



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, DOUTOR CARLOS PORTO.

PROCESSO T.C. 20100462-8

PREFEITURA MUNICIPAL DE VERTENTE DO LÉRIO

PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXERCÍCIO 2019

GOVERNO

RENATO LIMA DE SALES, já qualificado nos autos do processo em epígrafe, por intermédio de seu advogado, com procuração já inclusa, 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 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

Trata-se de Relatório de Auditoria que teve por objetivo analisar a Prestação de Contas de Governo do Município de Vertente do Lério/PE, relativa ao exercício de 2019.

Após a análise da documentação fornecida, a Equipe de Auditoria constatou a presença das seguintes irregularidades, as quais serão adiante esclarecidas.

DO MÉRITO

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

Alude o respeitável Relatório de Auditoria que a Lei Orçamentária Anual – LOA, fora elaborada com receitas superestimadas, com valores não correspondentes à real



capacidade arrecadadora do Município. Pontifica o Relatório: “*Verifica-se que a receita prevista na LOA do exercício de 2019 estava superestimada e não correspondia à real capacidade de arrecadação do Município de Vertente do Lério quando considerado o histórico de arrecadações nos últimos anos.*”

Ressalte-se que do montante de R\$ 36.878.773,00 (trinta e seis milhões oitocentos e setenta e oito, setecentos e setenta e três reais) do Orçamento de Vertente do Lério para o exercício de 2019, o valor de R\$ 5.050.120,00 (cinco milhões cinquenta mil e cento e vinte reais), equivalendo a 13,69% do total de receitas previstas, se refere a previsão de arrecadação de receita de capital, notadamente valores a serem repassados por meio de convênios e contratos de repasses dos governos Federal e Estadual. Ver-se que no exercício de 2019 o Município arrecadou. No entanto, para esta categoria econômica o Município arrecadou apenas R\$ 316.147,93 (trezentos e dezesseis mil cento e quarenta e sete reais e noventa e três centavos).

Ressalte-se que as estimativas das transferências voluntárias são a base do planejamento financeiro dos Municípios. Dessa forma, as variações entre as previsões de repasses e os valores realizados impactam diretamente as estimativas no âmbito municipal.

No mais, a projeção de receita seguiu os preceitos estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019, 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 científicos.

Apesar de apontar que há superestimativa das receitas, a auditoria informa que houve superávit na execução orçamentária. Daí, que, de pronto, há de se concluir que o gestor municipal, no exercício de 2019, não realizou despesas além da capacidade de arrecadação. Do contrário, fez economia o que gerou superávit financeiro no exercício, senão vejamos:



Tabela 2.4a Execução Orçamentária, 2019 - Vertente do Lério

Descrição	Previsão / Autorização (R\$)	Arrecadação / Execução (R\$)	% Executada
Receita Orçamentária (A)	36.878.773,00(1)	26.641.463,77(2)	72,24
Despesa Orçamentária (B) (com alterações orçamentárias*)	36.998.773,00(1)	26.226.238,19(3)	70,88
Superavit de Execução Orçamentária (A - B)		415.225,58	

Fonte: (1)Balanço Orçamentário do município (doc. 04)
(2)Apêndice I deste relatório (Análise da Receita Arrecadada)
(3)Item 2.4.2 deste relatório (Despesa Realizada)

Fonte: Relatório de Auditoria TCE Processo TCE-PE no 20100462-8

Importante ressaltar que a gestão municipal tem tomado as medidas necessárias visando a adequação orçamentária a sua real capacidade de arrecadação. Tanto, que o Orçamento para o **exercício de 2020 (Lei Municipal nº 489 de 06 de dezembro de 2019) foi reduzido, em relação ao orçamento do ano de 2019, em R\$ 3.340.986,00,** portanto demonstrando a boa fé do gestor em efetivar a readequação orçamentária do Município.

Esta corte de contas, por diversos julgados já entendeu os apontamentos destacados pela auditoria quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial serem insuficientes, por si só, para macular as presentes contas, devem ser encaminhados ao campo das determinações/recomendações, para que sejam procedidas as devidas correções (Processos TCE-PE nº 1470040-2, TCE-PE nº 15100046-3, TCE-PE nº 1401805-6, TCE-PE nº 1460073-0 e TCE-PE nº 19100214-8).

[ID.02] LOA COM PREVISÃO DE UM LIMITE EXAGERADO PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS, DESCARACTERIZANDO A CONCEPÇÃO DA PEÇA ORÇAMENTARIA COMO UM INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO (ITEM 2.1).

Sobre esta questão é importante ressaltar que a legislação que estabelece as regras de elaboração do Orçamento Anual para a União, Estados, Municípios e o **Distrito Federal, a Lei Federal nº 4.320/64, não atribui qualquer limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais.**

Excelência, os apontamentos em apreço merecem os seguintes esclarecimentos.

Inicialmente, cabe destacar que no caso específico da LOA que conduziu a gestão orçamentária do exercício de 2019 – Lei Municipal nº 474/2018, a análise



conjuntural dos dispositivos que tratam da possibilidade de abertura de crédito adicional, por suplementação, nos informa o seguinte:

Art. 7º. Para a execução do Orçamento de que trata a Lei, fica o Poder Executivo autorizado a:

I. Abrir Créditos Suplementares, mediante a utilização dos recursos adiante indicados, até o limite correspondente a 40,00%, do total da Despesa Fixada nesta Lei, com as seguintes finalidades:

a) Atender insuficiência nas dotações orçamentárias, utilizando como fonte de recursos, as disponibilidades caracterizadas no parágrafo 1º, do Artigo 43, da Lei Federal no 4.320, de 17 de março de 1964.

Parágrafo Primeiro - Fica o Poder Executivo autorizado a realocar recursos orçamentários entre unidades orçamentárias e órgãos, utilizando como fonte de recurso as disponibilidades caracterizadas no parágrafo 1º, do Artigo 43, da Lei Federal no 4.320, de 17 de março de 1964.

Parágrafo Segundo - O limite fixado no inciso I, deste Artigo, poderá ser aumentado por proposta do executivo, mediante aprovação do Legislativo.

Ao se analisar a situação fática da gestão orçamentária do Município de Vertente do Lério/PE, **verifica-se que esse limite de 40% (quarenta por cento), para abertura de crédito adicional por Decreto foi devidamente observado.**

Isso pode ser verificado no demonstrativo dos créditos suplementares que ora se colaciona em anexo, **(Doc. 01)**, cuja análise indica, inclusive, que foram suplementados, **aproximadamente 27,94% (vinte e sete vírgula noventa e quatro)** dos créditos autorizados pelo art. 7º da LOA, restando devidamente cumprido o limite instituído pelo dispositivo legal.

Além disso, esta Corte de Contas já exarou entendimento no sentido de tal falha deve ser objeto de recomendações, senão vejamos:

PROCESSO T.C. Nº 1270088-5

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VENTUROSA
(EXERCÍCIO DE 2011)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE VENTUROSA

INTERESSADO: Sr. EUDES TENÓRIO CAVALCANTI



ADVOGADO: Dr. MARCOS AURÉLIO MARTINS DE LIMA – OAB/PE Nº

29.710 RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PARECER PRÉVIO

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, despesa com pessoal e repasse ao legislativo; bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

CONSIDERANDO que alguns apontamentos relatados pela auditoria são de pouca materialidade (duodécimo repassado ao Poder Legislativo no montante de 0,83% acima do limite legal, e o atraso no repasse de apenas dois dias no mês de dezembro);

CONSIDERANDO que são passíveis de medidas corretivas os apontamentos relativos às inconsistências contábeis;

CONSIDERANDO a fragilidade registrada no planejamento governamental e na execução orçamentária (alteração, por meio de créditos adicionais, de 79,08% da proposta inicialmente aprovada; gastos elevados na área de saúde x número de médicos disponibilizados e indicadores sociais encontrados; e a ausência de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso);

CONSIDERANDO a não adoção da alíquota previdenciária estabelecida pela Avaliação Atuarial; bem como o pagamento intempestivo de contribuição, acarretando o pagamento de multas e juros (que não alcança 1% do valor total repassado/recolhido à previdência);

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados como o artigo 75, da Constituição Federal, **Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 22 de maio de 2014, EMITIR Parecer Prévio, recomendando à Câmara Municipal de Venturosa a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS**, das contas do Prefeito, Sr. Eudes Tenório Cavalcanti, relativas ao exercício financeiro de 2011, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição



do Brasil, e 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCEPE), 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 deste Parecer Prévio, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:

(...)

c) Fortalecer o planejamento governamental, minimizando o volume de alterações, mediante créditos adicionais, do orçamento inicialmente apresentado

(...)

Recife, de maio de 2014.

Conselheira Teresa Duere - Presidente da Segunda Câmara e

Relatora

Conselheiro Marcos Loreto

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior Presente: Dra. Germana Galvão Cavalcanti Laureano - Procuradora – **destaques nossos.**

Além de que o Município de Vertente do Lério tem buscado implementar mecanismos que venha melhorar seus instrumentos de planejamentos. Assim, a Lei Municipal nº 489/2019 (LOA para o Exercício de 2020), reduziu o percentual de suplementação para 30% e a Lei Municipal nº 512/2020 (LOA para o Exercício de 2021) determinou o percentual para 25%. Além de ter efetivado a redução do orçamento município, visando adequar a realidade orçamentária ao cenário econômico atual.

Nesse sentido, portanto, demonstrado inexistir qualquer conduta negligente, bem como o cumprimento da finalidade pública, assim, têm-se **AFASTADA A IRREGULARIDADE** apontada.

[ID.03] PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DEFICIENTE (ITEM 2.2).

No que diz respeito à Programação Financeira e ao Cronograma Mensal de Desembolso, verificou-se, em obediência ao previsto no art. 13 da LRF, que a programação financeira evidencia o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação. Por outro lado, “não foi identificada a especificação, em



separado, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.”

Senhor Conselheiro, com a devida vênia, a inclusão da referida informação não é uma obrigatoriedade da Lei Complementar Federal nº 101 de 4 de maio de 2000, como se verifica na leitura do art. 13 do referido diploma legal:

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa. O fato da Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso não conter a referida especificação não a deslegitima, mesmo porque a especificação não é uma exigência legal, mas sim uma possibilidade.

Neste sentido, analisando tais dispositivos, verifica-se que não há exigência expressa de que conste na Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso as medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa do município, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa devendo tal apontamento constar no campo das recomendações.

Portanto, a identificação dos equívocos relatados não pode ser consideradas infrações político-administrativa, em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que são corolários do Estado Democrático de Direito e sempre observados nas decisões desse Tribunal, devendo as imputações aqui trazidas serem tidas por falhas formais e levadas ao campo das recomendações, conforme já vem entendendo esta Corte de Contas no julgamento de processos que apresentam as mesmas incongruências. Vejamos:

“INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO 19ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 26/03/13 PROCESSO TC Nº 1202565-3 PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DO CABO DE SANTO AGOSTINHO, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011 [...] 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 art. 8º, da LRF;

[...] 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”. – Destacou-se.

“INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO 13ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 12/03/19 PROCESSO TC Nº 17100011-0 PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO VICENTE FÉRRER/PE, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. [...] 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, por outro ângulo, distorções na Lei Orçamentária Anual - LOA, em desconformidade com a Constituição Federal, artigos 37 e 167, incisos V e VI; arrecadação deficiente de receitas próprias e da dívida ativa, indo de encontro à Carta Magna, artigos 29, 30, 37, 156 e LRF, artigos 1º e 11 a 14; insuficiente transparência do Poder Executivo, destoando Constituição Federal, artigos 1º, 5º, inciso XXXI, e 37, e da Lei do Acesso à Informação, artigo 8º, e da LRF, arts. 23, 48 e 73-C; déficit no Plano Previdenciário do Município, em desconformidade com Constituição da República, artigos 37, 40 e 201, Lei Federal nº 8.212/91, artigo 3º, e Portaria nº 403/08 MPS, artigo 2º, inc. XX; e descumprimento do limite de gastos com pessoal no final do exercício de 2015 (LRF, artigos 19 e 20); CONSIDERANDO, à luz dos elementos nos autos, enseja-se aplicar os postulados da proporcionalidade e razoabilidade; CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ; EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de São Vicente Ferrer a aprovação com



ressalvas das contas do(a) Sr(a). Flávio Travassos Régis De Albuquerque, relativas ao exercício financeiro de 2016. – Destacou-se.

Assim, não há qualquer ofensa a preceito legal ou regulamentar que possa levar à irregularidade das contas da Defendente quanto a este ponto, pelo que pugna pelo afastamento do apontamento, reservando-o ao campo das recomendações, se entender necessário.

[ID.04] CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO MENSAL DE DESEMBOLSO DEFICIENTE (ITEM 2.2).

O processo de elaboração da programação financeira e do cronograma de desembolso consiste em uma tarefa complexa, considerando que as prioridades quanto as alocações dos recursos podem ser modificadas ao longo do exercício financeiro.

No exercício em tela houve uma expressiva frustração de recebimento de transferências oriundas das esferas Federal e Estadual, conforme demonstra o Balanço Orçamentário (documento 4 da Prestação de Contas), fato que demandou a necessidade de se realocar recursos, promovendo um distanciamento entre as despesas previstas e as efetivadas, circunstância que independe da vontade do Gestor.

No mais, nobre Conselheiro, durante o exercício financeiro de 2019 cumpriu fielmente com todos os pagamentos de servidores, fornecedores, parcelamento de débitos, realizou investimentos em várias áreas do município.

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] 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 PASSIVEIS DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA (ITEM 2.2).

O Relatório de Auditoria aponta, em síntese, que a Programação Financeira não especificou, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da



dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Com a devida *vênia*, a inclusão da referida informação não é uma obrigatoriedade da Lei Complementar Federal nº 101 de 4 de maio de 2000, que assim dispõe no art. 13:

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, **com a especificação, em separado, quando cabível**, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

O fato da Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso não conter a referida especificação não a deslegitima, mesmo porque a especificação não é uma exigência legal, mas sim uma possibilidade.

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

[ID.06] AUSÊNCIA DE REGISTRO, EM CONTA REDUTORA, DE AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS, EVIDENCIANDO, NO BALANÇO PATRIMONIAL, UMA SITUAÇÃO NÃO COMPATÍVEL COM A REALIDADE (ITEM 3.2.1). E [ID.07] AUSÊNCIA DE REGISTRO, EM CONTA REDUTORA, DE AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS, EVIDENCIANDO, NO BALANÇO PATRIMONIAL, UMA SITUAÇÃO NÃO COMPATÍVEL COM A REALIDADE (ITEM 3.2.1).

A equipe técnica aponta a ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos e de notas explicativas que detalhem os critérios utilizados para definição da expectativa de realização de créditos.

Primeiramente, Senhor Conselheiro alegamos que não houve qualquer prejuízo nas análises de liquidez por parte da auditoria, já que os valores da Dívida Ativa foram **100% lançados na conta do ATIVO NÃO CIRCULANTE**. Assim sendo, não houve evidenciação de uma situação não compatível com a realidade, conforme quer sustentar a auditoria. Em verdade, são irregularidades de natureza formal, que não têm o condão de macular a apreciação das presentes contas.



Diante de todo o exposto, entende o defendente que a falha apontada neste item não prejudica a análise das contas, em especial a capacidade de pagamentos a curto prazo como um todo, e que deve ser apenas motivo para recomendação por esta Corte de Contas.

[ID.08] INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS A SEREM CUSTEADOS COM RECURSOS VINCULADOS SEM QUE HOUVESSE DISPONIBILIDADE DE CAIXA (ITEM 5.4).

Neste item aponta a auditoria que houve inscrição de restos a pagar não processados com fonte de recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa suficiente.

Tabela 5.4b Restos a Pagar não Processados e Disponibilidade de Caixa Poder Executivo, 2019 – Vertente do Lério

Descrição	Recursos Vinculados	Recursos Não Vinculados	Total dos Recursos
Disponibilidade de Caixa Líquida (H=E-F)	205.309,91	11.313.060,96	11.518.370,87
Restos a Pagar Não Processados do exercício (I)	514.615,10(1)	121.594,13(1)	636.209,23
Restos a Pagar Não Processados do exercício inscritos sem disponibilidade de caixa (J=I-H)	309.305,19	0,00	309.305,19

Fonte: RGF (doc. 13).

Acrescentamos aqui, Senhor Conselheiro, que a auditoria apontou o valor R\$ 309.305,19 como sendo os Restos a pagar Não Processados inscritos em recursos vinculados sem disponibilidade de Caixa. Ocorre que o valor, pertencem a fonte de recurso pelo Fundo de Desenvolvimento Estadual - FEM, ou seja, valores não repassados pelo Governo do Estado de Pernambuco no exercício de 2019. Então, são valores que independem da vontade do Gestor.

Importa salientar que os restos a pagar não processados não implica em despesa realizada, mas, tão somente, após regular liquidação da despesa, com a verificação do direito adquirido pelo credor, conforme disposto no artigo 63 da Lei 4.320/64.

Especificamente, os restos a pagar inscritos na fonte de recursos se referem ao contrato firmado entre o Município e a empresa C P M CONSTRUTORA LTDA com o objeto: contratação de empresa para prestar serviços no capeamento asfáltico em C.B.U.Q em diversas ruas deste município, conforme TP Nº 00002/2019. Este contrato só teve a liquidação no exercício seguinte 2020, inclusive, os recursos necessários ao



custeio da despesa foram repassados pelo Governo do Estado nos exercícios seguintes (2020 e 2021), conforme extrato contábil em anexo (**Doc. 02**).

Estando, portanto, regular.

[ID.09] DESCUMPRIMENTO DO PRAZO DE UTILIZAÇÃO, DE ATÉ O PRIMEIRO TRIMESTRE, DO SALDO DO FUNDEB RECEBIDO NO EXERCÍCIO (ITEM 6.3)

Neste tópico a auditoria afirma que o saldo do FUNDEB em 2018 a ser utilizado em 2019 foi no montante de R\$ 136.744,01 e que o valor não foi utilizado até o 1º trimestre de 2019, contrariando o art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Se verifica que o valor apurado pela auditoria como sendo o saldo deixado em dezembro de 2018 diverge daquele constante nos demonstrativos contábeis acostados na Prestação de Contas do exercício de 2018. Conforme consta no extrato bancário (**Doc. 03**) da conta bancária nº 18159-5(utilizada para recebimento das receitas do FUNDEB no exercício de 2018), o saldo do final do exercício de 2018 de R\$ 54.796,45 e este saldo utilizado em sua totalidade ainda no mês de janeiro de 2019.

Para comprovar a alegação, nesta ocasião estamos acostando documento com demonstrativo das receitas do FUNDEB no período de 01-01-2019 a 18-01-2019 (**Doc 04**), que foi no total de R\$ 327.610,10. Já as despesas do FUNDEB realizadas neste período totalizaram o montante de R\$ 377.753,56, restando o saldo, no final do período aqui indicado de R\$ 4.754,55. Ou seja, saldo, remanescente da arrendação no exercício corrente.

Por fim, resta provado a inexistência de irregularidade.

[ID.10] DESCUMPRIMENTO DO LIMITE MÍNIMO DE 15% EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ITEM 7.1).

A Equipe de Auditoria indica no Relatório que o Município de Vertente do Lério no exercício de 2019 aplicou, apenas, 13,32% na área da saúde, descumprindo o artigo 7º, da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Ocorre que houve um equívoco no preenchimento das informações relativas ao volume das despesas com recursos próprios em ações e serviços de saúde no SIOPS 6º Bimestre de 2019, de onde a auditoria extraiu as informações para fins de elaboração do APENDICE XI (fl. 98) do Relatório Prévio.



A falha se deu por uma falha na geração dos dados quando da apuração das despesas liquidadas por fonte de recursos no SIOPS, especificamente quanto a fonte de recursos SUS que registrou equivocadamente o montante de R\$3.678.923,25, onde o valor correto, conforme documento 21 presente na prestação de contas era de R\$ 3.124.651,73. Ou seja, R\$ 554.271,52 registrado a maior do valor correto.

Há de se observar que o total de despesas custeadas com a fonte de recursos próprios foi corretamente registrado no montante de R\$ 2.469.348,46, no entanto, a auditoria ao elaborar o apêndice XI efetivou indevida dedução do valor reduzindo para R\$ 1.845.019,82.

Importante clarear que uma simples análise em outros documentos constantes na Prestação de Contas é possível verificar o cumprimento da determinação legal no toque ao percentual de investimento em ações de saúde. Os documentos 14 (Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) – SICONFI) 21 (Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e Serviços de Saúde) acostados aos autos do processo da prestação de contas em 30-04-2020 (no momento da entrega) são suficientes para comprovar que o município de vertente do Lério despreendeu **17,82%** dos recursos próprios para ações de saúde.

No mais, para que não reste dúvida quanto ao atendimento do limite, o Município procedeu com a retificação dos dados do SIOPS 6º bimestre de 2019, e que neste momento acostamos na presente defesa (**Doc. 05**), visando, sobretudo, compatibilizar com os demais documentos contábeis. Assim, após a retificação, temos o seguinte quadro no SIOPS 6º Bimestre de 2019:

DEMONSTRATIVO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS MUNICIPAIS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE:

ITENS	EXECUTADO NO EXERCÍCIO DE 2019 6º BIMESTRE
Receita de Impostos - Vinculada conforme a LC 141/2012 - em R\$ (A)	13.854.755,53
Despesas com Recursos Próprios em Ações e Serviços de Saúde - em R\$ (B)	2.469.348,46



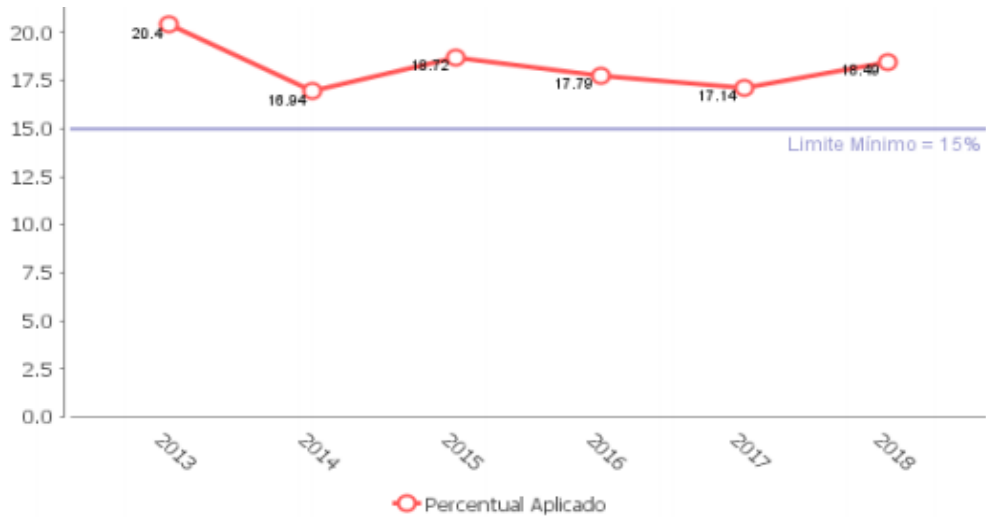
Recursos Próprios aplicados em Ações e Serviços de Saúde - em % (C=B/A x 100)	17,82
Despesa Total com Ações e Serviços de Saúde por habitante - em R\$	786,16
Despesa com Recursos Próprios em Ações e Serviços de Saúde por habitante - em R\$	322,12

Fonte: Siops 6º Bimestre 2019

Diante disso, resta comprovado o equívoco da auditoria, que foi induzida ao erro pelos dados disponibilizados no SIOPS 6º Bimestre de 2019, e que o Município de Vertente do Lério cumpriu integralmente, inclusive acima do limite mínimo, sendo o percentual total de 17,82%.

Com a finalidade de reforçar a alegação de cumprimento de investimento em ações da saúde, estamos acostando demonstrativo contábil **“Relação de Guias de Receitas Extra-Orçamentárias” (Doc. 06)** que demonstra os repasses de recursos próprios da Prefeitura para o Fundo de Saúde, onde, é possível verificar que foi repassado, em 2019, o total de R\$ 2.453.731,40, ou seja valor bem superior ao indicado pela auditoria. Já as despesas realizadas e pagas com recursos próprios, como já comprovados, foi na monta de R\$ 2.442.327,93 (**Doc. 07**).

De mais a mais a série histórica de comprometimento dos recursos próprios em saúde, demonstra que o Município de Vertente do Lério tem cumprido, com larga margem, o percentual esculpido no artigo 7º da Lei Complementar 141/2012, conforme é possível verificar no gráfico a seguir:



EXERCÍCIO DO EMPENHO	Valor Mínimo para aplicação em ASPS	Valor aplicado em ASPS no exercício	Valor aplicado além do limite mínimo
Empenhos de 2019	2.078.684,86	2.464.874,17	386.189,31
Empenhos de 2018	1.949.753,64	2.382.640,37	432.886,73
Empenhos de 2017	1.445.630,14	2.310.908,78	865.278,64
Empenhos de 2016	1.916.480,72	2.000.000,00	83.519,28
Empenhos de 2015	1.638.402,56	2.398.506,80	760.104,24
Empenhos de 2014	1.629.882,13	1.993.889,13	364.007,00
Empenhos de 2013	1.504.947,11	1.992.407,02	487.459,91

Fonte: [.: SIOPS - Demonstrativo da Lei de Responsabilidade Fiscal. \(datasus.gov.br\)](https://datasus.gov.br)

O quadro acima, extraído do SIOPS e disponível para consulta pública, demonstra o alegado neste tópico de defesa, inclusive, no ano em análise, o Município



de Vertente do Lério, em termos financeiros, aplicou o montante de R\$ 386.189,31 acima do mínimo estabelecido pela legislação.

Por fim, cumpre registrar que esta Corte de Contas, ainda que houvesse a irregularidade citada, têm diversos precedentes recentes que havendo apenas uma única irregularidade diante do quadro de exigências cumpridas não maculariam as contas.

Ora, o Município atendeu o limite de despesa com pessoal (**3º Q. 52,19%**), o cumprimento de gastos com a manutenção e desenvolvimento de ensino (**29,69%**), o recolhimento integral das contribuições do RGPS e RPPS, aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (**67,67%**), atendimento do limite relacionado a dívida consolidada líquida – DCL, adoção das alíquotas de contribuição, transparência pública dentro dos padrões do ITMPE, logo, não há macula para rejeição das contas.

EM HOMENAGEM AO PRINCÍPIO DA EVENTUALIDADE, CASO O DOUTO CONSELHEIRO ENTENDA QUE PERSISTE A IRREGULARIDADE, HÁ PRECEDENTES DESTA CORTE NOS AUTOS DOS PROCESSOS 19100154-5, 20100419-7, 19100342-6, 19100109-0, 19100300-1, 19100370-0, 20100171-8, 20100217-6, EM QUE HAVENDO UMA ÚNICA IRREGULARIDADE DE NATUREZA GRAVE, AS CONTAS DEVEM SER JULGADAS REGULARES COM RESSALVAS, EM HOMENAGEM AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.

Requer, portanto, a aprovação das contas.

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](#))

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 expresso, 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 regularizar e manter-se a situação financeira favorável, inclusive, aplicando os recursos conforme estabelecidos na Constituição Federal, recolhendo as contribuições previdenciárias e dentro do limite de gasto com pessoal e 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 nexó 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 2019, 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.¹

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.²

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 atingido³.

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.”⁴

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

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 143.

² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 366.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 366.

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



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

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, 13 de abril 2021.

Walles Henrique de Oliveira Couto
OAB/PE 24.224

Mateus de Barros Correia
OAB/PE 44.176