



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

32ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 13/08/2020

PROCESSO TCE-PE Nº 19100276-8

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira

INTERESSADOS:

José Coimbra Patriota Filho

PAULO GABRIEL DOMINGUES DE REZENDE (OAB 26965-D-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira**, relativas ao **exercício financeiro de 2018**, para a emissão do parecer prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE). A Prefeitura teve como Ordenador de Despesas nesse período o **Sr. José Coimbra Patriota Filho**, Prefeito do Município.

Cumprir 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 de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Da análise dos autos, foi emitido Relatório de Auditoria (doc. 81), que evidencia o **cumprimento dos limites constitucionais e legais**.

O Relatório Técnico registra, ainda, algumas irregularidades e deficiências, a seguir descritas (**item 10.1 do Relatório de Auditoria**, doc. 81, pp. 86-87):

a. No Orçamento:

- [ID.01] Lei Orçamentária Anual (LOA) com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.02] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.04] Programação financeira deficiente (**item 2.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.05] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (**item 2.2 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.03] 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 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.06] Deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 4.248.570,60, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (**item 2.4 do Relatório de Auditoria**).

b. Nas Finanças e Patrimônio, constatou-se:

- [ID.07] Deficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.08] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.09] Balanço Patrimonial do RPPS e do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (**item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.10] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (**item 3.5 do Relatório de Auditoria**).

c. Com relação à Responsabilidade Fiscal, verificou-se:

- [ID.11] 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 do Relatório de Auditoria**).

d. Relativamente à Gestão da Educação, observou-se a seguinte irregularidade:

- [ID.12] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (**item 6.3 do Relatório de Auditoria**).

e. Relativamente à Previdência Própria, constatou-se:

- [ID.13] Agravamento do desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS, haja vista piora no resultado previdenciário, o que significa aumento da necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (**item 8.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.14] Utilização irregular de recursos do Plano Previdenciário para cobrir insuficiência financeira do Plano Financeiro do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS (**item 8.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.15] Plano Previdenciário do RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 47.539.628,36 (**item 8.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.16] Agravamento do deficit atuarial do Plano Financeiro do RPPS (**item 8.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.17] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do deficit atuarial do RPPS (**item 8.2 do Relatório de Auditoria**).

f. Quanto à Transparência Pública:

- [ID.18] Nível “**Moderado**” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco - ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou

integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).

Devidamente notificado (docs. 82 a 83), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE) e do Regimento Interno, o interessado, **Sr. José Coimbra Patriota Filho, apresentou defesa escrita com respectivos anexos** (docs. 85 a 92), por meio de seus advogados (doc. 84).

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Registre-se inicialmente que o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do parecer prévio pelo TCE-PE, com fins de dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE-PE), art. 2º, inciso II.

A auditoria destaca que os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, segundo Resolução TC nº 13/96, compreendendo:

- a) Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- b) Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;
- c) Verificação quanto à conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como à observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;
- d) Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;
- e) Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.

Ressalte-se, ainda, que, conforme registrado também pela auditoria, a análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, ou o seu julgamento pela Câmara Municipal, não eximem de responsabilidade os administradores - inclusive o Prefeito, quando ordenador de despesa, - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do Município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os artigos 29, § 2º, e 30, inciso II, da Constituição Estadual.





Passo, então, à análise dos pontos elencados no Relatório de Auditoria em confronto com a defesa apresentada.

1. Orçamento

Como vimos no Relatório do Voto, o **item 2 do Relatório Preliminar** destaca alguns pontos com relação ao Orçamento do Município (doc. 81, pp. 6-23), tais como: a) Lei Orçamentária com receitas superestimadas e previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais; b) Programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso deficientes; c) 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; e d) Deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 4.248.570,60.

O interessado, por sua vez, assim aduz (doc. 85):

(...) evidenciamos que a Receita Corrente, em verdade, resultou em arrecadação cujo percentual correspondeu a 96,24% do valor estimado, demonstrando que os valores foram previstos dentro da realidade de arrecadação do município.

De outra ponta, no tocante a Receita de Capital, tem-se que esta não se concretizou, tendo em vista a dificuldade de captação de Recursos junto as esferas Estaduais e Federais. Logo, a referida receita encontrou como obstáculo fatores externos, os quais não estavam sob o controle da Gestão Municipal, o que, naturalmente, comprometeu a sua previsão.

Por fim, no que se refere a Receita Intra-orçamentária proveniente de contribuições Patronais para o RPPS, cabe destacar que esta previsão é realizada considerando a implementação do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, ou seja, precisa observar os valores sugeridos na Avaliação Atuarial, motivo pelo qual, não estava, também, sob a gerência da Defendente.

Portanto, tomando como norte os esclarecimentos acima, não há conduta imputável ao Defendente que tenha acarretado uma previsão de Receita Municipal em desconformidade à realidade, sendo certo que a margem estabelecida atendeu a valores razoáveis, dentro do que se podia prever para o orçamento municipal.

De bom alvitre salientar, 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

Outrossim, **cabe destacar que o dispositivo questionado pela Auditoria para a abertura de créditos adicionais não**



descaracteriza a LOA como peça de planejamento, apenas permite que caso seja necessário, os saldos previstos e não utilizados poderão ser remanejados para dotações orçamentárias deficitárias, não ferindo em momento algum o montante orçado para o Município, muito menos causando danos ao erário.

Em verdade, a abertura de crédito adicional não se constitui em aumento do orçamento para o exercício de 2018, sendo simplesmente reposicionamento de dotações e fontes de recursos necessários para manutenção dos programas de governo nas áreas de Saúde, Educação, Previdência e Assistência Social.

(...).

Ademais, registra-se que na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2018 houve previsão acerca do percentual de limite dos créditos suplementares (arts. 08 e 09), desse modo não se pode esquecer que a referida legislação fora devidamente aprovada pelo Poder Legislativo, não havendo o que se falar em ausência de autorização. Até porque, tal questão, também, é encaminhada bimestralmente ao Poder Legislativo através do RREO, sendo disponibilizada, mensalmente, para o TCE-PE pelo sistema SAGRES, e, ainda, colocada à disposição da população pelo Portal da Transparência do Município.

(...).

No tocante à “não especificação das medidas relativas 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 (Item 2.2)”, **cumpre ponderar que no cronograma fixado para o exercício de 2019, a municipalidade já passou a lançar tais informações**, sendo certo que tal item constitui achado meramente formal desta Auditoria.

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, **foram apontadas deficiências na programação financeira e no cronograma financeiro, além da não 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.*”

De logo, cabe destacar que a Programação Financeira é peça orçamentária elaborada no exercício anterior a sua execução, assim, conforme trazido pelo próprio Relatório de Auditoria: “*É sabido que planejamentos não são perfeitos e não se realizam exatamente conforme o esperado no momento de sua concepção. A execução de programas e projetos pode revelar a necessidade*



de ajustes de prazo, recursos ou até resultados. Fatores econômicos e sociais, que nem sempre são previsíveis e podem fugir ao controle do gestor, muitas vezes exigem alterações no que havia sido planejado.” Desta forma, é natural que a programação, assim, como a previsão de receita esteja passível de fatos que estão alheios à vontade da gestão municipal.

Ademais, **cumpre esclarecer que a ocorrência da referida falha formal não prejudicou em nada a Municipalidade.** Tanto é assim que em 2018, o saldo da Dívida Ativa do Município de Afogados da Ingazeira foi de R\$ 8.118.271,51. O estoque da Dívida Ativa passou de R\$ 7.573.835,85 em 31/12/2017 para R\$ 8.118.271,51 em 31/12/2018, representando um acréscimo de 7,19%, comprovando a organização dos créditos tributários próprios, bem como o seu devido recebimento. (...):

(...).

Infere-se que a gestão do Interessado está buscando implantar todos os procedimentos contábeis e patrimoniais para atender o que dispõe a legislação, tanto é que a própria análise financeira e patrimonial realizada pela auditoria confirma que não ocorreu qualquer dificuldade para avaliar os números e elaborar o relatório combatido.

Por conseguinte, resta indubitado que a responsabilidade somente é atribuível aos gestores da coisa pública na exata medida em que, no seu agir, contribuam para o evento lesivo com dolo ou culpa, ou seja, ainda que houvesse algum dano concreto decorrente de uma ação ou omissão do Interessado, este não poderia sofrer qualquer responsabilização por ausência desses elementos.

Na verdade, **no presente caso, ainda que não se reconheça que devem ser afastadas as fragilidades apontadas pela Auditoria, as mesmas no máximo devem ser tratadas como meramente formais e levadas ao campo das recomendações,** conforme já vem entendendo essa Corte de Contas no julgamento de processos que apresentam as mesmas falhas. (...):

(...).

Em suma, considerando a disposição do Defendente em aperfeiçoar a Administração do Município, imprimindo as correções administrativas necessárias, requer, de pronto, que se afastem os apontamentos deste tópico ou, no máximo, se mantenham no campo das recomendações. (Grifou-se).

No que diz respeito ao **deficit de execução orçamentária**, o defendente aduz que:

(...) os valores informados no tocante as despesas municipais, consideram o montante empenhado no exercício, o qual não reflete o total de compromissos reconhecidos, tendo em vista que parte das despesas foram inscritas como **Restos a Pagar Não Processados**, ou seja não tiveram sua execução efetivada, por



este motivo não podem ser consideradas como obrigações, tendo em vista que muitas delas aguardam recursos provenientes de programas e/ou **convênios estaduais e/ou federais** para sua execução, à citar:

(...).

Ademais, tem-se, ainda, que esta inconformidade decorre da conjuntura de instabilidade vivida e do distorcido Pacto Federativo que acabou por frustrar a expectativa de receitas do ente no exercício em questão, algo que foge da ingerência do Chefe do Executivo Municipal, tanto que é relativizada por essa respeitável Corte de Contas, conforme as jurisprudências trazidas abaixo:

(...).

Desta feita, por todo o exposto, pugna-se que a presente falha seja remetida ao campo das recomendações, com a emissão de parecer prévio recomendando à Câmara Municipal a aprovação das contas relativas ao exercício de 2018.

Da análise dos autos, verifico que o interessado não apresentou documentos capazes de elidir as falhas constatadas.

Registre-se que a autorização legal para a realização da despesa pública constitui um crédito, que poderá ser orçamentário ou adicional. Enquanto para o crédito orçamentário a autorização da despesa é dada mediante a inclusão da respectiva dotação no Orçamento Público, os créditos adicionais compreendem autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (art. 40 da Lei Federal nº 4.320/64), classificando-se, nos termos do artigo 41 da Lei Federal nº 4.320/64, em:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;
- II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (*Sic*).

Nesse sentido, quanto à alegação da defesa de que “*o dispositivo questionado pela Auditoria para a abertura de créditos adicionais não descaracteriza a LOA como peça de planejamento, apenas permite que caso seja necessário, os saldos previstos e não utilizados poderão ser remanejados para dotações orçamentárias deficitárias, não ferindo em momento algum o montante orçado para o Município*”, de fato, *in casu* sob examine, não houve aumento quantitativo do orçamento de 2018, por se tratar de créditos suplementares, cuja fonte de recursos foi proveniente da anulação de dotações orçamentárias, conforme análise da auditoria:

Analizando-se os documentos 47 e 48, **verifica-se que foram abertos R\$ 38.568.597,73 em créditos adicionais, todos referentes a créditos suplementares com fonte em anulação**



de despesas, autorizados mediante decretos embasados no art. 8º da LOA, **não havendo alteração no valor global da despesa fixada de R\$ 102.450.000,00, apesar da alteração qualitativa de 37,64%.** (Grifou-se).

Houve, no entanto, em relação ao orçamento inicial, uma alteração qualitativa da ordem de 37,64% (percentual oriundo da divisão entre o valor dos créditos adicionais abertos no exercício e o valor da despesa fixada inicial).

Também, em decorrência das exceções previstas no art. 9º da LOA, não foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo, conforme análise das leis e decretos referentes a créditos adicionais, realizada pela auditoria:

Em princípio, o município teria ultrapassado o limite autorizado pela LOA, entretanto, segundo o art. 9º, é preciso desconsiderar aqueles créditos orçamentários que não oneram o limite de 20%. Pela análise dos decretos de abertura desses créditos (doc. 48), detectou-se que cerca de R\$ 21.395.995,53 referem-se a exceções previstas no artigo 9º, restando para fins de cálculos dos limites do art. 8º o valor de 17.172.602,20. **Ou seja, o limite formal estabelecido na LOA foi respeitado.**

Por outro lado, quanto ao **deficit de execução orçamentária** (ainda que considerando apenas as despesas efetivamente liquidadas, segundo alegado pela defesa), como bem explicado no Relatório de Auditoria:

A execução orçamentária do Município de Afogados da Ingazeira, no exercício de 2018, apresentou **um resultado deficitário de R\$ 4.248.570,60 [ID.06]**, conforme exposto:

(...).

Pode-se observar da Tabela 2.4b, que **também pela ótica da despesa liquidada, o ente obteve resultado deficitário. Vê-se ainda que nos últimos 2 bimestres do ano o ritmo de assunção de compromissos (liquidação de despesas) superou a arrecadação de receitas, resultando num deficit de execução.**

Aqui cabe ressaltar que **a despesa liquidada, em regra, pressupõe que o serviço tenha sido efetivamente prestado ou o bem entregue, consequentemente, esses compromissos não podem ser mais cancelados**, diferente dos restos a pagar não processados. Ou seja, são passivos efetivos devendo constar no Balanço Patrimonial do ente.

Consequência imediata é o aumento da dívida municipal com seus fornecedores, já que os orçamentos seguintes ficam comprometidos com as despesas do passado. Ao observar os Itens 3.5 (incapacidade de pagamento das dívidas de curto prazo) e 5.4 (inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira), vê-se que isso já vem ocorrendo com a municipalidade em tela.



Desta feita, caberia ao gestor adotar a postura de limitar empenho e liquidação de despesas de modo a manter o equilíbrio orçamentário. Postura similar é prevista na LRF, art. 9º, quando o ritmo de realização de receitas não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. Neste ponto cabe lembrar da falha na elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso vista no Item 2.2 deste relatório.

Poder-se-ia alegar que incorrer em um deficit orçamentário em um ano específico não seria uma falta grave, uma vez que imprevistos podem ocorrer ao longo do exercício, podendo o município incorrer em deficit ao longo de um ano e recompô-lo nos próximos exercícios, ou ter seguidos superavit nos exercícios passados. No entanto, não é essa a situação que se observa no gráfico abaixo. Ao longo dos últimos 6 exercícios, o Município obteve 2 anos de superavit.

(...).

Desta feita, o resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, em desconformidade com os fundamentos apregoados na Constituição Federal, em seu art. 37, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece no § 1º de seu art. 1º:

§ 1º 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, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Grifou-se).

Desse modo, **entendo caber determinação de forma que os vícios não persistam em futuros exercícios.**

2. Finanças e Patrimônio

No **item 3 do Relatório Preliminar**, a auditoria destaca os seguintes achados com relação às Finanças e Patrimônio do Município (doc. 81, pp. 24-39): a) deficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial; b) ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos; c) Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo; e d) incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos até 12 meses.



O interessado, em sua peça de defesa, alega que (doc. 85):

Os itens do Relatório de Auditoria, acima lançados, nomeadamente, déficit financeiro; ineficiência de controle contábil; balanço patrimonial sem nota explicativa e incapacidade de pagamento imediato, configuram-se como falhas de menor gravidade, as quais não são suficientes para macular a Prestação de Contas, conforme será demonstrado a seguir.

Inicialmente, acerca do déficit financeiro de R\$ 8.547.117,27, cabe ressaltar que a Auditoria apurou tal quantia considerando isoladamente os valores pertinentes ao “Ativo Financeiro x Passivo Financeiro”. Todavia, o cálculo da Equipe Técnica deste Tribunal não veio a considerar: (i) o montante R\$ 3.832.497,23, pertinente ao Restos a Pagar Não Processados (com relação aos Serviços/Material que ainda não foram efetivados) e (ii) o montante de R\$ 3.081.376,25 saldo da Conta dos Créditos a Receber (com relação aos créditos de Programas/Convênios Estaduais/Federais que foram repassados no exercício subsequente). Dessa forma, demonstra-se que a municipalidade não foge de sua responsabilidade no tocante a tentar equalizar sua situação financeira;

No que diz respeito ao “Balanço Patrimonial do RPPS e do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1)”, pondera-se que nos termos do DRAA do exercício, verifica-se o cálculo atuarial, acompanhado de nota técnica Atuarial, de modo que a metodologia de apuração das provisões matemáticas previdenciárias foram evidenciadas em tais demonstrativos.

Cabe destacar que da simples análise dos fatos narrados no Relatório de Auditoria, percebe-se claramente que não consta a descrição de qualquer ação ou omissão por parte do Prefeito que tenha contribuído, ainda que minimamente, para efetivação de qualquer dano ao erário ou a intenção de descumprir preceitos constitucionais e legais, de modo que as falhas aqui apontadas, além de serem de natureza formal, não devem a ele ser atribuídas, vez que nitidamente cometidas pelo corpo técnico da municipalidade, não tendo o “homem médio” capacidade de bem fiscalizar informações e documentos contábeis que exigem conhecimento técnico específico, de modo que merece o Defendente ser completamente isentado dos apontamentos em questão.

(...).

Esse entendimento, inclusive, já encontra-se consolidado no âmbito dessa Corte de Contas, cabendo a sua categorização como **MERAS FALHAS FORMAIS**, devendo, apenas, serem **LEVADAS AO CAMPO DAS RECOMENDAÇÕES**, conforme farta jurisprudência abaixo colacionada (...):

(...).



Ante os apontamentos trazidos, notadamente pelo fato do Tribunal de Contas ter entendido, em diversos outros processos, que as falhas relatadas neste tópico ora tratado do Relatório de Auditoria possuem caráter formal, sejam igualmente rechaçadas para fins de manchar a presente Prestação de Contas.

(...).

(...) de acordo com o Relatório de Auditoria, o Município não tem capacidade de honrar imediatamente ou no curto prazo seus compromissos de até 12 meses. De logo, cabe ressaltar que a Auditoria desconsiderou a evolução dos índices municipais, que em comparação com exercício de 2017, teve evolução nos percentuais tanto de Liquidez Imediata, quanto de Liquidez Corrente. (...).

(...).

Ademais, deve ser considerado, também, o período de crise hídrica e consequente instabilidade financeira vivenciada pelo Município, o que repercute diretamente na análise da liquidez do ente. Sob esse pálio, é salutar que a “iliquidez” apontada pela Auditoria deve ser ponderada, de sorte que não possui o condão de macular as contas em análise, conforme a uníssona jurisprudência dessa Egrégia Corte de Contas, senão vejamos:

(...). (Grifou-se).

Vê-se, então, que não foram anexados aos autos documentos capazes de sanar a totalidade das falhas apontadas, especialmente no que tange ao déficit financeiro apontado e ao ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos.

Nesse contexto, reputo que **as irregularidades constatadas ensejam determinações, de modo que as situações sejam sanadas e não se repitam em futuros exercícios.**

3. Responsabilidade Fiscal

Com relação à **Responsabilidade Fiscal**, o **Relatório Preliminar**, em seu **item 5** (doc. 81, pp. 43 a 51), aponta que houve a inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.

O limite de Despesa Total com Pessoal (DTP) foi atendido, alcançando o percentual de 51,25% da RCL no último quadrimestre do exercício.

Sobre a irregularidade constatada, o interessado, por sua vez, aduz que (doc. 85):



(...) frise-se que o gestor não realizou despesas sem lastro financeiro, pois a despesa só se conclui após o seu regular pagamento, as quais serão custeadas com recursos próprios.

A bem da verdade, **os restos a pagar inscritos em 2018 devem ser objeto de análise das contas dos exercícios seguintes**, não se aplicando, salvo melhor entendimento, nestas contas, pois, conforme posto, o ciclo do orçamentário e financeiro não se complementou em razão da ausência de pagamento.

Sobre o tema, cabe destacar que os valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados, tratam-se de despesas que, ainda, não se efetivaram, ou seja, não devem ser consideradas como débitos a pagar. (...).

Além disso, tal achado deverá ser examinado considerando o contexto vivenciado pelo município que, consoante esclarecido na exposição fática, vivenciou instabilidade econômica, crise hídrica, além de fatores como aumento de despesas obrigatória (salário mínimo – cujo aumento foi de 4,61%; piso dos professores – cujo aumento foi de 6,81%, entre outros), fatores alheios à vontade da Gestão, que vem a comprometer a saúde financeira do município.

Também merece destaque o fato de que o apontamento em tela não possui o condão de prejudicar a prestação de contas sob análise, ante a ausência de gravidade do fato, sendo este o mesmo entendimento adotado por esse Tribunal de Contas. Vejamos:

(...).

Nesse soar, tal irregularidade deve ser tida como formal e passível de recomendação por essa respeitável Corte de Contas, uma vez que a inscrição dos restos a pagar representa o terrível reflexo da recessão que se abateu sobre o país, em função de instabilidade financeira decorrente do crescimento obrigatório de despesas (aumento do salário mínimo, aumento do piso do magistério, etc.) e da crise financeira e hídrica vivenciada pela municipalidade.

Analisando a questão, conforme dados do Relatório Preliminar (doc. 81, pp. 48-49), vejo que resta mantida a falha constatada:

Na tabela 5.4a, considerando o saldo da Disponibilidade de Caixa Bruta (linha A) com a soma entre os Restos a Pagar de exercícios anteriores, processados e não processados (linhas B e C) e as Demais obrigações financeiras (linha D), percebe-se que havia caixa para custeá-las, restando R\$ 646.425,93.

Entretanto, essa sobra não foi suficiente para custear os restos a pagar processados no exercício (F) de R\$ 6.933.997,25.



Verifica-se, portanto, que o Prefeito não deixou recursos suficientes para suportar o montante de R\$ 6.287.571,32 inscrito em Restos a Pagar Processados ao encerrar o exercício de 2018, caracterizando desequilíbrio fiscal do Poder Executivo municipal. [ID.11]

(...).

Registre-se que a inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

Por consequência, o montante de restos a pagar não processados de R\$ 3.849.566,64 foram inscritos sem disponibilidade de caixa. [ID.11]

Sendo assim, resta claro que, somente considerando os valores de Restos a Pagar Processados (despesas liquidadas e não pagas até 31/12), de exercícios anteriores (R\$ 2.042.046,09) e do exercício atual (R\$ 6.933.997,25), totalizando R\$ 8.976.043,34, a disponibilidade de caixa (R\$ 5.646.960,56) já não era suficiente para bancar tais obrigações mencionadas.

Também não procede a alegação da defesa de que “os restos a pagar inscritos em 2018 devem ser objeto de análise das contas dos exercícios seguintes”, uma vez que, conforme disposto no artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/64, o regime adotado para a contabilização das despesas públicas é o Regime de Competência (nele os efeitos financeiros das transações e eventos são reconhecidos nos períodos nos quais ocorrem, independentemente de terem sido recebidos ou pagos).

Portanto, entendo caber determinação para que tal situação não persista em futuros exercícios e o Município alcance o seu equilíbrio orçamentário, financeiro e fiscal.

4. Gestão da Educação

O Relatório Preliminar, em seu item 6 (doc. 81, pp. 52-62), informa que o Município realizou despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício.

Na peça de defesa (doc. 85), o interessado argumenta que:

(...) no âmbito do Município de Afogados da Ingazeira os recursos destinados para manutenção da educação básica (FUNDEB), não estão sendo suficientes para cobrir as necessidades de pagamento das folhas e encargos dentro do exercício financeiro, tendo gerado grandes dificuldades para a manutenção da Educação Básica.

No exercício auditado as despesas com remuneração dos profissionais do magistério da educação básica perfizeram R\$ 14.084.466,33, equivalente a 66,59% dos recursos anuais do



FUNDEB. Ou seja, o recurso recebido é escasso, sendo insuficiente para manutenção de todas as despesas básicas, pertinentes ao sistema educacional do município, que **vem em crescente evolução**. Vejamos os índices:

(...).

Ressalte-se que as despesas inscritas em restos a pagar identificadas pela auditoria como sem lastro financeiro, na verdade, tratam-se da contrapartida de recursos próprios necessários ao fornecimento de serviços à população. Estes gastos embora não possam ser quitados com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do exercício de 2018, podem ser quitados com recursos próprios.

Ou seja, o saldo negativo pode ter seu adimplemento através de recursos próprios, sendo totalmente rechaçada a utilização das receitas do FUNDEB atinentes ao exercício seguinte. Tanto que o próprio Relatório de Auditoria identifica o cumprimento com ressalvas da legislação e a anuência do Conselho de Acompanhamento dos recursos desse Fundo da União Federal, note-se:

(...).

Também não foi apontado qualquer dano ao erário, malversação da coisa pública ou dolo por parte do Defendente, de modo que essa Egrégia Corte de Contas tem se posicionado no sentido de que a presente falha não é hábil a provocar a rejeição das contas, observe-se:

(...).

Assim, imperioso ressaltar que a presente falha acaba por ganhar contornos meramente formais, devendo ser mitigada por essa Egrégia Corte de Contas.

Portanto, nota-se que as alegações do defendente são no sentido de reconhecer a irregularidade, levando-a ao campo das “meramente formais”.

Registre-se que tal falha contraria a orientação contida na Decisão TCE-PE nº 1.346 /2007, assim como o que dispõe o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, que assim dispõe:

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.



Nesse sentido, **acolho a recomendação contida no Relatório de Auditoria**, para que o gestor municipal se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento de despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro.

5. Gestão da Previdência Própria

De acordo com o **item 8 do Relatório Preliminar** (doc. 81, pp. 68-82), os registros realizados pela auditoria a respeito da Previdência Própria como pontos relevantes referem-se a:

- Agravamento do desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS, haja vista piora no resultado previdenciário, o que significa aumento da necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício.
- Utilização irregular de recursos do Plano Previdenciário para cobrir insuficiência financeira do Plano Financeiro do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS.
- Plano Previdenciário do RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 47.539.628,36.
- Agravamento do deficit atuarial do Plano Financeiro do RPPS.
- Ausência de implementação em lei de plano de amortização do deficit atuarial do RPPS.

O interessado, por sua vez, apresenta as seguintes alegações em sua peça de defesa (doc. 85):

- *“(...) as supostas falhas apontadas no relatório combatido devem ser analisadas com esteio nos princípios da juridicidade, da proporcionalidade, da razoabilidade, da reserva do possível e da verdade material, sobretudo levando em consideração a hodierna situação econômica-financeira vivenciada pelo País e os resultados, indicadores e limites obtidos pela gestão municipal em todas as áreas”.*
- *“(...) o desequilíbrio financeiro do RPPS tem origem muito antes da atual gestão, desde o seu nascedouro, quando criado pela Lei 398/2006. Isso porque, o Instituto de Previdência dos Servidores de Afogados da Ingazeira assumiu os aposentados e pensionistas, sem a realização imediata do COMPREV, surgindo, assim, um déficit financeiro, somente vislumbrado e processado em longo prazo”.*

Explica o defendente que:

(...) seja por esta deficiência de compensação previdenciária na sua origem, seja pela utilização de receitas do fundo previdenciário por gestores anteriores ao Defendente, houve o desequilíbrio do fundo previdenciário, não sendo razoável agora se atribuir toda a problemática ao atual gestor, que vem com enorme esforço mantendo os pagamentos de aposentados e pensionistas em dia. Logo, é de se notar que tais fatores históricos deixaram um déficit público previdenciário (financeiro e atuarial) que nunca foi fiscalizado, tampouco exigido dos responsáveis à época.

É certo que, diante do desequilíbrio encontrado no início da atual gestão, o Defendente se viu obrigado a utilizar recursos



do fundo previdenciário, o que foi uma decisão extrema, forçada e difícil, mas necessária, haja vista a escassez de recursos financeiros disponíveis para realização de aportes que pudessem propiciar o reequilíbrio financeiro e atuarial exigido pelo Plano Atuarial.

O objetivo da gestão então, não foi apropriação indébita, mas pagar a folha dos inativos, pensionistas e licenciados pelos motivos autorizados na lei.

Nesse contexto, qual seria a decisão mais acertada, deixar os servidores inativos componentes da folha do IPSMAI sem o pagamento corrente, resultando em um déficit mensal ou retirar a reserva, que o futuro haverá de prover com uma possível Reforma Previdenciária?

Em que pese não seja de responsabilidade do Defendente, entende-se como devidamente justificável a opção feita visando o respeito à dignidade da pessoa humana (aposentados, pensionista e licenciados) com a utilização de reserva para pagamento da folha desses inativos.

Ademais, diversas medidas na busca do equilíbrio financeiro e atuarial foram implantadas, a exemplo do repasse das contribuições sociais descontadas dos servidores e a parte patronal. **Aliás, diga-se que todas as FOPAGs estão rigorosamente em dia.**

(...).

Data maxima vênia, é impossível o Prefeito, ora Defendente, focar no equacionamento do déficit previdenciário municipal quando enfrenta um contexto de crise e escassez de recursos.

Portanto, a situação deficitária apontada é um número decorrente de várias gestões, que não pode recair na responsabilidade da atual gestão, que vem procurando realizar seus compromissos, com extremo sacrifício para o repasse mensal das contribuições previdenciárias, como de fato resta demonstrado nos autos, através da documentação acostada. Logo, não houve ofensa ao princípio da legalidade, dolo ou má fé por parte do Defendente.

(...).

Sem falar que os precedentes dessa Corte relativizam a ocorrência de déficit do regime previdenciário, em razão da adoção de medidas – ações que no presente caso se identificariam pela regularização do recolhimento previdenciário. Leia-se:

(...).

Portanto, considerando todos os argumentos desenvolvidos, conclui-se que as irregularidades aqui abordadas devem ser

prontamente afastadas por essa corte de contas, vez que constituem no máximo falhas formais, passíveis de relativização, devendo ser analisadas com esteio nos princípios da juridicidade, da reserva do possível, da proporcionalidade e razoabilidade.

Analisando as questões apontadas pela auditoria em confronto com as alegações da defesa, observo que o interessado reconhece a situação de desequilíbrio do RPPS, não apresentando as providências que vêm sendo adotadas pela administração municipal para regularizá-la. Afirma o defendente que “diversas medidas na busca do equilíbrio financeiro e atuarial foram implantadas, a exemplo do repasse das contribuições sociais descontadas dos servidores e a parte patronal”, não detalhando a totalidade de tais medidas e respectivos efeitos na regularização das situações constatadas pela auditoria.

Por outro lado, de fato, conforme demonstra o **item 8.3 do Relatório de Auditoria**, houve o recolhimento integral das contribuições devidas ao RPPS no exercício de 2018.

Nesse sentido, entendo caber determinações para que a gestão do Município adote as providências cabíveis com fins de manter o RPPS em equilíbrio financeiro e atuarial.

6. Transparência Pública

Com relação à **Transparência Pública**, a auditoria registra como ponto relevante no seu Relatório Preliminar (item 9, doc. 81, pp. 83-84):

- [ID.18] Nível “**Insuficiente**” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco - ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527 /2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).

Em sede de defesa, o interessado, por sua vez, apresenta as seguintes alegações (doc. 85):

(...) cabe afirmar que todo e qualquer cidadão que procurou a Prefeitura com a intenção de obter alguma informação, foi atendido a contento, não havendo qualquer reclamação de conhecimento público ou da Administração sobre este aspecto, ficando comprovado que o Defendente sempre teve como objetivo primordial evidenciar a aplicação dos princípios constitucionais da Administração Pública, dando a necessária noção de transparência na condução da coisa pública exigida pela sociedade.

Importante, ainda, frisar que todos os dados fiscais do Município estavam sendo devidamente remetidos para o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI (...):

(...).





(...) o site oficial da prefeitura conta com uma área destinada ao **Portal da Transparência Municipal**, plataforma moderna e sistemática que está em fase de melhoramento e que virá a disponibilizar as devidas informações sobre execução orçamentária e financeira.

(...).

Desse modo, confirmando o compromisso do Defendente com a transparência pública, urge ressaltar que, mediante a nova escala de pontuação, o Município de Afogados da Ingazeira teve um melhoramento substancial na avaliação do ITMPE-2018, saindo da categoria de “**INSUFICIENTE**” e alcançando o nível de transparência “**MODERADO**”. De modo a evidenciar a postura ativa da gestão municipal em regularizar os índices de transparência, a fim de alcançar o nível “**DESEJADO**”:

Ou seja, embora tenha havido certa dificuldade no lançamento das informações e reativação do Portal, tais falhas devem ser mitigadas, uma vez que as informações relativas à execução orçamentária e financeira estão sob constante melhoramento, não restando, portanto, nenhum prejuízo à transparência municipal, não sendo razoável, portanto, a imposição de qualquer penalidade ao Defendente, haja vista a finalidade da lei ter sido alcançada (**Doc. 07**).

À guisa das informações trazidas, vejamos entendimento dessa Corte de Contas relativo a Gestão Fiscal da Prefeitura de Gameleira, exercício de 2015, processo nº 1509114-4, em que houve o julgamento regular, com ressalvas, mesmo faltando informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (...):

(...).

Nota-se que tais alegações apenas ratificam o apontamento técnico da auditoria, para o exercício de 2018.

Registre-se, ainda, que a não observância das normas constitucionais e legais atinentes à matéria (artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, da Constituição Federal; Lei de Acesso à Informação e Lei Complementar nº 131/2009) dificulta o efetivo exercício do controle social, vez que um dos pressupostos do mesmo é a disponibilização das informações aos cidadãos.

Portanto, **resta mantida a irregularidade, ensejando determinação** para que o vício não persista em futuros exercícios.

Diante do exposto:

VOTO pelo que segue:

ORÇAMENTO	PÚBLICO.	DEFICIT
ORÇAMENTÁRIO	E	FINANCEIRO.
RESPONSABILIDADE	FISCAL.	REGIME

PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (RPPS).
EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL.
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE
INFORMAÇÃO OBRIGATÓRIA. CONTROLE
SOCIAL.

1. O resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, em desconformidade com os fundamentos apregoados no art. 37 da Constituição Federal, assim como no § 10 do art. 10 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
2. Regime Próprio de Previdência em desequilíbrio financeiro e atuarial pressupõe adoção imediata de medidas com fins de sanar a situação.
3. A ausência de informação obrigatória no portal da transparência de órgãos públicos constitui irregularidade que impede o exercício do controle social da administração pública.

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;

José Coimbra Patriota Filho:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 81) e da defesa apresentada (doc. 85);

CONSIDERANDO que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Saúde (17,28% da receita vinculável em Saúde), na Educação (25,25% da receita vinculável na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (66,59% dos recursos do FUNDEB);

CONSIDERANDO a observância ao limite de gastos com pessoal, assim como da Dívida Consolidada Líquida (DCL), de repasse de duodécimos ao Legislativo Municipal e das alíquotas de contribuição previdenciária junto ao RPPS;

CONSIDERANDO as falhas de controle constatadas, desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de controle orçamentário, financeiro e patrimonial, em especial os artigos 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64;

CONSIDERANDO o deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 4.248.570,60, assim como o deficit financeiro da ordem de R\$ 8.547.117,27, incluído no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, revelando a insuficiência de recursos para cumprir com todas as obrigações inerentes ao Município, tendo ocorrido um aumento de 14,69% de Restos a Pagar Processados, em relação ao exercício anterior;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),



na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);

CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

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 Afogados da Ingazeira a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). José Coimbra Patriota Filho, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2018.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do Município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário.

Prazo para cumprimento: 180 dias

2. Elaborar a programação financeira, especificando, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, assim como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Prazo para cumprimento: 180 dias

3. Evitar a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro para tanto e o aumento de Restos a Pagar, com fins de diminuir os valores apurados no final de 2018.
4. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).

Prazo para cumprimento: 365 dias

5. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.

Prazo para cumprimento: 180 dias

6. Organizar a contabilidade de forma a permitir o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o



exato registro dos valores que compõem as peças contábeis e em observância às normas que regem a sua elaboração.



Prazo para cumprimento: 180 dias

7. Abster-se de realizar despesa com recursos do FUNDEB em montante superior às receitas desta fonte. Caso já o tenha feito, o saldo contábil da conta do referido fundo, então negativo, deverá ser recomposto em montante equivalente ao valor despendido.
8. Proceder à devida recomposição ao Fundo Previdenciário do montante de R\$ 2.834.685,94, indevidamente transferido ao Fundo Financeiro para cobertura de insuficiência financeira.

Prazo para cumprimento: 180 dias

9. Incluir os valores de cobertura de insuficiência financeira do RPPS no cálculo da DTP.

Prazo para cumprimento: até 30/12/2020

10. Abster-se de classificar despesas típicas de pessoal como Outros Serviços de Terceiros – PF.
11. Republicar os RGFs com correção das distorções apontadas pela auditoria, de modo a retratar a real DTP do Poder Executivo.

Prazo para cumprimento: 90 dias

12. Suspender de imediato o repasse de recursos do Fundo Previdenciário para cobertura de deficit do plano financeiro, sob pena de comprometimento do regime de segregação de massas. Tal despesa é de responsabilidade do Tesouro Municipal.

Prazo para cumprimento: 30 dias

13. Recompôr o saldo financeiro retirado do Plano Previdenciário para fazer face a compromissos do Fundo Financeiro do presente exercício e nos anteriores.

Prazo para cumprimento: 180 dias

14. Adotar plano de amortização para o deficit atuarial conforme proposto pelo atuário nas avaliações atuariais periódicas.

Prazo para cumprimento: 180 dias

15. Aperfeiçoar os procedimentos relacionados à qualidade da informação disponibilizada ao cidadão, com vistas ao melhoramento do Índice de Transparência Municipal, para que a população tenha acesso aos principais dados e informações da gestão municipal de forma satisfatória.

Prazo para cumprimento: 90 dias

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Verificar, por meio de seus órgãos fiscalizadores, nas auditorias /inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É como 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 %	25,25 %	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 %	66,59 %	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 %	17,28 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	51,25 %	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	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\$ 2.856.472,39	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	3,98 %	Sim
	Limite das alíquotas de			No mínimo, a contribuição do		



Previdência	contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	23,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	23,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

DR. MARCUS VINÍCIUS ALENCAR SAMPAIO - OAB/PE Nº 29.528:

Boa tarde. Cumprimento a todos, o Relator, Conselheiro Valdecir Pascoal, Conselheiro Ranilson Ramos, demais servidores desta Casa, o Procurador Dr. Cristiano Pimentel.

Sinto-me satisfeito com o relato do Conselheiro Relator e aguardo as considerações do Ministério Público de Contas.

Obrigado.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:

Dr. Cristiano Pimentel, V. Exa. tem a palavra.

DR. CRISTIANO PIMENTEL – PROCURADOR:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, aproveito para cumprimentar o Dr. Marcus Alencar advogado do processo. Eu queria falar brevemente sobre um item do Relatório de Auditoria, que foi mencionado no relatório do Relator, mas é o item 8.1 que está na página 71 do Relatório de Auditoria, e ele é intitulado “equilíbrio financeiro”. Eu até muitas vezes não tenho tempo de ver todos os documentos do processo, mas nesse caso específico tive tempo de ver o Relatório de Auditoria que é bem extenso, tem mais de 200 páginas, salvo engano, e o que realmente me chamou atenção, um detalhe importantíssimo desse item 8.1.

Eu realmente não sei se existem até regras de redação de Relatório de Auditoria específicas sobre isso, mas, salvo melhor juízo, acho que até deveria se fazer aí uma metodologia melhor, porque esse ponto que vou destacar merecia até ser um item independente.

Então, vou transcrever aqui, resumidamente, as considerações do Relatório de Auditoria na página 71 que, como eu disse, é intitulado “equilíbrio financeiro do sistema de previdência”. Mas lá para o meio deste item, ele diz assim, o auditor informa:

“Mas, aqui é preciso ressaltar irregularidade flagrante que vem sendo cometida pelos gestores do Fundo de Previdência, qual seja, o repasse de recursos do Fundo Previdenciário para cobrir a insuficiência financeira do Fundo Financeiro. (...)”

Pelo Balanço Financeiro (doc. 36), observa-se que o Fundo Previdenciário repassou o valor de R\$ 3.542.231,87 ao Fundo Financeiro. Tal comportamento também foi apontado no Relatório de Contas de Governo de 2017...”



O exercício anterior ao que estamos aqui analisando. E, continua: “ou seja, a prática é constante”. Apontaram os Auditores. E, segue:

“A irregularidade tem por consequência a incapacidade do Fundo Previdenciária de acumular os recursos necessários que serão usados para adimplementos dos benefícios futuros que o plano terá de arcar. Tal dinâmica já pode ser vista no Item 8.2 devido ao crescente deficit atuarial do plano previdenciário.

Na prática, corrigindo o resultado financeiro do plano previdenciário, tem-se que foi obtido um deficit financeiro de R\$ 1.538.849,04.”

Isso em 2018. Ou seja, como foi sacado 3,5 milhões de reais pela gestão do Fundo Previdenciário, o resultado final em 2018, ano que nós estamos julgando, ficou negativo em 1,5 milhões de reais. E, prossegue o Auditor:

“A irregularidade compromete também as gestões futuras, (...)”

Assim, cabe a determinação de que seja suspenso de imediato o repasse de recursos do Fundo Previdenciário para cobertura de deficit do plano financeiro, sob pena de comprometimento do regime de segregação de massas. Tal despesa é de responsabilidade do Tesouro Municipal. Ademais, deve ser recomposto o saldo financeiro retirado do fundo no exercício presente e nos passados.”

E, ele prossegue dizendo que (cortou) nos números dessa questão.

Então, o que nós tivemos, segundo os auditores, o município de Afogados da Ingazeira tem Regime Próprio de Previdência Social e, seguindo uma portaria do então Ministério da Previdência de 2008, ela fez a segregação de massas. Como fazem a maioria das prefeituras, como a do Recife, por exemplo, que também fez a segregação de massas.

As prefeituras que fazem a segregação de massas tem 2 Fundos Previdenciários, um chamado Fundo Previdenciário e um chamado Fundo Financeiro. A grosso modo, o Fundo Financeiro são aqueles servidores que já estavam aposentados e pensionistas, antes mesmo da instituição do Regime Próprio. Ou seja, aquele passivo que vem de muitos anos, de muitas gestões, desde o tempo do IPSEP, que era um Instituto mantido pelo Governo do Estado e que dava aposentadoria às prefeituras, ou seja, aquelas situações pretéritas e sem lastro financeiro.

E, em paralelo, há o Fundo Previdenciário, totalmente independente, que aí são os novos servidores, por regime de atuária, por regime de contribuição, as suas aposentadorias são calculadas de acordo com o que eles contribuem, e esse fundo existe para que o Tesouro Municipal no futuro não tenha que pagar essas aposentadorias, que o Tesouro Municipal se veja livre, e esse fundo previdenciário através de investimentos em títulos, em bolsas, em vários outros tipos de investimentos possa custear com seus próprios recursos a previdência desses servidores. O que ficou incontroverso desse texto, nesse item do relatório de auditoria é que o gestor, tanto no ano anterior ao analisado, 2017, quanto neste ano 2018, fez um saque do Fundo Previdenciário para custear despesas que são totalmente alheias às finalidades legais do Fundo Previdenciário e o fez num valor expressivo para o município de Afogados da Ingazeira que foi três ponto cinco milhões como está na página setenta e um do relatório de auditoria. E no ano passado também o fez de um valor que está ali em algum lugar e eu realmente não



estou localizando agora. E isso, como colocado pelo auditor, é muito grave, porque o fundo previdenciário é um fundo totalmente independente das demais despesas da prefeitura e as suas finalidades legais estão bem definidas.

Não houve lei, não houve registro perante a secretaria de previdência federal, e eu falo isso porque recentemente a prefeitura do Recife fez uma alteração no seu fundo financeiro, passando parte dos contribuintes para o fundo previdenciário, mas a prefeitura do Recife o fez através de lei municipal e pediu o registro prévio na secretaria federal de previdência para que essa migração fosse feita. E na Prefeitura de Afogados da Ingazeira nada disso ocorreu, apenas ocorreu o saque desses 3.5 milhões (três ponto cinco) da previdência municipal, inclusive em anos anteriores aconteceu a mesma coisa, e isso está totalmente irregular de acordo com as normas da previdência, de acordo com a Lei Federal nº 9.717, de acordo com a Portaria nº 403/2008, do então Ministério da Previdência, e não tem mesmo explicação, porque este fundo é para custear as futuras aposentadorias dos novos servidores. Ele não pode ser sacado pela gestão municipal para outras finalidades. Isso acontecia muito no ano 2000, quando só o conselheiro Valdecir Pascoal estava aqui no tribunal e era comum nós nos depararmos com contas em que os prefeitos simplesmente sacavam da conta do fundo municipal de previdência para outras finalidades não permitidas por lei, às vezes até obras públicas, e o tribunal teve que se deparar com isso e tentar reprimir isso no ano 2000.

Eu peguei uma rebarba dessas contas em que acontecia isso. Então realmente acho muito relevante, muito grave que um prefeito em segundo mandato, em segunda gestão, como no caso, nos anos de 2017, de 2018 saque recursos do fundo previdenciário para outras finalidades legais. Acho inclusive que no relatório de auditoria poderia ter destacado mais essa consideração que realmente ficou no meio de outros itens e merecia ser chamado mais atenção sobre o assunto.

Por tudo isso, sei que as demais irregularidades não seriam suficientes por si só, para a rejeição de contas, mas creio que cumulado com essa irregularidade, especialmente levando em conta que em exercício anterior a mesma irregularidade já foi praticada segundo a auditoria, que deva haver o parecer prévio pela rejeição de contas, porque a situação da Previdência no Brasil já era muito grave, com a pandemia ficou mais grave, porque como é fato notório houve lei complementar autorizando a suspensão do recolhimento ao regime próprio, isso ficará como dívida para a próxima gestão e, no caso, é próxima gestão mesmo, porque o atual prefeito já está em segundo mandato e está suspenso desde abril o recolhimento do regime próprio de previdência. Então, o regime próprio de previdência de Afogados da Ingazeira que, segundo o relatório de auditoria, era um regime sustentável, por esses destaques e por essa recente lei complementar da pandemia ele está agora inviabilizado, e vai ficar realmente uma carga enorme para a próxima gestão ser recolhida. Se trata das contas de 2018, em que o Tribunal de Contas já tinha um entendimento forte e essas irregularidades previdenciárias, por si só, seriam suficientes para a rejeição das contas, então, por esta irregularidade mencionada dentro do item 8.1, eu acho até que merecia maior destaque no relatório de auditoria, e as outras irregularidades mencionadas no relatório do relator que são a falta de transparência, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e outros pontos como déficit de execução orçamentária, falhas de controle interno, e, também, que as despesas com pessoal, salvo engano, acho que cumuladas todas essas irregularidades, caminhariam para o Parecer Prévio pela rejeição de contas, forte na irregularidade previdenciária destacada pela auditoria, esse item 8.1. São essas as considerações Presidente.



Submeto o voto à V.Exas. Depois da apresentação dos argumentos, eu trago aqui o voto que foi disponibilizado em lista para os Conselheiros, para o Ministério Público, que preciso dar conhecimento à advocacia, no caso, ao representante, mas em breve síntese, o voto enfrenta essa questão, enfrenta todas as questões na verdade, com uma percepção como tem sido aqui nesta Câmara deste Tribunal de que a regularidade das contas ela deve ser pautada no conjunto da obra, ou seja, em todo aquele arcabouço jurídico constitucional e legal que prevê o julgamento do parecer prévio que esta Câmara e o Tribunal dão em relação às contas de governo. Por isso que, analisando todos os limites constitucionais e legais fixados, cumpridos pelo gestor, ficam-se, logicamente, destacadas as irregularidades, elas não são retiradas, as irregularidades ficam destacadas, mas elas não são suficientes para o julgamento das contas, na emissão de parecer negativo, ou seja, parecer pela rejeição das contas. E digo isso destacando que a questão orçamentária, de fato, nós já temos entendimento nesta câmara, o Conselheiro Valdecir, Conselheiro Ranilson e o Presidente do Tribunal, bem como outros Conselheiros, Ruy Harten e tantos outros, já defendem que nós devemos exigir um compromisso maior, um compromisso real dos gestores com a questão orçamentária, compromisso com a previsão que a lei orçamentária não seja uma peça de ficção e sim, uma peça real, que os gastos, a previsão seja feita dentro da realidade de arrecadação daquele município, e não superestimada, que não se gaste além das autorizações legislativas, tudo isso há uma interpretação e nós já passamos a discutir que isto deveria ser aplicado para todos os gestores que serão eleitos e serão gestores na próxima legislatura, no próximo mandato. Já caminha para uma pacificação, precisa, logicamente, da decisão do pleno, mas hoje ainda não é o entendimento de que essa irregularidade, por si só, ensejaria a rejeição de contas. A outra, que é destacada pelo Ministério Público, nesse caso, trata da segregação de valores, da segregação de massas e o tratamento diferenciado no regime próprio de previdência. Coincidentemente ontem, na sessão do pleno, o Conselheiro Valdecir, Conselheiro Ranilson lembram bem, estávamos a discutir justamente isso, que os sistemas previdenciários, a adoção em Pernambuco de forma massiva de sistemas próprios de previdência já se comprovaram uma escolha equivocada, tendo poucas vezes o município capacidade de operacional de fazer bem feito a manutenção do seu regime próprio de previdência. Essa adesão em massa aqui no governo de Pernambuco levou a uma dificuldade real da manutenção desses regimes. Com a segregação, de fato, há um apontamento aqui que é feito na auditoria e é mantida pelo voto como irregularidade, tanto que na parte dispositiva do voto, eu sempre tenho trazido determinações, além da emissão de parecer eu tenho determinado alguns até, logo no começo quando cheguei, tinha uma discussão se caberia ou não, mas é a forma que o Tribunal tem pra diante de irregularidades apontar as soluções. Uma das determinações, por exemplo, é de que se faça, e aí não é a mesma coisa do que a Lei Federal da pandemia autorizou, o não recolhimento agora em março durante esse período de valores próprios que seriam recolhidos para fins de previdência. O que eu determino aqui é que em 180 dias seja realizada, é a recomposição do fundo previdenciário, permitindo que o gestor faça essa recomposição do fundo previdenciário no prazo de 180 dias. Já voltando a dizer, os recolhimentos foram feitos, o que há aqui é uma movimentação de dois fundos: fundo previdenciário e fundo financeiro. Concordo com o Ministério Público de que essa é uma situação de irregularidade, mantém-se a irregularidade, mas não é suficiente para julgar as contas emitindo um parecer pela negativa. E ainda acrescento essa determinação de que deve ser recomposto em 180 dias, que é diferente do mês a mês que estará livre para enfrentamento da pandemia no



Município de Afogados da Ingazeira. Então, no caso, o prefeito não poderá escudar-se de uma Lei Federal que autoriza o não recolhimento desse período sobre um déficit que existe decorrente do período anterior. São coisas distintas e eu mantenho essa determinação, como várias outras, aqui, para não me alongar, o voto está disponível, são diversas determinações, bem como o acompanhamento da CCE de todos os casos.

Por fim, emito o Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Afogados a aprovação, com ressalvas, das contas do Sr. José Coimbra Patriota Filho, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2018.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator