Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: ff8014b6-4686-4346-8335-370e941f6330

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

72ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 24/10/2019

PROCESSO TCE-PE N° 18100787-3
RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL
MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo
EXERCÍCIO: 2017
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Saloá

INTERESSADOS:

Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves
LUCICLAUDIO GOIS DE OLIVEIRA SILVA (OAB 21523-PE)

RELATÓRIO

Trata das Contas de Governo, relativa ao exercício financeiro de 2017, do Chefe do Executivo de Saloá, Sr. Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves.

Nos autos, Relatório de Auditoria, (Doc. 77), do qual citam-se excertos dos achados negativos de maior relevância:

> **Gestão Fiscal:** Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF; Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal; Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa; Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa.
>
> **Gestão Financeira e Patrimonial:** Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R$ 1.019.630,45; Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses; Balanço Financeiro sem apresentar controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos, deixando-se de discriminar as fontes vinculadas e não vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP; Balanço Patrimonial sem apresentar, em Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP; Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade; Balanço Patrimonial do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo; Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo.
>
> **Gestão do Regime Próprio de Previdência:** Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal; Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar; Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial.
>
> **Gestão Orçamentária:** LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas; LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento; Não especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa; Déficit de execução orçamentária no montante de R$ 6.422.667,25, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas; Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das receitas.

Transparência Pública: Nível "Insuficiente" 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.

Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores: Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal.

Gestão da Educação: Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício.

Embora devidamente notificado (Doc. 79) e concedida a prorrogação do prazo (Doc. 84), o Responsável não apresentou Defesa no prazo legal. No entanto, em 17/10/2019, com o processo em pauta para julgamento, foi apresentado documentos para análise. Em vista de interpretação ampliativa do contraditório e da ampla defesa, autorizei a inserção do documento nestes autos. Os documentos se referem ao termo de parcelamento em 2017 dos débitos relativos ao RGPS. Também foi juntada defesa em 21/10/2019, no qual o Responsável afirma, em síntese: que foram cumpridos integralmente todos os limites constitucionais e legais; que o administrador, ao longo do exercício de 2017, adotou todos os esforços e providências possíveis, para que, em relação a previdência social dos servidores, nenhuma irregularidade fosse visualizada e, em razão disso, por força dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tenha um julgamento justo e compatível com o grau de desempenho administrativo que apresentou, qual seja, a aprovação das contas de governo; que a crise econômica provocou gastos financeiros para socorro aos moradores, principalmente quanto ao abastecimento d'água; que os valores foram gastos em favor da coletividade administrada, ou seja, para atender finalidade pública; que a irregularidade não pode ser considerada grave, já que o ente municipal só faz o parcelamento porque existe Lei Federal que o instituiu.

É o relatório do voto.

VOTO DO RELATOR

1. Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais, objeto das contas de governo sob exame (Constituição da República, artigo 71, I, combinado com 75), configurado o respeito em alguns aspectos, a exemplo de:

Educação: Houve a aplicação de 27,23% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212; Aplicação de 63,00% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;

Saúde: Houve a aplicação de 17,85% das receitas nas ações e serviços públicos de saúde, cumprindo o disposto no art. 7° da Lei Complementar Federal n° 141/2012;

2. De outro ângulo, verifico assistir razão a algumas das irregularidades indicadas pela auditoria:

Gestão Fiscal: Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal; Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF;

A Despesa Total com Pessoal nos quadrimestres de 2017, atingiu, respectivamente, 51,48%; 51,92%; 69,54% da Receita Corrente Líquida - RCL, destoando, no 3º quadrimestre, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, artigos 1º, 19 e 20, e Constituição da República, artigo 37 e 169.

O descumprimento do limite de gastos com pessoal ao final do exercício financeiro representa um ilícito relevante na análise de contas anuais de governo. Desrespeitar o limite de gastos com pessoal de 54% da receita corrente líquida, e não o prudencial in casu, constitui infração, pois contraria diretamente o preceito da Lei Complementar 101/2000 – Lei primária, que regula a prescrição da própria Carta Magna, artigo 169.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: ff8014b6-4686-4346-8335-370e941f6330

Forçoso reiterar que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia, inscrição em restos a pagar, também, geração de despesa com pessoal.

Desse modo, há disposição legal expressa definindo um teto para se gastar com pessoal, visando a um Poder Público gerido de forma responsável. Apenas com controle de gastos haverá condições orçamentárias e financeiras do Estado buscar cumprir os objetivos primaciais, insculpidos em nossa Constituição, artigos 1º, 3º, 5º, 6º, entre outros, num País de históricas e precárias condições sócio-econômicas.

Regime Geral de Previdência Social: verifica-se que não foi recolhido o montante de R$ 1.019.783,45, sendo o valor de R$ 153,00 das contribuições descontadas dos servidores e, R$ 1.019.630,45 o valor das contribuições patronais.

Deixou-se de recolher ao RGPS R$ 1.019.630,45 correspondentes à parte patronal. Tal omissão vai de encontro aos princípios expressos da administração pública e o dever de contribuir para o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência municipal, – Constituição da República, artigos 37 e 40, e Lei Federal nº 9.717/1998, artigos 1º e 2º.

Quanto ao parcelamento, destaco que, além de prejudicar o equilíbrio-financeiro e atuarial do regime próprio de previdência, o intempestivo recolhimento ou a realização de parcelamento, gera encargos financeiros – multas e juros - para a Prefeitura, em última instância, para os cidadãos arcarem. Vale se reportar a excerto do Relatório de Auditoria:

> "O recolhimento intempestivo compromete as finanças municipais na medida em que os orçamentos municipais futuros tornam-se cada vez mais comprometidos, visto que, somadas às contribuições do mês, deve-se pagar as contribuições em atraso."

Por conseguinte, de um lado, esses ilícitos abatem a capacidade do Executivo local promover o desenvolvimento sócio-econômico, preceituado pela Carta Magna, por outro ângulo, causam relevantes prejuízos ao Erário. De reiterar também que constitui obrigação do gestor prever recursos orçamentários para fazer face às despesas com contribuições previdenciárias, nos termos do artigo 87 da Lei Federal nº 8.212/91:

> "Artigo 87. Os orçamentos das pessoas jurídicas de direito público e das entidades da administração pública indireta devem consignar as dotações necessárias ao pagamento das contribuições da Seguridade Social, de modo a assegurar a sua regular liquidação dentro do exercício."

Capacidade de pagamento a curto prazo: Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses.

Em relação a incapacidade de honrar os compromissos a curto prazo, destacou a auditoria que o Município de Saloá encerrou o exercício de 2017 sem capacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, haja vista o Disponível (saldo de caixa e bancos) ser inferior ao Passivo Circulante (0,69). Esta incapacidade se mantém quando considerado todo o Ativo Circulante (0,79).

Transparência Pública: Deficiente transparência do Poder Executivo, haja vista não disponibilizar integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigidas, alcançando o nível "Insuficiente", o que vai de encontro da Constituição Federal, artigo 1º, 5º, XXXI, e 37, da Lei do Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, artigo 8º, e da LRF, arts. 23, 48 e 73-C, e LRF;

A Prefeitura Municipal de Saloá apresentou um índice de transparência "Insuficiente", ou seja, em uma escala de 0 a 1.000 pontos possíveis a depender da integridade e amplitude dos dados obrigatórios que foram efetivamente disponibilizados, obteve apenas 322,00 pontos. Destaco, ainda, que houve uma piora em relação ao exercício anterior (519,00 - Nível Moderado).

Perfez, então, no exercício financeiro em apreço, o nível de transparência "Insuficiente", o que vai de encontro à Constituição Federal, artigo 1º, 5º, XXXI, e 37, à Lei do Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, artigo 8º, e à LRF, arts. 23, 48 e 73-C, e LRF.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: ff8014b6-4686-4346-8335-370e941f6330

A ordem legal exige que os Órgãos e Poderes dos Entes da Federação adotem tanto essa transparência ativa, em que devem divulgar de modo espontâneo todos os dados de interesse público, quanto na transparência passiva concedendo informações quando houver requerimento, a fim de que seja assegurado a todos o Direito fundamental de acesso pleno a informações numa República Democrática.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 48, 48-A e 73-B, preconizam uma maior transparência das contas públicas, possibilitando a fiscalização por parte de qualquer membro da sociedade. Vale se reportar às reflexões do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello:

> "O dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos impõe não haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam...." (Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 114)

Gestão Orçamentária: Lei Orçamentária Anual (LOA) com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento.

Verifica-se, por fim, distorções na elaboração da LOA, instrumento legal preconizado pelo ordenamento jurídico para o adequado controle e planejamento das atividades da Administração Pública, haja vista que se previu na LOA um limite excessivo de abertura de créditos adicionais e ainda por meio de decreto, o que a descaracteriza como um instrumento atuação do poder público (Constituição Federal, artigos 37, 167, V, VI e VII), cabendo determinações.

FUNDEB: Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício.

No caso, a auditoria observou que deixou um saldo contábil no FUNDEB, não aplicado no exercício, correspondente a -1,55% dos recursos anuais do Fundo, cumprindo a exigência do art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07. No entanto, também se observou a realização de despesas com recursos do Fundo sem lastro financeiro.

Ademais, consoante indicou ainda a auditoria desta Casa, há jurisprudência pacífica a respeito do Tema:

> "Decisão TC Nº 1.346/07, de 03 de outubro de 2007:
>
> "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."

Por fim, recomendou-se que o gestor municipal se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro.

Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores: A Prefeitura Municipal de Saloá não cumpriu com o disposto na Constituição Federal, no que diz respeito ao repasse do duodécimo à Câmara dos Vereadores;
Verificou-se que a Prefeitura de Saloá repassou R$ 1.128,96 a maior, descumprindo com o disposto no caput do artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal.

Portanto, em razão do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, cabe apenas recomendação quanto a este ponto.

Ante o exposto,

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;

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: ff8014b6-4686-4346-8335-370e941f6330

CONSIDERANDO o teor do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que houve extrapolação ao limite de gastos com pessoal, no 3º quadrimestre de 2017, atingiu-se 69,54% da Receita Corrente Líquida – RCL;

CONSIDERANDO que não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R$ 1.019.630,45;

CONSIDERANDO a deficiência de transparência do Poder Executivo, atingindo em 2017 um nível "Insuficiente" de informações disponíveis à sociedade, destoando da Constituição Federal, artigo 1º, 5º, XXXI, e 37, e da Lei do Acesso à Informação, artigo 8º, e da LRF, arts. 23, 48 e 73-C;

CONSIDERANDO a LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento;

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 Saloá a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Manoel Ricardo De Andrade Lima Alves, relativas ao exercício financeiro de 2017.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Saloá, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Realizar uma gestão financeira, orçamentária e patrimonial equilibrada e responsável, a fim de que o Poder Executivo tenha condições de buscar cumprir o papel constitucional conferido aos Municípios;

2. Recolher no prazo legal as contribuições dos servidores e a patronal ao respectivo regime previdenciário;

3. Adotar medidas efetivas, quanto à transparência, visando disponibilizar integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigidas;

4. Cobrar os créditos inscritos em dívida ativa, em consonância com a Lei Maior;

5. Atentar para o limite de gastos com pessoal preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 19 e 20;

6. Atentar para o dever de apenas empenhar e vincular de despesas aos recursos do FUNDEB apenas quando houver lastro financeiro;

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Averiguar, em relação ao exercício de 2018, se houve respeito aos limites constitucionais e da ordem legal, objeto próprio de contas anuais de governo.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: ff8014b6-4686-4346-8335-370e941f6330

À Diretoria de Plenário:

1. Enviar ao Chefe do Poder Executivo cópia impressa do Inteiro Teor da presente Decisão.

É o 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: ff8014b6-4686-4346-8335-370e941f6330

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 %	27,23 %	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 %	63,00 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	17,85 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	69,54 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	4,74 %	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: ff8014b6-4686-4346-8335-370e941f6330

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrência nessa sessão. 24/10/2019

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES SUBSTITUINDO CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: ff8014b6-4686-4346-8335-370e941f6330