

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

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

PROCESSO TCE-PE N° 19100299-9

RELATOR: CONSELHEIRA TERESA DUERE

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de São João

INTERESSADOS:

José Genaldi Ferreira Zumba

LUIS ALBERTO GALLINDO MARTINS (OAB 20189-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeito Municipal de São João, relativa ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. José Genaldi Ferreira Zumba, para a emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual, e pelo artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCEPE).

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, portanto, de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento e a execução das políticas governamentais (gestões orçamentária, financeira, patrimonial, fiscal, da saúde, da educação e do regime de próprio de previdência); demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao Poder Legislativo; bem como o atendimento às normas que disciplinam a transparência da administração pública.

O regime jurídico de Contas de Governo (art. 71, inc. I, da CF/88) é exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo e prevê o julgamento político levado a efeito pelos vereadores, mediante auxílio técnico do TCE-PE, que emite parecer prévio à Câmara Municipal, recomendando que as contas sejam aprovadas ou reprovadas. Entretanto, o parecer do TCE só pode ser mudado com dois terços dos votos dos vereadores.

Assim, a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (art. 71, inc. II, CF/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060 /GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, DJ 16/09/02). O regime de Contas de Gestão impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas, consubstanciado em acórdão, que terá eficácia de título executivo, quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).





Feitos esses esclarecimentos, passemos à análise.

O Relatório de Auditoria - RA (documento 75) apontou as seguintes irregularidades:

Gestão Orçamentária (Capítulo 2)

[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1).

[ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).

[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).

[ID.04] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.05] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 5.015.981,14, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

[ID.06] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1).

[ID.07] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

[ID.08] Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).

[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).

[ID.10] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 94.465,13 pertencentes ao exercício (Item 3.4).

[ID.11] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)

[ID.12] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)

[ID.13] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).



[ID.14] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1).

[ID.15] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).

[ID.16] Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

Educação (Capítulo 6)

[ID.17] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

Previdência Própria (Capítulo 8)

[ID.18] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -850.376,86, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.19] Ausência de avaliação atuarial relativa ao ano-base desta prestação de contas para revisão do plano de custeio e benefícios, impossibilitando o conhecimento da situação atuarial do RPPS (Item 8.2).

Transparência Pública (Capítulo 9)

[ID.20] Nível “Moderado” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9.1).

Atinente ao cumprimento dos **valores e limites constitucionais e legais**, apresentou a Auditoria quadro resumo (documento 75 - pág. 83) em que constatado o descumprimento do limite (54%) da Despesa Total com Pessoal (DTP) imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos três quadrimestres de 2018 (1ºQ/2018 – 67,77%; 2ºQ/2018 – 63,79%; e 3ºQ/2018 – 60,88%).

Devidamente notificado (documentos 76/77), o então Prefeito, Sr. José Genaldi Ferreira Zumba, por meio de seu procurador (documento 78), apresentou defesa (documento 84) com juntada de documentos (documentos 85/91).

É o relatório.

VOTO DA RELATORA

Não obstante a natureza especial que envolve a apreciação anual das contas de Governo, os Relatórios Técnicos - além de subsidiar a emissão de Parecer Prévio pela Corte de Contas, e, posteriormente, o julgamento pelo Poder Legislativo -, tem servido como importante fonte de pesquisa por parte de vários setores da sociedade. Trata-se, pois, de um importante instrumento de avaliação de resultados.



Há pouco tempo, muito se falava em metas quantitativas, aplicação cada vez maior de recursos, observância de limites mínimos e máximos constitucionais e legais. Do ponto de vista qualitativo, era preciso avançar no aprimoramento e na avaliação da ação governamental. A análise das Contas do Governo atentou para isso e trouxe um conjunto de informações, a exemplo dos indicadores sociais, que contextualizam e expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo.

Nesse contexto, após analisar o Relatório de Auditoria, em contraponto às considerações apresentadas pela defesa do interessado, em consonância com a Jurisprudência desta Casa, temos as conclusões adiante.

1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1)

A defesa alega havido aumento considerável da receita arrecadada em 2018, saltando a arrecadação efetiva de 62% em 2016 para 76% em 2018. Diz que em 2019 foram tomadas as devidas providências para equacionar essa diferença entre o previsto e o arrecadado, sendo o efetivamente recolhido correspondente a 92,44% (Docs. 01 e 02).

No fecho, afirma que as receitas de capital, que variam de ano a ano, não decorrem de uma construção histórica, mas sim de fato pontual, bem assim que a conjuntura da economia nacional influi diretamente nas receitas arrecadas.

O que se colhe dos autos é que a superestimativa da receita não se trata de fato novo na gestão do defendente, sendo este reincidente na irregularidade em questão. Conforme se depreende da análise do Gráfico 2.4.1a do Relatório de Auditoria (pág. 14), a superestimativa da receita ocorre desde 2013, passando por 2014, 2015, 2016, 2017 até o ano em análise.

A alegação de que as receitas de capitais são voláteis e que não dependem diretamente de uma construção histórica em nada altera a superestimativa constatada. Ainda que as receitas de capital tivessem caído no ano em lume, o que não restou comprovado, o que se verifica, *in casu*, é que houve aumento de cerca de 2,77 milhões da receita total em comparação com exercício imediatamente anterior.

No fecho, atinente à apontada melhora na arrecadação em relação ao ano anterior, em que o próprio Defendente atuava como Gestor e deu causa à situação avaliada, não lhe afasta a responsabilidade. Outrossim, trata-se de mácula histórica durante toda a gestão do defendente, à frente da Prefeitura Municipal desde 2013.

[ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).

Afirma a defesa que a Lei Federal nº 4.320/64 não prevê qualquer limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais, bem assim expõe ter o legislativo municipal autorizado a abertura de créditos adicionais previstos na Lei Orçamentária Anual.

Visto o que dos autos consta, a possibilidade de se modificar 30% do orçamento anual, considerando ainda as alterações decorrentes da utilização de 50% de superávit



financeiro e de 90% de excesso de arrecadação, porventura existentes, indica que a Lei Orçamentária não reflete de forma realista o que se pretende fazer com os recursos públicos.

Outrossim, ainda que observadas todas as prescrições estabelecidas pela Lei Orçamentária Anual, aprovada pelo Poder Legislativo, insista-se, prevendo o limite considerado inapropriado pela auditoria, não há como deixar de reconhecer que a abertura de créditos suplementares em largo volume depõe contra o planejamento orçamentário.

Decerto, o que se constata é que essa liberdade depõe contra o planejamento exigido pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada.

[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).

[ID.04] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

O defendente afirma que a não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa não é uma obrigatoriedade imposta pela Lei Complementar Federal nº 101/00, sendo facultativo ao gestor sua especificação. Alega se tratar de falha formal, não devendo servir para rejeição das contas.

De outro canto, atinente à deficiência no cronograma de execução mensal de desembolso, diz que não foram especificadas, pela auditoria, quais seriam as irregularidades passíveis de correção, tampouco a presença de dolo ou culpa por parte do defendente, motivo por que deve também ser alvo apenas de recomendação.

Quanto à ausência das especificações mencionadas pela auditoria, verifico que o interessado não trouxe nenhuma documentação hábil a afastar o apontamento da Auditoria, limitando-se a alegar não ser exigência contida na LRF.

A respeito da expressão “quando cabível” no art. 13 da LRF, que, segundo a defesa, não representa uma obrigação imposta, cabe considerar que foi utilizada pelo legislador justamente em razão de, a depender da situação, haver a necessidade de tal especificação no desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.

De outro canto, em relação à deficiência no cronograma de execução mensal de desembolso, verifico que, ao revés do arguido pela defesa, a Auditoria identificou pontualmente a deficiência apresentada, qual seja: “o cronograma de desembolso se mostra bastante deficiente, pois apresenta apenas os totais das despesas mensais de cada entidade municipal”.

[ID.05] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 5.015.981,14, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

A defesa, à saída, afirma que, do montante apontado, R\$ 1.641.500,63 corresponde a restos a pagar não processados, isto é, não passaram pela fase de liquidação e portanto não geram obrigação de pagamento, motivo por que não deve ser contabilizada para cálculo do déficit na execução orçamentária.



Outrossim, alega ter havido melhora no ano subsequente (2019), com superávit de R\$ 1.329.352,03. Junta julgado desta Corte em que aprovadas as contas ainda que existente déficit na execução orçamentária.

In casu, entendo que o déficit na execução orçamentária, além de aumentar o endividamento do Ente, prejudica todos os setores da Administração e compromete as finanças das gestões futuras. Visto o que dos autos consta, o déficit na execução orçamentária apontado corresponde a 9,25% de toda a receita arrecadada pelo ente no exercício sob análise, o que julgo ser montante expressivo a título de prejuízo ao erário.

O déficit orçamentário tem sido de grande preocupação por parte dos Tribunais de Contas, levando à rejeição das contas dos gestores, a exemplo dos Processos TCE-PE nº 1430036-9 (Ribeirão, exercício 2013, julgado em 29/03/2016); TCE-PE nº 15100179-0 (Ilha de Itamaracá, exercício 2014, julgado em 09/08/2018); Processo TCE-PE nº 1401873-1 (Nazaré da Mata, exercício 2013, julgado em 10/11/2015); e Processo TCE-PE nº 16100088-5 (Terezinha, exercício 2015, julgado em 31/01/2019).

Tal cenário (déficit) vai ao encontro à determinação contida no disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), que obriga que o gestor promova a limitação de empenho quando a receita não comportar o cumprimento das metas, nos seguintes termos:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

A alegação da defesa de dever ser os restos a pagar não processados excluídos do cálculo não merece prosperar, isto porque, conforme disposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), no cálculo da execução orçamentária devem ser contabilizadas todas as despesas **empenhadas**, ainda que não pagas, pouco importando se passaram ou não pela fase de liquidação. Decerto, a elaboração de um planejamento adequado e compatível com a realidade municipal seria suficiente para sanar a irregularidade.

No fecho, tocante à aludida melhora na execução orçamentária no ano seguinte (2019), constato ser a análise desta Casa realizada ano a ano, de forma que eventuais melhorias posteriores à constatação da mácula, que o próprio gestor deu causa, não lhe servem a afastar sua responsabilidade.

2. FINANÇAS E PATRIMÔNIO

[ID.06] Déficit financeiro evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1).

[ID.07] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

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



Vejo que a defesa não trouxe qualquer argumento hábil a infirmar o apontado déficit financeiro de R\$ 8.815.727,79, bem assim a explicar a ausência de justificativa em notas explicativas no Balanço Patrimonial. Limitou-se a afirmar ter seguido as normas constantes no MCASP e na Lei Federal nº 4.320/64, sem, no entanto, se debruçar individualmente sobre os apontamentos feitos pela Equipe Técnica deste Tribunal de Contas.

[ID.08] Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).

Argui a defesa que a previsibilidade de perdas referente à Dívida Ativa, Tributária e Não Tributária, é uma tarefa excessivamente complexa, pois envolve áreas Jurídicas e Tributárias da Administração Municipal. Diz que o sistema de tributação utilizado pelo Município em 2018 ainda estava sendo adaptado de forma a permitir a mensuração precisa da capacidade de recebimento da Dívida Ativa Municipal, bem como da Provisão de Perdas.

Para além disso, o defendente afirma ter conseguido arrecadar mais créditos de Dívida Ativa que no exercício anterior, mesmo com a crise econômica que assolou o país nos anos anteriores. Diz se tratar de vício formal que deve ser alvo apenas de recomendação.

Como já apontado, constato ter o defendente assumido a gestão municipal em 2013, tendo tempo suficiente para que já tivesse providenciado um sistema de tributação adequado às exigências legais desta Corte, de forma que a mera alegação de ser tarefa árdua não lhe serve a afastar a irregularidade.

O aumento da arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, quando comparado com o ano anterior, é conduta que pesa em seu favor, mas que não tem o condão de afastar a mácula, isto porque ainda se verifica um baixíssimo índice de arrecadação, correspondente a 11,05% de todo o valor lá inscrito. Decerto, para além disso, o que aqui se avalia refere-se à ausência de registro contábil da conta “provisão para perdas da dívida ativa”, não guardando relação com a execução orçamentária e cobranças fiscais, como tenta fazer entender a defesa. Forçoso pontuar ser tal registro de fundamental importância na real mensuração do Ativo, pois, quando não lançados, mascaram a realidade orçamentária. De se ver que a ausência da conta redutora do Ativo “Provisão para Perdas de Dívida Ativa” no BP acaba por refletir situação fictícia, por tal conta evidenciar o não recebimento de valores inscritos na Dívida Ativa, contabilizados na íntegra erroneamente como conta de Ativo.

[ID.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).

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

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

[ID.10] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 94.465,13 pertencentes ao exercício (Item 3.4).



A defesa afirma ter o Ente recolhido R\$ 20.632,92 a mais das contribuições dos servidores devidas ao RGPS, valor este que deveria ser descontado do valor apontado pela Auditoria como não repassado das contribuições patronais, o que totalizaria o montante de R\$ 73.832,21. Expõe que, no afã de sanar a irregularidade, realizou o repasse da quantia já descontada, juntando os comprovantes de pagamento (Doc. 04).

Constato, de fato, havido recolhimento a maior das contribuições dos servidores devidas ao RGPS. Outrossim, da análise da documentação trazida pela defesa, verifico que o valor apontado pela defesa referente às contribuições patronais foi devidamente recolhido a posteriori.

Em que pese ter sido a mácula sanada após a constatação da irregularidade pela Equipe Técnica, entendo que o recolhimento deva servir a favor do Prefeito. Ademais, ainda que não fosse considerado, por extemporâneo para fins da análise desta Prestação de Contas, observo que o valor apontado como não repassado pela auditoria corresponde a menos que 5% de todo o valor devido ao RGPS, motivo por que deva ser considerado de pequena monta, incapaz de levar ao julgamento irregular das contas sob análise.

[ID.11] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (Item 3.5).

O inculpado diz ter havido melhora da liquidez imediata no exercício subsequente, tendo o índice passado de 0,37, no ano sob análise, para 0,68 em 2019 (Doc. 05).

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

A aludida melhora do índice de liquidez imediata não lhe serve a afastar a mácula, isso por se encontrar o Ente na atual situação em face da própria má gestão do Interessado. A melhora no ano subsequente não é suficiente a justificar o índice baixíssimo constatado em 2018 (0,37), em que o próprio Defendente atuava como Gestor e deu causa à situação.

3. REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES

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

Afirma a defesa que todos os repasses foram efetivamente realizados, sendo o atraso no repasse ocorrido apenas em duas oportunidades, março e outubro, não tendo provocado qualquer prejuízo à municipalidade.

Verifico, da análise do RA (Tabela 4), autorizado legalmente, a título de duodécimos, o repasse, à Câmara de Vereadores, de 7% das receitas arrecadadas pelo Município, totalizando, *in casu*, R\$ 1.586.203,69. Entretanto, constato repassados R\$ 1.586.356,44, ou seja, R\$ 152,75 a mais, representando 0,0096% do valor total.

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

4. RESPONSABILIDADE FISCAL



[ID.13] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).

[ID.14] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1).

[ID.15] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).

Afirma o defendente, em síntese, ter herdado da gestão anterior os gastos da DTP com 58,90% da RCL, já em desacordo com o limite imposto na LRF, a evidenciar ser uma falha histórica do município e que atinge inúmeros outros. Aduz que vem tomando medidas, realizando exonerações e editando decretos com vistas a reduzir as despesas (Doc. 06).

Aponta ocorrida, ao longo do exercício, queda contínua da DTP, o que demonstraria os esforços tomados pela gestão neste sentido. Outrossim, alega que o desenquadramento dos gastos é realidade comum em muitos municípios brasileiros, não sendo fato pontual do município de São João.

Pondera, mais, a existência de diversos programas federais que acabam por incrementar as despesas com pessoal, sendo estas suportadas pelo município, não sendo razoável penalizar o gestor por gastos a que não deu origem. No fecho, afirma que o desenquadramento dos gastos se deu em face do aumento dos gastos com serviços essenciais.

De logo, vejo ultrapassado o percentual da DTP durante toda a primeira gestão do defendente e nos dois primeiros anos de sua segunda gestão, isto é, durante 6 anos de seu governo o ente esteve desenquadrado nos ditames impostos na LRF. Em que pese ter assumido a gestão com os gastos acima do limite imposto, caberia a ele tomar as medidas necessárias para o reenquadramento dos gastos no prazo apresentado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Constituição Federal de 1988

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em, pelo menos, vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

De se ver que a dita medida tomada foi, de fato, comprovada nos autos. Entretanto, verifico que o decreto de contingenciamento de gastos foi elaborado já no fim do exercício



financeiro (outubro/18), incapaz, por si só, de afastar a irregularidade. Isto porque, como já demonstrado, caberia ao Prefeito o reenquadramento dos gastos desde o primeiro ano de sua gestão, o que não o fez, de forma que a mera elaboração de decreto após 6 anos de seu mandato não lhe serve como escusa para afastar sua responsabilidade.

Outrossim, quanto à alegação de aumento dos gastos em decorrência de programas do Governo Federal, constato serem gastos previsíveis, devendo o ente adequar os gastos à realidade municipal. Não cabe ao gestor suscitar tais gastos como escusa na tentativa de justificar um desenquadramento permanente da DTP durante toda sua gestão. Deve, ao revés, tomar medidas capazes de suportar os gastos dentro do limite imposto na LRF.

Para mais, atinente ao suposto aumento dos gastos com serviços essenciais, verifico que sequer foi comprovado nos autos. Para além disso, ainda que houvesse ocorrido aludido aumento, entendo não servir como escusa ao Gestor para o descumprimento de um dever legal, fundamentalmente por ser de sua responsabilidade o planejamento e execução de um orçamento público compatível com a realidade fática municipal.

Para fins de contas de governo, o que se pode concluir é que, de fato, as despesas com pessoal estão acima do limite legal de 54%. Entretanto, é oportuno registrar que os apontamentos aqui apresentados caracterizam infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, inc. IV, da Lei Federal n.º 10.028/2000), cuja responsabilidade administrativa é processada no bojo de um processo específico (art. 21, inc. III, da Lei Orgânica deste Tribunal – Lei Estadual nº 12.600/04), Processo de Gestão Fiscal, por força do § 2º do art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000, c/c a Resolução TC nº 30/2015. Para tanto, foi formalizado o Processo TCE-PE nº 20100683-2.

[ID.16] Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

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

Conforme se depreende dos dados constantes no Relatório de Auditoria, o que se verifica é a inscrição de restos a pagar, sem que houvesse disponibilidade de recursos, tanto processados, aqueles em que já houve a fase de liquidação, quanto não processados, quando ocorrida apenas a fixação e empenho. Improspera o argumento da defesa.

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

4. EDUCAÇÃO

[ID.17] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

A defesa não trouxe qualquer alegação sobre o ponto.

Vejo que houve um equívoco da auditoria ao lançar na conclusão do Relatório, como irregularidade, a realização de despesas do FUNDEB sem lastro financeiro.



Na verdade, a lei não impede a realização de despesas na área de educação além dos recursos do FUNDEB, que poderá ser custeado por outras fontes de recursos, a exemplo de receitas próprias. O que a Lei Federal nº 11.494/07 (art. 21, §2º) estabelece é que não se deixe mais de 5% de saldo na conta do FUNDEB, e eventual saldo negativo não deve ser pago com recursos do FUNDEB do exercício posterior, mas sim com outras fontes de recursos.

O gestor público de recursos do antigo FUNDEF e do atual FUNDEB não deve utilizar recursos de um exercício para pagar débitos de exercícios anteriores, sem que tenha sido deixado saldo comprometido especificamente para tal fim no exercício correspondente. Para tal devem ser usadas rubricas próprias do orçamento do exercício corrente.

Decisão T.C. nº 1.346/07

Recentemente, em duas oportunidades já me manifestei sobre o tema, esclarecendo essa questão:

- Há dois pontos levantados pela auditoria que devem ser desconsiderados: a) a realização de despesas do FUNDEB sem lastro financeiro (item 4.4), tendo em vista que a lei não impede a realização, mas sim que sejam utilizados recursos do FUNDEB do ano seguinte para pagar despesas do exercício anterior, devendo tal “déficit” ser coberto por receitas próprias do orçamento do exercício corrente (Decisão T.C. nº 1.346/07), o que somente é possível ser verificado no exercício de 2014 (exercício posterior ao analisado);

Processo TCE-PE nº 1430036-9

Quanto à falta de numerário apontado pela auditoria, item “b1”, é importante registrar que o saldo contábil negativo, por si só, não é uma irregularidade. Este Tribunal, entretanto, diante de tal cenário, atenta para que o gestor municipal se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, deve o saldo da conta do referido fundo ser recomposta em montante equivalente ao valor despendido (Decisão T.C. nº 1346/07).

Processo TCE-PE nº 1250091-4

Em síntese, a auditoria não avançou na análise (que exigiria adentrar no exercício de 2019) a ponto de concluir que tenha havido o descumprimento das orientações contidas na Decisão T.C. nº 1346/17, que alerta para que não sejam utilizados recursos do FUNDEB do um exercício para pagar despesas vinculadas ao FUNDEB do exercício anterior.

5. PREVIDÊNCIA PRÓPRIA

[ID.18] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -850.376,86, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

Afirma o defendente que não há que se falar em irregularidade, uma vez que repassou integralmente todas as contribuições previdenciárias devidas ao Regime Próprio. Alega que o déficit apurado já era previsto pelo atuário do Município, a denotar que o desequilíbrio existente é devido a fatores diversos e a um histórico de gastos ocorridos ao longo de vários exercícios anteriores, bem assim decorrente de fatores atuariais.



No fecho, aduz que medidas deverão ser adotadas para que no futuro tal situação não se agrave, bem assim aponta estar encaminhando projetos de Lei para o Legislativo e cumprindo com os dispositivos legais votados e aprovados pela Câmara de Vereadores.

À largada, fundamental esclarecer que o déficit atuarial é uma construção histórica, assim, quanto ao atual gestor, cabe analisar se foram tomadas as medidas indicadas pela análise atuarial, se as contribuições previdenciárias foram repassadas/recolhidas na integralidade e tempestivamente, entre outros aspectos.

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.

No caso em análise, a auditoria não apontou como irregularidade a ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS, bem como as alíquotas de contribuição do ente e de seus servidores respeitaram os limites constitucionais e legalmente estabelecidos e foram as sugeridas pela reavaliação atuarial.

Faz-se necessário, entretanto, que a prefeitura estude alternativas de ações que visem minimizar ou controlar o resultado previdenciário negativo apontado (R\$ -850.376,86), que já representa 40% do gasto total com inativos e pensionistas.

[ID.19] Ausência de avaliação atuarial relativa ao ano-base desta prestação de contas para revisão do plano de custeio e benefícios, impossibilitando o conhecimento da situação atuarial do RPPS (Item 8.2).

Aduz a defesa se tratar de irregularidade formal, incapaz de macular a aprovação das contas sob análise. Afirma ter havido melhora no resultado atuarial do RPPS municipal nos últimos exercícios, o que evidencia a boa gestão, sem qualquer prejuízo ao pagamento dos benefícios previdenciários de seus segurados.

Verifico que além do equilíbrio no exercício financeiro, o regime próprio deve ter um plano de custeio que garanta os recursos necessários para o pagamento das despesas projetadas para os exercícios posteriores previstos no cálculo atuarial. Deve-se, portanto, entender a expressão “equilíbrio financeiro e atuarial” como a garantia de que os recursos do RPPS serão suficientes para o pagamento de todas suas obrigações, tanto no curto prazo, a cada exercício financeiro, como no longo prazo, que alcança todo o seu período de existência.

Decerto, como apontado pela defesa, em que pese a ausência de avaliação atuarial, o que se verifica é a melhora gradativa do resultado atuarial, saltando de R\$ -93.050.755,47 em 2015 para R\$ 19.081.054,73. Ainda que não sirva a afastar a irregularidade, entendo que tal melhoria pesar favoravelmente ao Prefeito, motivo por que entendo dever o apontamento ser alvo apenas de recomendação.

6. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

[ID.20] Nível “Moderado” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9.1).



O Prefeito reconhece a irregularidade, entretanto diz decorrer das dificuldades para implantação da estrutura necessária para atendimento das exigências legais, sobretudo quanto à estrutura física e pessoal qualificado. Afirma ter havido melhora em relação ao ano anterior, saltando do nível “crítico” em 2017 para o nível “moderado” no exercício sob análise.

Com a finalidade de se realizar um debate mais apropriado sobre a transparência pública, até mesmo para fins de aplicação de eventual sanção pelo descumprimento da legislação correlata, o Tribunal de Contas realiza, de forma periódica, um diagnóstico da avaliação dos portais da transparência das 184 prefeituras municipais do Estado de Pernambuco. Em regra, as prefeituras que apresentam o índice de transparência “inexistência” ou “crítico” tem formalizados Processos de Gestão Fiscal.

Para fins de contas de governo, o que se pode concluir é que o “o Poder Executivo Municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar no 131/2009, na Lei no 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Moderado”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE”.

Verifico tomadas medidas pela gestão a conduzir a uma melhora significativa da transparência municipal, saltando do nível “crítico” para o nível “moderado” no ano sob análise, motivo por que não há que se falar em irregularidade.

Assim, diante do exposto,

VOTO pelo que segue:

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

1. A fragilidade orçamentária, com a consequente superestimava da receita arrecadada e déficit na execução orçamentária, é falha que atenta contra as gestões futuras e o equilíbrio da execução orçamentária.
2. O déficit financeiro constante do Balanço Patrimonial gera descontrole nas contas municipais, evidenciado pela incapacidade de pagamento imediato dos compromissos de até 12 meses.
3. A ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidencia, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade, em desacordo com o disposto na Portaria nº 564, de 27 de outubro de 2004, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
4. Configura infração administrativa a não adoção, no prazo legal, por parte do gestor, de medidas

suficientes para abater o excesso de despesas com pessoal, conforme previsto no § 1º do inciso IV do art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000.



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 que o presente processo se refere às contas de governo, instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo, apresentadas na forma de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária; demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesas com pessoal e repasse ao legislativo; bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

CONSIDERANDO que a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (artigo 70, inciso II, CF/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, DJ 16/09/02);

CONSIDERANDO a demonstrada fragilidade do planejamento e da execução orçamentária, com uma previsão de receitas irrealistas, prática que compromete gestões futuras, bem assim déficit na execução orçamentária de R\$ 5.015.981,14, tema que tem sido de grande preocupação por parte dos Tribunais de Contas, levando à rejeição das contas dos gestores, a exemplo dos Processos TCE-PE nº 1430036-9 (Ribeirão, exercício 2013, julgado em 29/03/2016); TCE-PE nº 15100179-0 (Ilha de Itamaracá, exercício 2014, julgado em 09/08/2018); Processo TCE-PE nº 1401873-1 (Nazaré da Mata, exercício 2013, julgado em 10 /11/2015); e Processo TCE-PE nº 16100088-5 (Terezinha, exercício 2015, julgado em 31/01/2019);

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

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

CONSIDERANDO o ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas;

CONSIDERANDO “a ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade”, o que desatende ao estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – com base nos Princípios Contábeis da Oportunidade e da Prudência –, que exigiu, por meio da Portaria nº 564, de 27 de outubro de 2004, que aprova o Manual da Dívida Ativa



(artigo 2º), a regular constituição de provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto;

CONSIDERANDO que a Prefeitura descumpriu o limite da Despesa Total com Pessoal (54%) nos 03 quadrimestres de 2018 (1ºQ/2018 – 67,77%; 2ºQ/2018 – 63,79%; e 3ºQ/2018 – 60,88%);

CONSIDERANDO estar o Gestor à frente da Prefeitura desde 2013, portanto há mais de 5 anos ser de sua responsabilidade o estrito cumprimento dos deveres legais a ele impostos;

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

CONSIDERANDO que as infrações administrativas contra as leis de finanças públicas (artigo 5º, inciso IV, da Lei Federal nº 10.028/2000), cuja responsabilidade é processada no bojo de um processo específico (artigo 21, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal – Lei Estadual nº 12.600/04), Processo de Gestão Fiscal, por força do § 2º do artigo 5º da Lei Federal nº 10.028/2000, c/c a Resolução TC nº 30/2015, serão objeto do Processo TCE-PE nº 1728187-8, formalizado com esse fim;

José Genaldi Ferreira Zumba:

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de São João a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). José Genaldi Ferreira Zumba, relativas ao exercício financeiro de 2018.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de São João, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, se houver, a medida a seguir relacionada :

1. Fortalecer o planejamento orçamentário, mediante revisões adequadas para a receita/despesa, atentando para as exigências estabelecidas pela legislação;
2. Especificar as medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa;
3. Fortalecer o sistema de registro contábil, procedendo ao registro da provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto, com base nos Princípios Contábeis da Oportunidade e da Prudência, da Portaria nº 564/2004, que aprova o Manual da Dívida Ativa (artigo 2º);
4. Elaborar o Balanço Patrimonial do Regime Próprio de Previdência Social e do Município contendo notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo;

5. Elaborar avaliação atuarial para revisão do plano de custeio e de benefícios.

Prazo para cumprimento: 180 dias

Este é o voto.



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://etce.tcepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 3d542050-964c-44e5-b3b6-73dba1dff91e

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 %	31,48 %	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 %	70,16 %	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 %	25,18 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	60,88 %	Não
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\$ 1.586.356,44	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	5,03 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências nesta sessão.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE , relatora do processo

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora