Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

51ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/11/2020

PROCESSO TCE-PE N° 18100829-4
RELATOR: CONSELHEIRA TERESA DUERE
MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo
EXERCÍCIO: 2017
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de São João

INTERESSADOS:

José Genaldi Ferreira Zumba
LUIS ALBERTO GALLINDO MARTINS (OAB 20189-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeito Municipal de São João, relativa ao exercício de 2017, de responsabilidade do Sr. José Genaldi Ferreira Zumba, para a emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1°, inciso III, da Constituição Estadual e pelo artigo 2°, inciso II, da Lei Estadual n° 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCEPE).

Cumpre 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 de 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, recomendando 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).

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

Feitos esses esclarecimentos, passemos à análise.

O Relatório de Auditoria - RA (documento 73) 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] 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.03] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.3).

Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

[ID.04] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro dos Ativos e Passivos Permanentes Patrimonial (Item 3.1).

[ID.05] 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.06] Dívida Ativa contabilizada integralmente no grupo Ativo Circulante e sem registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas, evidenciando, no Balanço Patrimonial, situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).

[ID.07] 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.08] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R$ 251.764,65 (Item 3.4).

[ID.09] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R$ 498.712,23 (Item 3.4).

[ID.10] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (Item 3.5)

Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)

[ID.11] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)

[ID.12] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).

[ID.13] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1).

[ID.14] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).

[ID.15] Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

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] Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassados ao regime próprio R$ 72.544,83 (Item 8.3).

[ID.18] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R$ 154.339,66 (Item 8.3).

[ID.19] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar (Item 8.3).

Transparência Pública (Capítulo 9)

[ID.20] Nível “Crítico” 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 73 - pág. 84) em que se constata o descumprimento do limite (54%) da Despesa Total com Pessoal (DTP) imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos três quadrimestres de 2017 (1ºQ/2017 – 64,61%; 2ºQ /2017 – 58,75%; e 3ºQ/2017 – 63,73%).

Devidamente notificado (documentos 79/80), o então Prefeito, Sr. José Genaldi Ferreira Zumba, por meio de seu procurador (documento 74), apresentou defesa (documento 86) com juntada de documentos (documentos 87/99).

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 do 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.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

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)

A defesa alega que a causa principal para a superestimativa apontada é a previsão das receitas de capital, que variam de ano a ano, não decorrendo de uma construção histórica, mas sim de fato pontual. Aponta que o orçamento foi superavitário em R$ 423.339,29.

O que se colhe dos autos é que a superestimativa da receita não constitui fato novo na gestão do defendente, sendo este reincidente na irregularidade em questão. Conforme se depreende da análise do Gráfico 2.4.1a do Relatório de Auditoria (pág. 12), a superestimativa da receita ocorre desde 2013, passando por 2014, 2015, 2016 e atingindo em 2017 a maior diferença entre o previsto e o arrecadado, alcançando cerca de **31 milhões** de reais.

A alegação de que as receitas de capitais são voláteis e que não dependem diretamente de uma construção histórica em nada altera a superestimativa constatada. Ainda que as receitas de capital tivessem caído no ano em lume, o que não restou comprovado, o que se verifica, *in casu*, é que houve aumento de cerca de 2 milhões da receita total em comparação com exercício imediatamente anterior.

No fecho, atinente ao apontado orçamento superavitário, constato que, de fato, reflete uma boa execução orçamentária, entretanto o ponto aqui analisado trata da fase do planejamento, e não da execução. Assim, resta evidente estar a previsão das receitas desconectada da realidade fática do ente.

[ID.02] 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)

O defendente afirma que tal exigência não é uma obrigatoriedade imposta pela Lei Complementar Federal nº 101/00, sendo facultativa ao gestor sua especificação. Alega se tratar de falha formal, não devendo servir para rejeição das contas. Junta julgado deste TCE.

Verifico que o interessado não trouxe nenhuma documentação hábil a afastar o apontamento da Auditoria, limitando-se a alegar não ser exigência contida na LRF. De se ver que, ao revés do arguido em defesa, há previsão expressa no art. 13 da LRF sobre a exigência especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, a saber:

> "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." (destacado)

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

A par disso, caracterizada a irregularidade pela ausência de especificação, em separado, das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, estando tal exigência entabulada em lei.

[ID.03] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.3).

Afirma a defesa ter o legislativo municipal autorizado a abertura de créditos adicionais, sendo quase a totalidade destes aberta com fonte de recursos proveniente da anulação de dotações orçamentárias, o que, quantitativamente, não repercutiria como alteração no valor total orçado das despesas.

Verifico que de fato a maior parte dos créditos adicionais foram abertos com recursos provenientes da anulação de dotações orçamentárias, como apontado pela defesa. Entretanto improspera a alegação de ter havido autorização do Poder Legislativo, isso porque, conforme se depreende da análise da Lei Orçamentária Anual, autorizou-se a abertura de créditos adicionais até o limite de 5% da despesa fixada, no montante de R$ 3.600.000,00, sendo, ao revés, abertos R$ 9.756.883,98, correspondendo a uma alteração de 271% do valor original.

Isso posto, em que pese não ter havido alteração significativa no orçamento previsto, uma vez majoritariamente se terem utilizado recursos provenientes da anulação de dotações orçamentárias, há abertura de créditos adicionais além do que o autorizado em lei pelo legislativo municipal, o que configura a irregularidade.

2. FINANÇAS E PATRIMÔNIO

[ID.04] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro dos Ativos e Passivos Permanentes Patrimonial (Item 3.1).

[ID.05] 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).

Diz a defesa ser o controle contábil eficiente, com o registro correto por fonte de recursos, motivo por que apresentado o superávit/déficit financeiro mencionado na Lei Federal nº 4.320/64, bem assim afirma estar em total acordo com o disposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP.

Vejo que a defesa não trouxe qualquer argumento hábil a infirmar o apontado déficit financeiro de R$ 3.690.351,73, bem assim a explicar a ausência de justificativa em notas explicativas no Balanço Patrimonial. Limitou-se a afirmar ter seguido as normas constantes no MCASP e na Lei Federal nº 4.320/64, sem, no entanto, se debruçar individualmente sobre os apontamentos feitos pela Equipe Técnica deste Tribunal de Contas.

[ID.06] Dívida Ativa contabilizada integralmente no grupo Ativo Circulante e sem registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas, evidenciando, no Balanço Patrimonial, situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).

Argui a defesa ter tomado medidas para solucionar o apontado, quais sejam: contratação de um novo sistema de arrecadação tributária, criação de um conselho municipal de tributos e a elaboração de lei complementar estabelecendo novas medidas de fiscalização.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

Para além disso, o defendente afirma ter realizado várias notificações almejando o recebimento dos créditos inscritos na dívida ativa (doc. 02), mas que, decorrente do porte do município e das dificuldades financeiras, não consegue aumentar a arrecadação, além de o município possuir apenas uma vara judicial para cobrança.

Outrossim, aduz que a ausência de arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa não gerou nenhum dano à prestação dos serviços essenciais pela municipalidade, tendo atendido aos limite mínimos a serem aplicados. No fecho, aponta queda da arrecadação própria municipal, que não se trata de uma realidade individual do ente, mas de todos os municípios de mesmo porte.

Constato que não trouxe a defesa qualquer alegação a infirmar o apontamento em questão. Limitou-se a dizer ter se empenhado na arrecadação e realizado a inscrição de valores na conta “Dívida Ativa”, sem, no entanto, debruçar-se sobre a ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa.

Todas as medidas ditas tomadas pelo Gestor se referem tão somente à cobrança propriamente dita da dívida ativa. Entretanto o que aqui se avalia refere-se à ausência de registro contábil da conta “provisão para perdas da dívida ativa”, não guardando relação com a execução orçamentária e cobranças fiscais, como tenta fazer entender a defesa.

Forçoso pontuar ser tal registro de fundamental importância na real mensuração do Ativo, pois, quando não lançado, mascara a realidade orçamentária. De se ver que a ausência da conta redutora do Ativo “Provisão para Perdas de Dívida Ativa” no BP acaba por refletir situação fictícia, por tal conta evidenciar o não recebimento de valores inscritos na Dívida Ativa, contabilizados na íntegra erroneamente como conta de Ativo.

[ID.07] Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).

Afirma a defesa que a ausência das notas explicativas constitui falha de natureza formal que em nada compromete a prestação de contas como um todo. Junta julgado deste TCE neste sentido.

Constato que a própria defesa reconhece a irregularidade apontada pela Auditoria. Entendo se tratar de irregularidade de menor gravidade, motivo por que deva ser alvo apenas de recomendação por parte desta Corte de Contas.

[ID.08] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R$ 251.764,65 (Item 3.4).

[ID.09] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R$ 498.712,23 (Item 3.4).

A defesa afirma, após refazer os cálculos e anexar os comprovantes de pagamentos (docs. 03, 04 e 05), que deixou de recolher ao RGPS apenas R$ 137.326,87, referentes às contribuições descontadas dos servidores, e R$ 375.831,57 das contribuições patronais.

Alega ter havido grave queda nas receitas municipais em face da estiagem e da crise nacional, a impossibilitar o recolhimento das contribuições devidas ante a necessidade de manutenção dos serviços tidos como essenciais, sendo necessária a realização de parcelamento dos débitos previdenciários.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

Outrossim, pondera que a Súmula nº 8 deste TCE prevê que o parcelamento dos débitos isenta de responsabilidade o gestor quando demonstrada força maior ou grave queda na arrecadação, o que alega ser o caso em questão. Afirma não ter havido dolo ou má-fé, decorrendo o não repasse de circunstâncias alheias a sua vontade.

Observo que o não repasse/recolhimento de contribuições, além de comprometer o equilíbrio financeiro do regime, é omissão que gera ônus futuro ao Município, multas e juros (Decisão TCE-PE nº 0371/10). Vejamos como já se posicionou esta Corte de Contas:

"a ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias gera ônus ao Município, ainda que haja parcelamento do débito, referente aos juros e multas incidentes, comprometendo as gestões futuras". Decisão TCE-PE n.o 0549/11

No caso em questão, vejo que a defesa traz os empenhos e respectivos comprovantes de pagamentos a atestar o repasse de parte dos valores ditos não recolhidos pela Auditoria. Isto posto, acolho os novos valores apresentados pela defesa como escorreitos.

A par disso, em que pese a diminuição dos valores não repassados ao RGPS se comparados ao apontado pela Auditoria, verifico que o montante efetivamente não recolhido ainda corresponde a 25% do valor total devido ao Regime Geral, de grande monta, devendo ser considerado como suficiente à rejeição das contas.

Outrossim, quanto à alegada queda de receitas, vejo que não restou comprovada pela defesa, isto é, não há decretos a atestar a crise hídrica municipal ou a repercussão prática da aludida crise nacional no ente. Ao revés, visto o que dos autos consta, verifica-se o aumento de cerca de 2 milhões da receita total em comparação com exercício anterior, a infirmar os apontamentos feitos pela defesa.

Isso posto, argumentos genéricos sem elementos a comprová-los não são suficientes a afastar as máculas constatadas. Para além disso, consequentemente, impróspera a alegação de ter havido grave queda na arrecadação a justificar a ressalva contida na Súmula nº 8 deste TCE.

[ID.10] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (Item 3.5).

O inculpado diz ter havido melhora da liquidez imediata em comparação com o exercício anterior, não sendo a irregularidade em questão suficiente a macular as contas. Ademais, afirma, novamente, ter havido queda das receitas municipais em decorrência da crise nacional, bem assim ter havido grande estiagem a assolar o município, provocando aumento dos gastos e impedindo a quitação de algumas obrigações de forma imediata.

Averiguo que a incapacidade de honrar imediatamente os compromissos de curto prazo apenas demonstra a realização de gastos maiores do que se poderia quitar, a evidenciar, ainda mais, o mau planejamento governamental.

A aludida melhora do índice de liquidez imediata não lhe serve a afastar a mácula, isso por se encontrar o Ente na atual situação em face da própria má gestão do Interessado. A melhora quanto ao ano anterior, em que o próprio Defendente atuava como Gestor e deu causa à situação avaliada, não lhe afasta a responsabilidade.

Outrossim, quanto às alegações de queda na receita em face da crise nacional e da estiagem que teria assolado o município, verifico serem assuntos genéricos e sem comprovação nos autos. Para além disso, já foram devidamente discutidos e superados

no corpo deste voto, motivo por que não servem a afastar os apontamentos feitos pela Auditoria.

3. REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES

[ID.11] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

Afirma a defesa que todos os repasses foram efetivamente realizados, sendo o valor repassado a maior irrisório. Diz ter havido atraso no repasse apenas em duas oportunidades, novembro e dezembro, não tendo provocado qualquer prejuízo à municipalidade.

Verifico, da análise do RA (Tabela 4), que foi autorizado legalmente, a título de duodécimos, o repasse, à Câmara de Vereadores, de 7% das receitas arrecadadas pelo Município, totalizando, *in casu*, R$ 1.606.082,46. Entretanto constato repassados R$ 1.613.002,67, ou seja, R$ 6.920,21 a mais, representando 0,43% do valor total.

Isso posto, em face do baixíssimo valor repassado a maior, bem assim ante a ocorrência do atraso no repasse em apenas dois meses, entendo que o apontamento deva ser afastado, fundamentalmente por não se ter notícia de qualquer dano gerado ao erário.

4. RESPONSABILIDADE FISCAL

[ID.12] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).

[ID.13] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1).

[ID.14] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).

Afirma o defendente, em síntese, ter herdado da gestão anterior os gastos da DTP com 58,80% da RCL, já em desacordo com o limite imposto na LRF, a evidenciar ser uma falha histórica do município e que atinge inúmeros outros. Aduz que vem tomando medidas, realizando exonerações e editando decretos com vistas a reduzir as despesas (doc. 06).

Pondera, mais, a existência de diversos programas federais que acabam por incrementar as despesas com pessoal, sendo estas suportadas pelo município, não sendo razoável penalizar o gestor por gastos a que não deu origem. Nesse sentido, traz aos autos demonstrativo a evidenciar tais gastos (docs. 07 e 08).

De logo, vejo ultrapassado o percentual da DTP durante toda a primeira gestão do defendente e no primeiro ano de sua segunda gestão, isto é, durante 5 anos de seu governo o ente esteve desenquadrado nos ditames impostos na LRF. Em que pese ter assumido a gestão com os gastos acima do limite imposto, caberia a ele tomar as medidas necessárias para o reenquadramento dos gastos no prazo apresentado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

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,

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

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.

De se ver que as ditas medidas tomadas foram, de fato, comprovadas nos autos. Entretanto verifico que o decreto de contingenciamento de gastos foi elaborado já no fim do exercício financeiro (novembro/17), incapaz, por si só, de afastar a irregularidade. Isto porque, como já demonstrado, caberia ao Prefeito o reenquadramento dos gastos desde o primeiro ano de sua gestão, o que não fez, de forma que a mera elaboração de decreto após 5 anos de seu mandato não lhe serve como escusa para afastar sua responsabilidade.

Outrossim, quanto à alegação de aumento dos gastos em decorrência de programas do Governo Federal, constato serem gastos previsíveis, devendo o ente adequar os gastos à realidade municipal. De se ver que o entendimento de se retirarem os gastos dos programas federais do cálculo da DTP já foi rechaçado por diversas deliberações desta Casa (citemos os Processos de Consulta TCE-PE nº 1852774-7 – Acórdão T.C. nº 0936 /18 – Pleno; e TCE-PE nº 1857962-0 – Acórdão T.C. nº 1162/18 – Pleno).

Não cabe ao gestor alegar tais gastos como escusa na tentativa de justificar um desenquadramento permanente da DTP durante toda sua gestão. Deve, ao revés, tomar medidas capazes de suportar os gastos dentro do limite imposto na LRF.

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 a Resolução TC nº 30/2015.

[ID.15] Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

Aduz a defesa que tais despesas não passaram pela fase de liquidação, não gerando, portanto, obrigação de pagamento, já que o serviço não teria sido efetivamente prestado. Dito isso, argumenta que o apontamento deve ser alvo apenas de recomendação.

Conforme se depreende dos dados constantes no Relatório de Auditoria, o que se verifica é a inscrição de restos a pagar, sem que houvesse disponibilidade de recursos,

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

tanto processados, aqueles em que já houve a fase de liquidação, quanto não processados, quando ocorrida apenas a fixação e empenho. Improspera o argumento da defesa.

Outrossim, a caracterização da irregularidade se dá pela mera inscrição de restos a pagar sem que haja disponibilidade de recursos para sua quitação, de forma que, ainda que fossem apenas restos a pagar não processados, o argumento de não ter sido gerada a obrigação de pagamento não lhe serve a afastar a mácula.

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).

A defesa não trouxe qualquer alegação sobre o ponto.

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 deixem 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.

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 T.C. nº 1.346/07), o que somente é possível ser verificado no exercício de 2014 (exercício posterior ao analisado);

Processo TCE-PE 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 recomposto em montante equivalente ao valor despendido (Decisão T.C. nº 1346/07).

Processo TCE-PE 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 T.C. nº 1346/17, que alerta para que não sejam utilizados recursos do

FUNDEB de um exercício para pagar despesas vinculadas ao FUNDEB do exercício anterior.

5. PREVIDÊNCIA PRÓPRIA

[ID.17] Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassados ao regime próprio R$ 72.544,83 (Item 8.3).

[ID.18] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R$ 154.339,66 (Item 8.3).

[ID.19] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar (Item 8.3).

A defesa afirma que não procedem os valores apontados pela Auditoria. Diz ter sido recolhido todo o valor referente à contribuição devida dos servidores e não repassados apenas R$ 23.145,45, atinentes à contribuição patronal, o que corresponderia a apenas 0,5% do valor total devido (docs. 09, 10 e 11). Alega ser valor irrisório que deve ser afastado.

Constato que trouxe a defesa extensa documentação (empenhos, notas fiscais, comprovantes de pagamento) no afã de comprovar o recolhimento das contribuições devidas ao RPPS. Acolho os argumentos trazidos, motivo por que considero como não recolhido apenas o valor de R$ 23.145,45 atinente à contribuição patronal.

Outrossim, ainda que não considerada tal documentação, verifico o que valor apontado pela Auditoria como não repassado corresponde a menos de 5% do valor total da contribuição devida dos servidores e a cerca de 3% da contribuição patronal.

De outro canto, em relação à contribuição patronal suplementar, em que pese se ter adotado, em lei, a alíquota de 14%, como sugerido no cálculo atuarial, não se constatou qualquer recolhimento previdenciário dela decorrente, a caracterizar a mácula.

6. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

[ID.20] Nível “Crítico” 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 reconhece a irregularidade, entretanto diz decorrer das dificuldades para implantação da estrutura necessária para atendimento das exigências legais, sobretudo quanto à estrutura física e pessoal qualificado. Afirma ter o ente atingido o nível “moderado” no exercício subsequente (2018).

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. Em regra, as prefeituras que apresentam o índice de transparência “inexistência” ou “crítico” têm formalizados Processos de Gestão Fiscal.

Para fins de contas de governo, o que se pode concluir é que o “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

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Crítico”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE”.

Verifico tomadas medidas pela gestão a conduzir a uma melhora significativa da transparência municipal, saltando do nível “crítico” para o nível “moderado” no ano subsequente. Do exposto, entendo que o apontamento deva ser alvo apenas de recomendação.

Assim, diante do exposto,

VOTO pelo que segue:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONTAS DE GOVERNO. FRAGILIDADE ORÇAMENTÁRIA. SUPERESTIMATIVA DA RECEITA. DÉFICIT FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE REGISTRO, EM CONTA REDUTORA, DE PROVISÃO PARA PERDAS DE DÍVIDA ATIVA. DESPESA TOTAL COM PESSOAL. DESENQUADRAMENTO. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. RECOLHIMENTO PARCIAL..

1. A fragilidade orçamentária, com a consequente superestimava da receita arrecadada, é falha que atenta contra as gestões futuras e o equilíbro da execução orçamentária.
2. O déficit financeiro constante do Balanço Patrimonial gera descontrole nas contas municipais, evidenciado pela incapacidade de pagamento imediato dos compromissos de até 12 meses.
3. A ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidencia, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade, em desacordo com o disposto na Portaria nº 564, de 27 de outubro de 2004, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
4. Configura infração administrativa a não adoção, no prazo legal, por parte do gestor, de medidas suficientes para abater o excesso de despesas com pessoal, conforme previsto no § 1º do inciso IV do art. 5º da Lei Federal 10.028/2000.
5. A ausência de repasse/recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS é grave infração à norma legal, gera ônus ao Município, referente aos juros e multas.

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;

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

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 a demonstrada fragilidade do planejamento e da execução orçamentária, com uma previsão de receitas irreal, prática que compromete gestões futuras, tema que tem sido de grande preocupação por parte dos Tribunais de Contas, levando à rejeição das contas dos gestores, a exemplo dos Processos TCE-PE nº 1430036-9 (Ribeirão, exercício 2013, julgado em 29/03/2016); TCE-PE 15100179-0 (Ilha de Itamaracá, exercício 2014, julgado em 09/08/2018); Processo TC nº 1401873-1 (Nazaré da Mata, exercício 2013, julgado em 10 /11/2015); e Processo TC nº 16100088-5 (Terezinha, exercício 2015, julgado em 31/01/2019);

CONSIDERANDO a não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança de dívida ativa, exigência legal prevista no art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000);

CONSIDERANDO o cenário de déficit financeiro constante do Balanço Patrimonial a gerar uma situação de descontrole que traz implicações das mais diversas, a exemplo da anotação trazida pela auditoria, que aponta a incapacidade de pagamento imediato dos compromissos da Prefeitura de até 12 meses;

CONSIDERANDO o 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;

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", o que desatende ao estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – com base nos Princípios Contábeis da Oportunidade e da Prudência 13 –, que exigiu, por meio da Portaria nº 564, de 27 de outubro de 2004, que aprova o Manual da Dívida Ativa (art. 2º), a regular constituição de provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto;

CONSIDERANDO que a Prefeitura descumpriu o limite da Despesa Total com Pessoal (54%) nos 03 quadrimestres de 2017 (1ºQ/2017 – 64,61%; 2ºQ/2017 – 58,75%; e 3ºQ /2017 – 63,73%);

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

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

CONSIDERANDO que as infrações administrativas contra as leis de finanças públicas (art. 5º, inc. IV, da Lei Federal nº 10.028/2000), cuja responsabilidade 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 a Resolução TC nº 30/2015, serão objeto do Processo TCE-PE nº 1728187-8, formalizado com esse fim;

CONSIDERANDO o não recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS nos montantes de R$ 137.326,87 (parte dos servidores) e R$ 375.831,57 (parte patronal);

CONSIDERANDO o não recolhimento da contribuição patronal suplementar devida ao RPPS;

José Genaldi Ferreira Zumba:

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 João a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). José Genaldi Ferreira Zumba, 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 São João, 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. 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);

   3. Elaborar o Balanço Patrimonial do Regime Próprio de Previdência Social e do Município contendo notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo;

   4. Realizar tempestivamente e por completo o repasse das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Próprio de Previdência Social

   Prazo para cumprimento: 360 dias

Este 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 %	26,97 %	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 %	75,24 %	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 %	23,58 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	63,73 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,00 %	Sim

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 06f42176-9a4a-4114-b60f-f2b52878b3e8

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

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora