual Prefeito não pode ser responsabilizado por falhas apontadas no planejamento orçamentário, por não ter atuado à época, cabendo a apuração de sua conduta apenas quanto à execução do orçamento.



[ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).

[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 (Item 2.1)

Novamente afirma o defendente que a LOA foi elaborada e aprovada no ano anterior, quando ainda não tinha assumido a gestão municipal, motivo por que não deve responder por eventual falha no planejamento orçamentário.

Aduz que a Lei Federal nº 4.320/64 não prevê qualquer limitação na fixação do percentual para abertura de créditos adicionais, bem assim expõe ter o legislativo municipal autorizado a abertura de créditos adicionais previstos na Lei Orçamentária Anual.

Expõe que, em que pese se ter autorizado a abertura de créditos suplementares em até 40% do valor do Orçamento, na prática foram abertos apenas 26,51%, correspondentes a R\$ 8.952.912,40, sendo decorrentes de anulação de dotações orçamentárias, o que não contribui para aumento dos gastos.

Verifico que a inserção de dispositivo autorizando a abertura de créditos adicionais no percentual supramencionado sugere que tal planejamento apresenta deficiências e é realizado apenas para cumprir uma formalidade legal.

Outrossim, ainda que observadas todas as prescrições estabelecidas na LOA, aprovada pelo Poder Legislativo, insista-se, prevendo o limite considerado inapropriado pela auditoria, não há como deixar de reconhecer que a abertura de créditos suplementares em largo volume depõe contra o planejamento orçamentário.

Entretanto, constato que, *in casu*, não houve a abertura indiscriminada de créditos adicionais, sendo abertos 26,51% do total do orçamento previsto, decorrentes de anulação de outras despesas, o que, na prática, não aumenta os gastos municipais.

Para mais, como apontado no item anterior, entendo que o atual Prefeito não pode ser responsabilizado por falhas apontadas no planejamento orçamentário, por não ter atuado à época, cabendo a apuração de sua conduta apenas quanto à execução do orçamento.

[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 (Item 2.2).

O defendente reconhece a irregularidade, mas diz já ter sanado nos exercícios seguintes. Aduz ter assumido a Prefeitura com o ente completamente desorganizado, não sendo fornecidas as informações necessárias pela gestão anterior, bem assim que se trata de falha formal incapaz de macular as contas em escrutínio.

Verifico que a falha resta incontroversa, sendo reconhecida pela própria defesa. Entretanto pondero se tratar do primeiro ano do defendente à frente da Prefeitura, bem assim já ter empreendido esforços para sanar a falha nos exercícios subsequentes, razão pela qual deve o apontamento ser afastado.

[ID.07] Déficit na execução orçamentária no montante de R\$ 573.302,61, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

Afirma a defesa que o déficit apontado foi influenciado de forma negativa pela superestimação das receitas quando da elaboração da LOA no ano anterior. Ademais, argumenta que a gestão ainda se encontrava em fase de adaptação, devendo ser sopesado o fato de se tratar do primeiro ano do Prefeito.

De outro canto, alega que as despesas visando à conclusão das obras de uma creche, no montante de R\$ 1.002.579,25, inclusas em restos a pagar não processados, são decorrentes de convênio firmado com o Governo Federal, não sendo o valor devido repassado em 2017. Isso posto, defende que tal valor não deveria ser considerado como déficit orçamentário.

O déficit orçamentário tem sido de grande preocupação por parte dos Tribunais de Contas, a exemplo dos Processos TCE-PE nº 1430036-9 (Ribeirão, exercício 2013, julgado em 29/03/2016), TCE-PE nº 15100179-0 (Ilha de Itamaracá, exercício 2014, julgado em 09/08/2018), Processo TCE-PE nº 1401873-1 (Nazaré da Mata, exercício 2013, julgado em 10/11/2015) e Processo TCE-PE nº 16100088-5 (Terezinha, exercício 2015, julgado em 31/01/2019).

Tal cenário (déficit) vai de encontro à determinação contida no disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), que obriga que o gestor promova a limitação de empenho quando a receita não comportar o cumprimento das metas, nos seguintes termos:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os



Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Como disposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, o cálculo da execução orçamentária deve ser feito pelo confronto entre as receitas arrecadas e as despesas empenhadas. Isso posto, as despesas inclusas em restos a pagar não processados, em que pese não terem sido liquidadas, foram devidamente empenhadas, motivo por que devem ser sim incluídas no cálculo da execução orçamentária.

De se ver ser de total responsabilidade do defendente a execução orçamentária, cabendo a ele a adequação das despesas com os valores efetivamente recolhidos pela municipalidade. Entretanto, por outro lado, deve ser sopesado o fato de que a superestimativa da receita contribui para o déficit na execução orçamentária, ainda que não seja fator determinante, fundamentalmente por ter se baseado o Gestor em receitas irreais, que não correspondiam à real capacidade de arrecadação municipal.

2. FINANÇAS E PATRIMÔNIO

[ID.06] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das despesas (Item 2.4.2).

[ID.07] Incapacidade da contabilidade municipal de apresentar informações consistentes no Balanço Patrimonial, prejudicando a análise sobre a real composição e resultados do demonstrativo contábil (Item 3).

A defesa aponta diversas falhas na elaboração dos demonstrativos e relatórios contábeis pela gestão anterior, sendo os dados apresentados não condizentes com a realidade fática dos documentos repassados. Afirma que a contabilidade da gestão anterior utilizou da prática “contabilidade criativa” para “maquiar” os resultados do exercício, tendo que proceder às devidas correções para evidenciar o resultado real.

Vejo que o defendente trouxe inúmeros dados a demonstrar as falhas nos demonstrativos contábeis elaborados pela gestão anterior. Entretanto não se debruçou individualmente sobre a falha apontada especificamente pela Equipe Técnica, quando apontado que as informações contábeis não estão dispostas de maneira clara em alguns demonstrativos, não sendo evidenciados os programas agrupados na sua respectiva subfunção, dificultando apurar o total gasto em cada uma delas.



[ID.08] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

O defendente afirma que as receitas e despesas foram apresentadas de forma detalhada, sendo evidenciado o controle contábil por fonte /destinação de recursos. Alega ser possível o empenho de despesas sem a correspondente contrapartida financeira, a exemplo dos empenhos globais e estimativos, o que não caracteriza qualquer irregularidade.

Averiguo que não trouxe a Defesa qualquer argumento hábil a infirmar os apontamentos feitos pela Equipe Técnica, limitando-se a alegar ser possível o empenho de despesas sem a respectiva contrapartida financeira.

Entendo, de fato, ser possível tal expediente, não devendo ser caracterizada mácula. Entretanto o apontamento ventilado pela Auditoria diz respeito à ausência de justificativas em notas explicativas sobre o saldo negativo apresentado no Balanço Patrimonial. Sobre este ponto individualmente, não trouxe o Prefeito qualquer alegação específica.

[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).

O Prefeito, em defesa, alega se tratar de tarefa difícil prever as perdas da dívida ativa, fundamentalmente por envolver área tributária e jurídica. Diz que o sistema de tributação do município no ano em análise ainda estava sendo adaptado para permitir a mensuração precisa da capacidade de arrecadação municipal.

Vejo que se limitou a defesa a meros argumentos genéricos, insuficientes a desincubir o Prefeito do cumprimento de um dever legal. Constato ser o registro de Provisão para Perdas de Dívida Ativa de fundamental importância na real mensuração do Ativo, pois, quando não lançado, mascara a realidade orçamentária.

Decerto, a ausência de tal conta redutora no BP acaba por refletir situação fictícia, já que serve para evidenciar o não recebimento de valores inscritos na Dívida Ativa, contabilizados na íntegra erroneamente como conta de Ativo.

[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).



O defendente reconhece a irregularidade, limitando-se a trazer, junto à peça defensiva, as ditas notas explicativas apontadas como ausentes, bem assim argumenta terem sido elaboradas por profissional especializado em ciências atuariais. Afirma, outrossim, que sua ausência quando da feitura do Balanço Patrimonial do RPPS e do Município não é suficiente a ensejar a rejeição das contas.

Verifico que resta incontroversa a mácula em questão, sendo reconhecida pela própria defesa. Entendo que a juntada intempestiva das notas explicativas não serve a afastar o apontamento feito pela Auditoria, sob pena de esvaziar o poder sancionatório desta Corte de Contas, que constatou e identificou a eiva sob análise, ainda que lhe sirva como atenuante.

[ID.11] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (item 3.5).

O defendente afirma que a própria Auditoria reconhece a boa capacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, se consideradas apenas suas disponibilidades de caixa e bancos (liquidez imediata). Afirma que a desaceleração da economia do país e o cenário de inflação prejudicaram as contas municipais, com queda na arrecadação do ICMS e do FPM.

Alega ter promovido, de forma gradativa, a redução do passivo do Município, reestabelecendo o equilíbrio financeiro, devendo ser considerado que o exercício de 2017 foi seu primeiro ano à frente do Executivo.

Visto o que dos autos consta, constato que o índice de liquidez imediata (capacidade de quitar dívidas de curto prazo apenas com recursos em banco e em caixa) teve queda considerável em 2017, ano em que o atual Prefeito assumiu a gestão, saltando de 0,82 em 2016 para apenas 0,29, enquanto que o índice de liquidez corrente caiu de 0,82 para apenas 0,34, ambos muito abaixo do recomendado, que seria de 1.

De fato, a Equipe Técnica reconhece a boa capacidade da municipalidade em honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, entretanto a própria Auditoria ressalva tal apontamento. Expõe que tal afirmação levou em consideração os recursos do RPPS, que não devem ser considerados para a análise aqui empreendida, uma vez que tais recursos estão vinculados ao pagamento de benefícios previdenciários atuais e futuros, devendo ser desconsiderados para análise da capacidade de pagamento do Município.



De se ver que a incapacidade de honrar imediatamente compromissos de curto prazo apenas denota gastos maiores do que se poderia quitar, a evidenciar, ainda mais, o mau planejamento governamental.

Ao revés, por oportuno, deve ser sopesado o fato de ser o primeiro ano de gestão do defendente, bem assim ter havido queda nas receitas municipais e no repasse do FPM ao ente, fatores que, por certo, refletiram nos índices em análise.

3. REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES

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

A defesa afirma ter havido equívoco no lançamento de algumas receitas municipais em 2016, sendo a auditoria induzida a erro por equívoco provocado pela contabilidade da gestão de 2016. Diz que o valor repassado a maior, R\$ 513,43, é irrisório, incapaz de macular as contas em análise.

Verifico que a quantia apontada como acima do limite máximo permitido para repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores corresponde a menos de 0,1% do valor total devido, montante este que considero irrisório. Decerto, parece-me muito mais um erro de cálculo da municipalidade quando da contabilização do limite estabelecido legalmente.

Afastada a irregularidade.

4. RESPONSABILIDADE FISCAL

[ID.13] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1)

Afirma o defendente que o percentual correto dos gastos com a DTP no 3º quadrimestre de 2017 seria o apontado no Relatório de Gestão Fiscal/17, que aponta o valor de 53,69%, diferentemente dos 54,83% apontados no RA. Isso porque, argumenta, o Consórcio CONIAPE não teria empenhado qualquer valor vinculado ao orçamento do município (doc. 10), motivo por que não entraria no cálculo da DTP.

Alega ter o ente se mantido abaixo do limite de gastos (54%) com a DTP durante todo o ano auditado, bem assim ter atingido 51,86% no 1º quadrimestre de 2018.

Inicialmente, verifico que o valor apresentado pela Auditoria se mostra correto. Como bem apontado, a diferença entre o apontado



por ela e pela defesa decorre da contabilização das despesas com pessoal de Vertente do Lério como ente consorciado, participante do Consórcio CONIAPE, que não foi considerado no cálculo do RGF.

Entretanto, verifico que o 3º quadrimestre (54,83%) de 2017 foi o primeiro a apontar desenquadramento do limite (54%) imposto pela LRF. Como sabido, tem o gestor até o segundo quadrimestre seguinte ao desenquadramento para reconduzir os gastos ao patamar legal, motivo por que se faz necessária a análise desse apontamento no exercício subsequente, quando se avaliarão as medidas tomadas pela gestão para diminuição dos gastos.

Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Constituição Federal de 1988

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

Isso posto, o mero desenquadramento dos gastos em um quadrimestre não gera, a quem lhe deu causa, reprimenda imediata por parte desta Corte, devendo o julgamento se dar em cotejo com as medidas tomadas pela Gestão para recondução dos gastos ao limite legal.



Para fins de contas de governo, o que se pode concluir é que, de fato, as despesas com pessoal estão acima do limite legal de 54%. Entretanto é oportuno registrar que os apontamentos aqui apresentados caracterizam infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, inc. IV, da Lei Federal nº 10.028/2000), cuja responsabilidade administrativa é processada no bojo de um processo específico (art. 21, inc. III, da Lei Orgânica deste Tribunal – Lei Estadual nº 12.600/04), Processo de Gestão Fiscal, por força do § 2º do art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000, c/c Resolução TC nº 30/2015.

[ID.14] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

[ID.15] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

Afirma a defesa que a LRF veda, em seu artigo 42, a contração de obrigações que não podem ser quitadas no mesmo exercício quando se trata dos dois últimos quadrimestres de mandato do prefeito, de forma que, por se tratar do primeiro ano do Prefeito à frente do Executivo Municipal, não haveria que se falar em qualquer irregularidade.

De outro canto, diz que a frustração da arrecadação de receitas em decorrência de repasses dos governos Federal e Estadual inferiores aos previstos, aliada ao alto nível de endividamento decorrente de gestões anteriores, comprometeram o equilíbrio financeiro do Município em 2017. No fecho, alega se tratar de irregularidade de menor gravidade, incapaz de macular as contas em análise.

Verifico que a inscrição de despesas sem a respectiva contrapartida no mesmo exercício acaba por aumentar o passivo do Município, impactando o cálculo da liquidez, comprometendo as gestões futuras, que terminam sendo obrigadas a dispor de receitas futuras para quitar dívidas de administrações passadas.

Destarte, verifico que, de fato, a vedação prevista no art. 42 da LRF está adstrita ao gestor em seus dois últimos quadrimestres de mandato. Entretanto, em que pese não haver previsão legal expressa, a assunção de obrigações pelo gestor sem a respectiva contrapartida no mesmo ano, ainda que seja seu primeiro ano de mandato, atenta contra o equilíbrio fiscal municipal, por ensejar o pagamento de despesas ainda que indisponíveis os recursos.



Outrossim, em que pese a queda na arrecadação das receitas, deve o Gestor tomar as medidas cabíveis e necessárias para adequar os gastos do ente com a realidade fática municipal, não sendo suficiente a elidir a irregularidade a alegação de frustração de receitas.

4. EDUCAÇÃO

[ID.16] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

Aduz a defesa que o valor deixado empenhado em restos a pagar na fonte FUNDEB foi de apenas R\$ 145.067,59, montante pequeno se comparado ao valor total recebido por este fundo. A par disso, diz que tal valor foi pago com recursos próprios municipais (doc. 11), não configurando, portanto, qualquer irregularidade.

Vejo que houve um equívoco da auditoria ao lançar na conclusão do Relatório, como irregularidade, a realização de despesas do FUNDEB sem lastro financeiro.

Na verdade, a lei não impede a realização de despesas na área de educação além dos recursos do FUNDEB, que poderá ser custeado por outras fontes de recursos, a exemplo de receitas próprias. O que a Lei Federal nº 11.494/07 (art. 21, §2º) estabelece é que não se deixe mais de 5% de saldo na conta do FUNDEB, e eventual saldo negativo não deve ser pago com recursos do FUNDEB do exercício posterior, mas sim com outras fontes de recursos.

O gestor público de recursos do antigo FUNDEF e do atual FUNDEB não deve utilizar recursos de um exercício para pagar débitos de exercícios anteriores, sem que tenha sido deixado saldo comprometido especificamente para tal fim no exercício correspondente. Para tal devem ser usadas rubricas próprias do orçamento do exercício corrente.

Decisão TC nº 1.346/07

Recentemente, em duas oportunidades já me manifestei sobre o tema, esclarecendo essa questão:

- Há dois pontos levantados pela auditoria que devem ser desconsiderados: a) a realização de despesas do FUNDEB sem lastro financeiro (item 4.4), tendo em vista que a lei não impede a realização, mas sim que sejam utilizados recursos do FUNDEB do ano seguinte para pagar despesas



do exercício anterior, devendo tal “déficit” ser coberto por receitas próprias do orçamento do exercício corrente (Decisão TC nº 1.346/07), o que somente é possível ser verificado no exercício de 2014 (exercício posterior ao analisado);

Processo TC nº 1430036-9

Quanto à falta de numerário apontado pela auditoria, item “b1”, é importante registrar que o saldo contábil negativo, por si só, não é uma irregularidade. Este Tribunal, entretanto, diante de tal cenário, atenta para que o gestor municipal se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, deve o saldo da conta do referido fundo ser recomposta em montante equivalente ao valor despendido (Decisão TC 1346/07).

Processo TC nº 1250091-4

Em síntese, a auditoria não avançou na análise (que exigiria adentrar no exercício de 2018) a ponto de concluir que tenha havido o descumprimento das orientações contidas na Decisão TC nº 1346/17, que alerta para que não sejam utilizados recursos do FUNDEB do um exercício para pagar despesas vinculadas ao FUNDEB do exercício anterior.

5. PREVIDÊNCIA PRÓPRIA

[ID.17] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 8.972.612,99 (Item 8.2).

Argui a defesa que as contribuições previdenciárias devidas ao RPPS foram integralmente repassadas, bem assim ter sido adotada e aplicada a alíquota suplementar sugerida no cálculo atuarial.

De logo, mister pontuar ser o déficit atuarial decorrente de uma construção histórica. De se ver que o equilíbrio atuarial é de fundamental importância à sobrevivência do sistema previdenciário, pois se trata da equivalência a valor presente entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas. Quando as despesas são maiores que as receitas, há um crescente endividamento público.

Verifico que, além do equilíbrio no exercício financeiro, o regime próprio deve ter um plano de custeio que garanta os recursos necessários para o pagamento das despesas projetadas para os exercícios posteriores previstos no cálculo atuarial. Deve-se, portanto,



entender a expressão “equilíbrio financeiro e atuarial” como a garantia de que os recursos do RPPS serão suficientes para o pagamento de todas as suas obrigações, tanto no curto prazo, a cada exercício financeiro, como no longo prazo, que alcança todo o seu período de existência.

Assim, quanto ao atual gestor, o que se tem que verificar é se foram tomadas as medidas indicadas pela análise atuarial, se as contribuições previdenciárias foram repassadas/recolhidas na integralidade e tempestivamente, se havia um plano de amortização do déficit previdenciário a ser observado, entre outros. Ou seja, qual a contribuição do atual gestor para a melhora ou piora do déficit e do sistema previdenciário do município.

In casu, constato ter o gestor tomado as medidas necessárias a seu alcance no afã de evitar o endividamento do ente municipal, tendo recolhido integralmente as contribuições previdenciárias devidas e tendo adotado a alíquota suplementar sugerida pelo atuário. Faz-se necessário, entretanto, que a prefeitura estude alternativas de ações que visem minimizar ou controlar o déficit atuarial apontado (R\$ -8.972.612,99).

6. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

[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).

O Prefeito diz ter tomado diversas medidas ao assumir a gestão municipal para melhorar o nível de transparência “Insuficiente” alcançado em 2015 e 2016. Afirma ter realizado o treinamento e desenvolvimento de servidores, ter contratado nova empresa para reformar o *site* da prefeitura, contratado empresa para reformular e desenvolver novo portal da transparência municipal.

Com a finalidade de se realizar um debate mais apropriado sobre a transparência pública, até mesmo para fins de aplicação de eventual sanção pelo descumprimento da legislação correlata, o Tribunal de Contas realiza, de forma periódica, um diagnóstico da avaliação dos portais da transparência das 184 prefeituras municipais do Estado de Pernambuco.

Para fins de contas de governo, o que se pode concluir é 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 “Moderado”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE”.

Entretanto, verifico tomadas medidas pela gestão no afã de se alcançar uma melhora no nível de transparência municipal, saltando do nível “Insuficiente”, em 2015 e 2016, para “Moderado”, em 2017, ano em que o atual Prefeito assumiu a chefia do Executivo Municipal.

Assim, diante do exposto,

VOTO pelo que segue:

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.
CONTAS DE GOVERNO.
FRAGILIDADE ORÇAMENTÁRIA.
SUPERESTIMATIVA DA RECEITA.
INEFICIENTE CONTROLE
CONTÁBIL. INCAPACIDADE DE
PAGAMENTO DAS OBRIGAÇÕES
DE CURTO PRAZO. PRIMEIRO
ANO DE MANDATO..**

1. O gestor, em seu primeiro ano à frente da chefia do Executivo municipal, não pode ser responsabilizado por falhas no planejamento orçamentário realizado no exercício financeiro anterior.

2. A ausência de irregularidade de maior potencial ofensivo aliada ao fato de ser o primeiro ano de mandato do Prefeito favorecem o julgamento pela aprovação das contas.

CONSIDERANDO que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

CONSIDERANDO que o presente processo se refere às contas de governo, instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo, apresentadas na forma de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o



planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária, demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesas com pessoal e repasse ao legislativo, bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

CONSIDERANDO que a análise do presente processo não se confunde com a das contas de gestão (art. 70, inc. II, CF/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25 /06/02, DJ 16/09/02);

CONSIDERANDO o déficit na execução orçamentária de R\$ 573.302,61, tema que tem sido de grande preocupação por parte dos Tribunais de Contas;

CONSIDERANDO a incapacidade da contabilidade municipal em apresentar informações consistentes no Balanço Patrimonial, prejudicando a análise sobre a real composição e resultados do demonstrativo contábil;

CONSIDERANDO a ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade;

CONSIDERANDO o ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permitiu saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas;

CONSIDERANDO a incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo dos compromissos de até 12 meses;

CONSIDERANDO a inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio;

CONSIDERANDO se tratar do primeiro ano de mandato à frente da Chefia do Executivo Municipal;

Renato Lima De Sales:

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;



EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Vertente do Lério a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Renato Lima De Sales, relativas ao exercício financeiro de 2017.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Vertente do Lério, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, se houver, a medida a seguir relacionada :

1.
 1. **Fortalecer o planejamento orçamentário, mediante revisões adequadas para a receita/despesa, atentando para as exigências estabelecidas pela legislação;**
 2. **Elaborar a Lei Orçamentária Anual como instrumento de um planejamento adequado, contendo autorização para abertura de créditos adicionais compatível com a realidade municipal;**
 3. **Adequar as despesas empenhadas à capacidade de arrecadação municipal;**
 4. **Elaborar os demonstrativos contábeis e o Balanço Patrimonial seguindo todas as diretrizes estabelecidas em lei;**
 5. **Fortalecer o sistema de registro contábil, procedendo ao registro da provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto, com base nos Princípios Contábeis da Oportunidade e da Prudência, da Portaria nº 564/2004, que aprova o Manual da Dívida Ativa (art. 2º);**
 6. **Inscriver Restos a Pagar Processados e não Processados, a serem custeados com recursos vinculados, apenas se houver disponibilidade de caixa para o exercício subsequente;**
 7. **Seguir integralmente as normas de transparência dispostas na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal.**



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: a752c099-9044-4211-99a8-30e271167456

Este é o voto.



ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	28,72 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	75,05 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	17,14 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	54,83 %	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,56 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE , relatora do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUIDO ROSTAND CORDEIRO
MONTEIRO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora