

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

3ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 29/01/2019

PROCESSO TCE-PE N° 15100148-0

RELATOR: CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2014

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Trindade

INTERESSADOS:

Antonio Everton Soares Costa

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

RELATÓRIO

Cuida-se da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Trindade, Sr. Antônio Everton Soares Costa, referentes ao exercício financeiro de 2014, com vistas à emissão de Parecer Prévio por parte desta Corte, na forma prevista pelo art. 86, §1º, III, da Constituição Estadual e pelo art. 2º, II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (LOTCE-PE).

À saída, diga-se serem as contas de governo o instrumento através do qual o Chefe do Executivo de qualquer dos entes da Federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. São contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental e a política fiscal e previdenciária, a demonstrar os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para saúde, educação, despesas com pessoal e repasse ao Legislativo, bem como o atendimento às normas que tratam da transparência da administração pública.

Ressalte-se, assim, que este processo não abrange todos os atos do Prefeito, adstrito apenas à verificação dos limites legais e constitucionais necessários à emissão de Parecer Prévio para dar cumprimento às normas retrorreferidas.

A análise inicial das contas foi consolidada em Relatório de Auditoria - RA (Doc. 52), no qual se apontam inúmeras irregularidades. Passo à análise das mais relevantes:

- Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ -10.453.195,88 (despesa empenhada superior à receita efetivamente arrecadada) acarreta sérias consequências ao equilíbrio fiscal e à capacidade financeira do município de arcar com os pagamentos de Restos a Pagar e outros compromissos de curto e longo prazos;
- Grande ênfase nas contratações temporárias por excepcional interesse público em detrimento dos ocupantes de cargos de provimento efetivo nos quadros do Poder Executivo (987 precários x 833 efetivos), representando 118,88% destes;





- Ultrapassagem do limite legal para despesa total com pessoal no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2014 (Lei Complementar nº 101/2000 – LRF);
- Conforme Demonstrativos do Resultado da Avaliação Atuarial dos exercícios de 2011 a 2013, vê-se evolução do déficit atuarial do RPPS da ordem de R\$ 52.849.668,93, R\$ 82.323.460,04 e R\$ 85.024.441,29, respectivamente;
- Não recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao RPPS;
- Desequilíbrio atuarial e financeiro do RPPS.

Notificado o interessado, não foi apresentada defesa.

Eis, de modo sucinto, o relatório.

VOTO DA RELATORA

1. Déficit de execução orçamentária

Aponta o RA déficit na execução orçamentária consistente na arrecadação a menor do que o efetivamente empenhado. Conforme dados acostados pela Auditoria, a arrecadação alcançou R\$ 53.229.236,48, enquanto as despesas empenhadas atingiu o montante de R\$ 63.682.432,36, perfazendo o déficit de R\$ -10.453.195,88.

Analiso.

De partida, importa dizer que o resultado orçamentário é obtido por meio do confronto entre a receitas executadas e as despesas executadas. Compara-se as receitas arrecadadas com as despesas empenhadas, seguindo-se os ditames da Lei nº 4.320/64.

Quando se empenha mais do que se arrecada, acaba-se por aumentar o endividamento público, comprometendo toda a gestão e evidenciando o mau planejamento do Gestor.

Vale dizer que a superestimativa das receitas se tornou prática comum na gestão deste Município. Relevante índice na análise da execução da receita, o Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA) reforça a tese de mal planejamento, pois diz justamente da correlação entre a receita arrecadada e a prevista.

Veja-se que, quanto maior o valor apurado no QDA, melhor o planejamento da gestão: se o valor obtido for 1, iguais a receita prevista e a arrecadada; se maior que 1, a arrecadada foi maior do que a prevista; se menor que 1, a arrecadada foi menor que a prevista.

Em análise sucinta do referido indicador, verifica-se diminuição no resultado apurado, passando de 0,88, em 2011, para 0,75, em 2014, a demonstrar que a proporção entre a receita prevista e a arrecadada foi mais discrepante no exercício financeiro sob análise, isto é, previu-se uma receita maior, proporcionalmente, daquela de fato arrecadada.



Por todo o exposto, mantida a irregularidades apontadas.

2. Priorização das contratações temporárias em detrimento dos ocupantes de cargos de provimento efetivo

Aponta o RA número exacerbado de servidores contratados temporariamente (987) se comparado ao montante de servidores efetivos (827).

Examino.

Como sabido, a contratação para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público não deve ser efetuada de forma indiscriminada pela Administração Pública em detrimento dos princípios administrativos da Proporcionalidade, da Moralidade, da Legalidade, da Impessoalidade e da Eficiência, sob pena de burla à regra constitucional do Concurso Público.

As contratações temporárias em larga escala, sem que estejam preenchidos os requisitos de urgência e necessidade, ferem diretamente tanto o art. 37, IX, da Constituição Federal, que trata justamente dessa modalidade de provimento, quanto o princípio basilar da administração pública da necessidade de realização de concurso público.

O entendimento desta Corte segue no mesmo sentido, verbis:

ACÓRDÃO T.C. Nº 954/11

(...)

I - O dispositivo constitucional que possibilita a contratação temporária deve ser interpretado de maneira restritiva, ou seja, se impõe aos casos em que comprovadamente haja necessidade temporária de pessoal. Tal situação não abrange aqueles serviços permanentes que estão a cargo do Estado nem aqueles de natureza previsível, para os quais a Administração Pública deve alocar, de forma planejada, os cargos públicos para isso suficientes, a serem providos pela forma regular do concurso público.(...)

Na análise do caso em questão, verifica-se, de fato, que o número de contratados temporariamente supera em muito o de servidores efetivos, ainda que as contratações temporárias sejam permitidas apenas em casos específicos e devidamente comprovados.

No meu sentir, incontroversa a banalização e a desvirtualização do instituto da contratação temporária, utilizado indiscriminadamente pelo Gestor municipal.

3. Ultrapassado o limite previsto para despesa total com pessoal

Aponta a Auditoria ultrapassado o limite da Despesa Total com Pessoal estabelecido pela LRF, alcançando 70,07%, 67,67% e 70,54% da RCL no primeiro, segundo e terceiro quadrimestres de 2014, respectivamente.

Analiso.

De partida, é dever de toda e qualquer administração pública gerir os recursos com eficiência e eficácia, mediante o devido planejamento, fundamental no



disciplinamento dos dispêndios, com corte de excessos e programação financeira para os gastos previstos (folha de pagamento, 13º Salário, obrigações previdenciárias, etc.) e imprevistos.

Como exposto no RA, o limite foi ultrapassado durante todo o exercício 2014.

Torna-se relevante registrar serem os limites impostos na LRF impositivos, devendo ser observados por todos os jurisdicionados a ela submetidos. O ordenamento pátrio se faz claro a apresentar as medidas para reenquadramento dos gastos. Pela análise dos autos, não consta uma única medida tomada.

Deve o Prefeito, como gestor maior, zelar pela contas públicas, bem como pela fiel observância ao postulado da legalidade, sendo o responsável direto pela Administração Pública Municipal.

4. Déficit atuarial do RPPS

Aponta o RA, conforme disposto no Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), evolução do déficit atuarial do RPPS, alcançando R\$ 52.849.668,93, R\$ 82.323.460,04 e R\$ 85.024.441,29, de 2011 a 2013, respectivamente.

Analiso.

Inicialmente, é de se ter em mente que o equilíbrio atuarial é de fundamental importância à sobrevivência de um plano 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, com sérios riscos de quebra do sistema previdenciário.

O equilíbrio atuarial, reforça-se, nada mais é que a garantia de que os recursos do RPPS serão bastantes ao pagamento de todas as obrigações, seja no curto ou no longo prazo.

In casu, o DRAA apontou déficit em 3 anos consecutivos, agravando-se anualmente, aumentando cerca de 32 milhões no curto período entre 2011 e 2013. Isso só reforça o mau planejamento da gestão, que, ciente do crescente déficit atuarial, quedou-se inerte.

Com base no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias e no DRAA 2014, observou-se que as alíquotas de contribuição dos entes e de seus servidores, apesar de respeitarem os limites constitucional e legalmente taxados, não foram as sugeridas pela reavaliação atuarial, mostrando-se insuficientes a suprir o déficit apurado.

Como consequência da não adoção, verificou-se crescente endividamento público, agravando-se pelo consequente envelhecimento da população, a exigir maior gasto com a parcela aposentada e menos recursos advindos das contribuições da parcela ainda ativa.

5. Contribuições previdenciárias para o RPPS não foram recolhidas integralmente



Expõe a Auditoria não repassadas integralmente as contribuições previdenciárias ao RPPS, ausente o repasse de R\$ 2.568.351,46 (61,18% do total), referente à cota patronal, e de R\$ 1.070.985,80 (58,45%), referente à parte dos servidores.

Examino.

A falta de repasse das contribuições previdenciárias, além de comprometer o equilíbrio financeiro do regime, gera ônus ao Ente, fundamentalmente em virtude dos acréscimos pecuniários decorrentes da demora, a comprometer gestões futuras. Demais, importa dizer que nenhuma dificuldade financeira suportada pelo ente autoriza a apropriação de recursos de terceiros, por serem valores sobre os quais não se tem disponibilidade.

Conforme se observa, se somados os montantes não repassados, alcançar-se-ia valor bastante expressivo, R\$ 3.639.337,26, que representa mais de 50% de todo o valor a ser recolhido pelo RPPS (patronal e servidores). O não repasse compromete o equilíbrio de todo o Regime, tanto no pagamento dos benefícios como no custeio das aposentadorias. Irrazoável mais da metade das contribuições serem usurpadas dos seus fins sem qualquer justificativa.

Isso posto,

VOTO pelo que segue:

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 os termos dos Relatórios de Auditoria

CONSIDERANDO o número exacerbado de servidores contratados temporariamente (987), se comparado ao montante de servidores efetivos (827);

CONSIDERANDO que a despesa total com pessoal (DTP) ultrapassou o limite durante todo o exercício financeiro, sem que a Prefeitura ordenasse ou promovesse, em forma e prazos da LRF, execução de medida para redução do montante da despesa total com pessoal ao limite legal máximo, restando caracterizada infração administrativa prevista no inciso IV do artigo 5º da Lei nº 10.028/00, Lei de Crimes Fiscais, a ensejar sanção pecuniária, nos termos do artigo 5º da citada Lei de Crimes Fiscais e do artigo 74 da LOTCE-PE;

CONSIDERANDO o desequilíbrio atuarial do Regime Próprio de Previdência Social no montante de R\$ 85.024.441,29;

CONSIDERANDO o déficit na execução orçamentária no montante de R\$ -10.453.195,88;

CONSIDERANDO o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias do RPPS, restando ausente o repasse de R\$ 2.568.351,46 (61,18% do total), referente à cota patronal, e de R\$ 1.070.985,80 (58,45%), referente à parte dos servidores;



CONSIDERANDO ultrapassado o limite da Despesa Total com Pessoal estabelecido pela LRF, alcançando 70,07%, 67,67% e 70,54% da RCL no primeiro, segundo e terceiro quadrimestres de 2014, respectivamente;

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 Trindade a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Antonio Everton Soares Costa, relativas ao exercício financeiro de 2014.

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 %	30,04 %	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 %	80,79 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receita de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	27,13 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida.	Máximo 54,00 %	70,54 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	14,03 %	Sim
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	Somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF, efetivamente realizado no exercício anterior.	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5% para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	R\$ 0,01	Sim
	Limite das alíquotas de contribuição -			No mínimo, a contribuição do servidor e no		



Previdência	Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor	máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,01 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - servidor	Constituição Federal, art. 149, § 1.º	Salário de contribuição do servidor.	Mínimo 11,00 %	0,01 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrência.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES , relatora do processo

CONSELHEIRA TERESA DUERE , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora