

## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

82ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 10/12/2019

**PROCESSO TCE-PE N° 18100692-3**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Governo

**EXERCÍCIO:** 2017

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Jaqueira

### INTERESSADOS:

Marivaldo Silva de Andrade

## RELATÓRIO

Cuida-se da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura de Jaqueira, relativa ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. Marivaldo Silva de Andrade.

A equipe de auditoria concluiu pela presença das seguintes irregularidades e deficiências [ID], agrupadas de acordo com os temas dos capítulos abordados no Relatório de Auditoria:

### 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] 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).

[ID.04] Não especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).

[ID.05] Deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 2.306.860,45, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

### GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL (Capítulo 3)

[ID.06] Deficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superavit/Deficit 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 Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

[ID.08] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 220.191,84 (Item 3.4).

[ID.09] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 686.658,80 (Item 3.4).

[ID.10] 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.11] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4).

#### GESTÃO FISCAL (Capítulo 5)

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

[ID.13] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).

[ID.14] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

[ID.15] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

#### GESTÃO DA EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.16] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

#### GESTÃO DA SAÚDE (Capítulo 7)

[ID.17] Descumprimento do limite mínimo de 15% em saúde (Item 7.1).

#### TRANSPARÊNCIA PÚBLICA (Capítulo 9)

[ID.18] Nível “Insuficiente” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9.1).

Notificado, o Sr. Marivaldo Silva de Andrade não apresentou defesa, conforme Despacho da Secretaria da Inspeção de Palmares (Doc. 94).

É o relatório.

**VOTO DO RELATOR**



**Quanto a superestimativa de receita na Lei Orçamentária Anual (Item 2.1)**, a equipe de auditoria traz à colação série histórica dos quocientes da receita arrecadada frente à receita prevista, compreendo os exercícios financeiros de 2013 a 2017. Ao longo dos últimos anos, a municipalidade vem apresentando idêntica falha. No presente caso, bastava que a gestão observasse o comportamento da receita efetivamente arrecadada nos 03 (três) últimos exercícios para que evitasse o mesmo equívoco de planejamento. Não se vislumbra justificativa para, mais uma vez, projetar receita não condizente com a realidade municipal. Muito pelo contrário. São notórias as dificuldades econômicas enfrentadas por todo o País. Razão suficiente para mais cautela ainda na fixação da receita.

A auditoria muito bem apontou que o superdimensionamento da receita induz a autorização de despesa além das capacidades financeiras do ente. Foi o que ocorreu. O valor das despesas autorizadas coincidiu com a (superestimada) receita.

É cediço que tais falhas podem ser objeto de ajustes ao longo da execução orçamentária. No presente caso, tem-se que os gastos efetivamente realizados foram menores do que o autorizado. No entanto, não foram suficientes. Constata-se a ocorrência de déficit orçamentário no montante de R\$ 2.306.860,45, resultante do confronto entre a receita efetivamente arrecadada R\$ 32.823.768,25 (ou 75,91% da prevista) e da despesa executada de R\$ 35.130.628,70 (ou 81,25% da autorizada).

É certo que a boa gestão fiscal deve buscar o equilíbrio, evitando a consumação de déficits. Com fito nesse desiderato, a Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza a adoção de mecanismo do qual não deve abrir mão o gestor zeloso. Trata-se da limitação de empenho e movimentação financeira. Reproduzo o caput do Art. 9º, da LRF:

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 subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Importa destacar, antes de continuar, que a fixação das metas de resultado primário e nominal deve, ordinariamente, visar ao equilíbrio das contas públicas. Mesmo porque não se pode falar em responsabilidade fiscal sem pressupor ações planejadas em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (Art. 1º, §1º, da LRF).

Não se pode, contudo, descartar, a priori, a prevalência de circunstâncias sociais e econômicas que legitimem eventuais déficits. É notório que, na presente quadra histórica, o governo federal vem estipulando, como meta de resultado primário, déficits bastante significativos. Para 2019, são 139 bilhões de reais (o que corresponde a -1,8% do PIB). Aqui, o conflito com as (boas) intenções da LRF é apenas aparente. Importa deixar patenteado que a situação posta, bem examinada, não atenta contra a norma legal. Explica-se: a conjunção de fatores econômicos e sociais pode assumir tal feição que inviabilize a imediata implementação de medidas corretoras. Dito de outra forma, ainda que fosse possível, em tese, implementar ações de forma a se alcançar, de pronto, o equilíbrio das contas públicas, por exemplo, o corte puro e simples das despesas públicas, realinhando-as com a expectativa realista da receita orçamentária, ter-se-ia o aprofundamento da crise econômica, gerando efeitos sociais extremamente perversos.



Vale dizer, ainda muito piores do que hoje se observa, que já conta com o elevadíssimo número de desempregados. A observância da realidade econômica se impõe, não sendo difícil imaginar o forte impacto negativo de tamanha diminuição das despesas públicas.

Ocorre que, e aqui o ponto nodal, a LRF não exige o equilíbrio orçamentário, embora o tenha posto como valor a ser perseguido pelo bom gestor, mediante ações planejadas em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Ora, tais ações, dependendo da conjuntura, podem requerer vários exercícios financeiros para sua completa implementação, haja vista que correções mais imediatas podem ter o efeito inverso, agravando a situação não apenas da economia como um todo, mas também das finanças públicas (é cediço que a diminuição da atividade econômica leva ao decréscimo das receitas tributárias).

Em suma: a Lei de Responsabilidade Fiscal não exige o equilíbrio orçamentário, mas sim a fixação de metas de resultado primário e nominal que devem sempre refletir o compromisso do gestor com o equilíbrio das contas públicas. Equilíbrio esse cuja efetivação, dependendo da conjuntura, pode demandar ações planejadas a serem implementadas em vários exercícios. Ao que tudo indica, é a quadra histórica que hora experimentamos.

Poder-se-ia dizer que o princípio do equilíbrio orçamentário tem estatura constitucional; superior, portanto, aos dispositivos de lei complementar. É de se trazer à baila o posicionamento de Hiyoshi Harada:

Esse princípio, no passado, era considerado como regra de ouro das finanças públicas. Estava no art. 66, §3º, da Constituição Federal de 1967, o qual foi suprimido pela Emenda Constitucional nº 01/69, e não foi restabelecido na Carta Política vigente (...) Fez bem o legislador constituinte em abolir a expressão desse princípio limitando-se a recomendá-lo em alguns de seus dispositivos, como aqueles que limita o endividamento, fixa as despesas, estabelece o mecanismo de controle das despesas, proíbe a abertura de crédito suplementar ou especial sem a indicação de recursos correspondentes etc. que impulsionam a ação dos legisladores no sentido do equilíbrio orçamentário. Não deve nem pode a Carta Política impor a observância do equilíbrio orçamentário se este depende muito de circunstâncias meramente conjunturais, de fatores econômicos aleatórios...” (Direito Financeiro e Tributário, ATLAS, 26ª edição, págs. 86-87).

Mesmo autores que se inclinam pela presença do princípio em comento reconhecem sua mitigação. Por todos, trago à colação doutrina de Harrison Leite, expressa no seu Manual de Direito Financeiro, Editora JusPodivm, 5ª edição, págs. 98-99:

Embora não expresso, é um princípio que norteia toda a Administração, mormente após a LRF, uma vez que se tornou regra elaborar um orçamento equilibrado, ainda que haja necessidade de se contrair empréstimos, desde que acompanhado da concomitante capacidade de pagamento. Por esse princípio busca-se assegurar que as despesas autorizadas na lei orçamentária não sejam superiores à previsão das receitas.

Assim, quando a Constituição menciona que os benefícios da seguridade social, por exemplo, devem ser acompanhados da correspondente fonte de custeio (art. 195, §5), ou quando autoriza o



Senado a estabelecer limites de endividamento dos entes federativos (art. 52, VI, VII e IX), nota-se claro compromisso com o equilíbrio orçamentário. Igualmente quando no art. 167, III, a CF veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital...”, ela propõe o equilíbrio, a fim de que não sejam realizados empréstimos para o pagamento de despesas correntes. Endividamentos só podem ser realizados para investimento ou abatimento da dívida.

(...)

A LRF não impede a existência de déficits públicos, por exemplo. Exige, como contraponto, que haja metas fiscais. Tais metas podem ser deficitárias, mas devem estar explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na respectiva Lei Orçamentária Anual. Além disso, atenta à realidade econômica, a LRF traz mecanismos de flexibilização (...).

Por falar em flexibilização, não se pode deixar de mencionar a previsão constitucional que arrefece a vedação consubstanciada na chamada regra de ouro. Explico: é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, porém o mesmo dispositivo que institui tal regra (de ouro) ressalva as operações de créditos autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (art. 167, III, CF).

Realistas (ou pessimistas) os constituintes! De qualquer modo, passados 30 (trinta) anos da promulgação da atual constituição, foi, pela primeira vez, lançado mão do permissivo em comento. Simplesmente, o Tesouro Federal não dispunha de disponibilidades financeiras para fazer frente a despesas correntes (mais especificamente, para honrar o pagamento de Benefícios Previdenciários Urbanos; Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), e Transferências de Renda do Programa Bolsa Família, dentre outros). Devidamente autorizada pelo Congresso Nacional, foi sancionada a Lei nº 13.843, de 17/06/2019, contemplando a abertura de crédito suplementar no montante de R\$ 248.915.621.661,00 (duzentos e quarenta e oito bilhões, novecentos e quinze milhões, seiscentos e vinte e um mil e seiscentos e sessenta e um reais).

Definidos os contornos fático-normativos, resta patenteado que o equilíbrio orçamentário não é um valor absoluto, que deva ser observado em qualquer circunstância; e, principalmente, que não há norma que sancione o gestor pelo simples fato da execução orçamentária apresentar déficit. O que pode ser objeto de sanção é o não cumprimento de certas normas jurídicas que visam, em última instância, evitar ou mitigar a concreção de déficits na execução orçamentária. Disso tratarei mais adiante.

Neste instante, para que não haja mal entendido acerca de minha posição, é mister ressaltar que as dificuldades econômicas ora vivenciadas não afastam a observância rigorosa da Lei de Responsabilidade Fiscal. Muito pelo contrário. Mesmo porque a crise é, em grande medida, atribuída (se não por todos, mas pela maioria dos especialistas) à situação fiscal de todas as esferas de governo. Urge, pois, reforçar o cumprimento das alvissareiras prescrições da LRF, em especial: a previsão mais realista possível da receita orçamentária, e o seu acompanhamento de forma que, eventual frustração, seja seguida da necessária limitação de empenhos, tudo com vistas ao cumprimento das metas de resultado, cuja fixação, na lei de diretrizes orçamentária, deve orientar-se para o atingimento do equilíbrio das contas públicas, ainda que não seja possível sua consecução imediata, ou seja, no exercício financeiro a que se referem.



É certo que a grave crise econômica, antes de servir de pretexto, é substancial razão para que, com cuidados redobrados, dê-se cumprimento aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, não se pode conferir a tão importante diploma normativo alcance e sentido que não possui. Repita-se: falece norma que exija da gestão pública o permanente equilíbrio orçamentário.

A gestão fiscal responsável é aquela voltada para a consecução das metas de resultado anteditas, cuja fixação na lei de diretrizes orçamentárias deve voltar-se para o equilíbrio das contas públicas. Equilíbrio esse cuja efetivação, dependendo da conjuntura, pode demandar ações planejadas a serem implementadas em vários exercícios. E, para tal desiderato, deve-se utilizar os mecanismos preconizados na LRF. O gestor só poderá ser recriminado pela ocorrência de déficits orçamentários quando deixar de cumprir seu dever de proceder à limitação de empenhos, de forma a evitar a assunção de despesas quando já se vislumbra a frustração da receita prevista no orçamento. Não é, portanto, a presença de déficit que, por si só, atesta uma má, uma reprovável gestão fiscal. Para a caracterização dessa, é determinante a comprovação de que o gestor deixou de adotar o instrumento imprescindível previsto expressamente na Lei de Responsabilidade Fiscal. Em suma, o déficit orçamentário é condição necessária, mas não suficiente para qualificação da má gestão fiscal.

Importa destacar, neste momento, crucial aspecto da LRF, no tocante à limitação de empenho e movimentação financeira. Esse diploma normativo define, nesse particular, limites à atuação do gestor, em flagrante homenagem à complexidade fática. Vale dizer, a Lei de Responsabilidade Fiscal não apenas determina a utilização de instrumento apropriado e indispensável à obtenção do equilíbrio fiscal, mas também reconhece suas limitações, quando, expressamente, excepciona algumas categorias de despesas. Transcrevo o Art. 9º, §2º, da LRF:

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

No caso vertente, a auditoria limitou-se a apontar a presença de déficit orçamentário. Não logrou demonstrar que o gestor deixou de adotar as medidas que lhe competiam. Dito de outra forma, não restou comprovado nos autos que o Prefeito absteve-se de proceder à limitação de empenhos na forma da lei, ou seja, em toda a extensão que lhe era possível dela se valer, de maneira que, preservando-se os gastos que constituíam obrigações constitucionais e legais, e, ainda, os ressalvados pela lei de diretrizes orçamentárias, pudesse ter evitado tempestivamente a ocorrência do déficit orçamentário.

Importa destacar que o presente caso reúne circunstância que torna ainda mais evidente a ausência probatória predita. Trata-se de informação da própria auditoria de que a despesa realizada foi menor do que a autorizada; a sugerir, pois, que houve efetiva limitação de empenho, ainda que tácita. Volta-se, assim, ao ponto inicial, e agora com muito mais razão: não resta demonstrada que a limitação de empenho efetivamente empreendida deu-se sem observância dos ditames legais.

Antes de finalizar esse ponto, sinto-me compelido a trazer as judiciosas lições de Weder de Oliveira:

Cabe destacar que compete aos tribunais de contas fiscalizar o cumprimento do art. 9º, caput, por seus entes jurisdicionados.



Para saber se a limitação de empenho e movimentação financeira foi realizada quando devida, é necessário avaliar se era devida, e, se era, se foi realizada ou não.

Desse modo, os tribunais de contas devem instituir procedimentos para avaliar se seus entes jurisdicionados estão realizando as avaliações bimestrais, se essas avaliações são consistentes, se os demais poderes foram informados da limitação que devem realizar, se as autoridades máximas editaram os atos administrativos necessários e se a limitação, sob a responsabilidade dessas autoridades, foi efetivamente levada a efeito. (Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas, Vol. I, FORUM, pág. 774)

Não posso deixar de concordar, e acrescentar: urge que esta Corte de Contas passe a acompanhar a execução orçamentária, não a remetendo para análise apenas no bojo da prestação de contas anuais. Aqui fica a sugestão de que se proceda ao exame do manuseio do instrumento mais efetivo de controle fiscal da LRF e que seja feito ao longo do exercício, acompanhando as avaliações bimestrais a cargo dos jurisdicionados, valendo-se de processos de gestão fiscal, inclusive para fins de aplicação da multa prevista no art. 5º, §1º, da Lei nº 10.028/2000, por infringência do inciso III desse mesmo dispositivo legal. Sanção essa a cargo do órgão de controle externo, mas que não esgota, por certo, as possibilidades de reprimenda, cuja amplitude alcança a recomendação ao legislativo para que rejeite as contas do Chefe do Executivo.

A devida atuação deste Tribunal de Contas é a via para aquilatar a conduta do gestor. A má gestão, vinculada à execução orçamentária deficitária, há de ser fruto do não uso ou do uso inadequado do mecanismo da limitação de empenho; desnudando eventual alegação genérica de crise econômica. Como já assinalado, é justamente a presença de situação crítica que mais exige a aplicação rigorosa dos instrumentos disponíveis de controle da gestão fiscal. Cabe a esta Corte de Contas, cumprindo o seu papel, fiscalizar a expedição de ato determinando limitação de empenho, nos casos e condições estabelecidos em lei.

Reconheço que trago à colação perspectiva inovadora, pelo menos no âmbito deste Tribunal de Contas. Razão pela qual me sinto compelido a bem explicitá-la, ainda que sob o risco (elevado) de soar repetitivo. É já pedindo desculpas por tanta delonga, que acrescento: a situação objetivamente retratada nestes autos é grave. Merece, pois, toda a atenção. O déficit de execução orçamentária, a inscrição de restos a pagar sem disponibilidades financeiras suficientes, o aumento da dívida pública são eventos muito preocupantes. A questão é: necessariamente refletem uma má gestão? Entendo que não. É certo que a atual crise econômica que assola todo o país torna mais fácil tal percepção. Mas me arrisco a dizer que sempre se faz necessário aprofundar o exame, vez que não se pode descartar, a priori, a possibilidade de circunstâncias exclusivamente locais causarem impactos apenas localmente. Colocado de outra maneira, o que deve ser objeto de escrutínio acurado é a conduta do gestor frente aos desafios que se lhe apresentem (que podem, inclusive, ser decorrentes de (más) políticas públicas de gestões anteriores).

A Lei de Responsabilidade Fiscal não é perfeita, como de resto toda obra humana. Entretanto, é de se reconhecer que trouxe instrumento muito eficiente, senão para evitar de todo, para mitigar os efeitos de fatores exógenos que, de outra forma, seriam ainda mais deletérios ao equilíbrio das contas públicas, cujo eventual decaimento acentuado acabaria por reforçar aqueles mesmos fatores iniciais; instalando-se círculo pernicioso.



De qualquer sorte, o que pode, e deve, ser cobrado do gestor é que lance mão, em toda sua extensão e com as ressalvas da LRF, do mecanismo da limitação de empenho e movimentação financeira. É a sua eventual desídia neste particular que caracteriza a má gestão fiscal, seja por gerar, seja por não atenuar o crescimento da dívida pública, consubstanciada no déficit de execução orçamentária, na inscrição de restos a pagar sem disponibilidades suficientes e na piora da capacidade de honrar as obrigações financeiras do ente (índices de liquidez deficientes). Em arremate: constatada a conduta indevida, deve ser imputada a reprimenda máxima: a recomendação ao legislativo para que rejeite as contas. Ocorre que, e aqui ponto nodal, o escopo da auditoria, ordinariamente, não vem incluindo os procedimentos pertinentes à limitação de empenho e movimentação financeira. O caso vertente bem espelha tal fato. Não há, registre-se, qualquer alusão ao tema.

Não posso finalizar antes de deixar assente o entendimento de que esta Corte de Contas pode exigir do gestor que encaminhe, periodicamente, o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal, previsto no Art. 53, III, da LRF, juntamente, se for o caso, com o ato determinando a limitação de empenho e movimentação financeira. O acompanhamento da gestão poderá, assim, dar-se-á concomitantemente, ao longo do exercício; podendo suscitar a formalização de processo específico de gestão fiscal.

Talvez desnecessário dizer que poderá este Tribunal de Contas optar pela via do controle anual, diferindo a análise de tão importante questão. E, para tanto, poderá exigir do gestor o encaminhamento, no bojo da prestação de contas do exercício financeiro, não apenas de todos os demonstrativos bimestres dos resultados primário e nominal, mas também das medidas eventualmente levadas a cabo em atenção ao Art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**No que diz respeito ao não recolhimento ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 220.191,84 ,ou, 15% do total retido (Item 3.4), e das contribuições patronais no montante de R\$ 686.658,80 ,ou 19,80% do total devido (Item 3.4)**, entendo que se trata de valores já capazes de macular as contas. Este Tribunal, em posicionamento majoritário, passou a considerar o não cumprimento das obrigações previdenciárias como suficientemente grave para ensejar a emissão de Parecer Prévio pela rejeição quando verificada em exercício posterior àquele em que se deu a publicação das Súmulas TCE/PE números 7 e 8. É precisamente este o caso vertente.

Embora não tenha sido apresentada defesa, importa acrescentar que eventuais fatores exógenos que tenham impactado a execução orçamentária, seja pelo lado da frustração de receita seja pela necessidade de se enfrentar despesas que se revelaram mais elevadas do que o previsto inicialmente, não afastam, de per si, a responsabilização do gestor, a quem cabe enfrentar os desafios típicos da gestão pública. Os recursos são escassos e não condizentes com as demandas por serviços públicos. Cabe ao gestor fazer escolhas difíceis sempre, e, especialmente, quando o orçamento, aprovado pelo legislativo municipal, revela-se não compatível com a realidade experimentada. À disposição do gestor, há o aparato legal que, dentre outras medidas, prevê a limitação de empenhos.

Ora, é de se dizer, de pronto, que não poderia o Prefeito lançar mão da limitação de empenhos para deixar de cumprir com as obrigações previdenciárias, que decorrem diretamente da lei; insuscetíveis, portanto, de serem alcançadas pelo instrumento orçamentário em comento (conforme Art. 9º, §2º, da LRF, já transcrito). Somente em situação extrema em que se verificasse, mesmo após a limitação de empenho das



despesas não ressalvadas, a ausência de recursos financeiros suficientes para fazer frente às obrigações constitucionais e legais é que se poderia cogitar do não pagamento no exercício financeiro de despesas obrigatórias, dentre elas as previdenciárias. Nada disso, repita-se, constata-se nos autos. E aqui não se está a exigir tarefa fora do alcance do gestor médio. Pelo contrário. É de se esperar daquele que teria sido compelido a tomar medida drástica (no caso, inadimplemento de obrigação legal) certa facilidade em especificar o impacto financeiro sofrido e as ações efetivamente realizadas.

Esta Corte de Contas vem-se posicionando há anos pela importância da solvência dos regimes previdenciários (seja o Geral seja o Próprio). O não cumprimento de obrigações na espécie (ainda que venham a ser objeto de parcelamento) oneram o sistema, comprometendo, inclusive, gestões futuras que, ao fim e ao cabo, terão que arcar com obrigações correntes crescentes, seja para fazer frente a eventuais parcelamentos assumidos por gestões anteriores seja via aumento de alíquota patronal para o reequilíbrio, solvência do sistema.

**No que concerne ao repasse de duodécimos ao Poder Legislativo em montante maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4)**, a auditoria aponta R\$ 16.367,09 , que corresponde ao percentual de 7,1% da receita computável, efetivamente arrecadada, ou seja, a extrapolação foi de 0,10%. Excessos dessa monta não têm suscitado a recomendação pela rejeição das contas. É o entendimento pacificado neste Tribunal.

**No que tange à despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1), com o agravante da reincidência**, o percentual calculado pela auditoria atingiu 60,78% da RCL. Devo ponderar que em 2016, mais precisamente no último quadrimestre, o percentual foi de 57%. Os percentuais em comento não me parecem suficientes para macular as contas, sendo mais adequado, se fosse o caso, a aplicação de multa (que, diga-se, é bastante pesada) em processo específico de gestão fiscal. Assim venho me posicionando. Não posso deixar de assinalar que nos primeiros quadrimestres de 2017 os percentuais observados foram os seguintes: 49,5% e 52,28%. Não se vislumbra as razões pelas quais o gestor não deu continuidade ao enquadramento da despesa em tela aos ditames da LRF. Deveria ter continuado. De qualquer sorte, o caso em apreço difere de outros em que fui relator onde se observava percentuais elevadíssimo de despesas com pessoal, na casa dos 80%, e por mais de 01 (um) exercício financeiro.

**Quanto à inscrição de restos a pagar processados a serem custeados com recursos vinculados (ou mesmo não vinculados) sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4)**, são irregularidades, em tese, graves, mas que carecem de maiores aprofundamentos na linha do já exposto quanto ao déficit de execução orçamentária. **O mesmo se aplica no que respeita ao (Item 3.1 – ocorrência de déficit financeiro).**

**No que concerne ao descumprimento do limite mínimo de 15% em saúde (Item 7.1)**, a auditoria indica que o total das despesas realizadas nas ações e serviços públicos de



saúde por meio do Fundo Municipal de Saúde (FMS) do Município de Jaqueira correspondeu a um percentual de 14,87%. MUITÍSSIMO PRÓXIMO, portanto, ao percentual mínimo de 15%. Entendo que diferença desse jaez não macula as contas.

**Quanto ao nível “Insuficiente” de transparência da gestão, apurado pela metodologia de levantamento do ITMPE (Item 9.1)**, tenho o posicionamento de que suscita, como reprimenda adequada, a aplicação de multa no bojo de processo de gestão fiscal, ordinariamente instaurado; não sendo o caso de ensejar recomendação pela rejeição das contas. Outro seria meu entendimento na presença de nível crítico (ou mesmo insuficiente) por vários exercícios financeiros, a caracterizar o descaso com a transparência da gestão pública.

**No que diz respeito às demais irregularidades e deficiências apontadas pela auditoria**, entendo não reunirem, em concreto, gravidade.

**VOTO pelo que segue:**

**CONSIDERANDO** que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

**CONSIDERANDO** o não recolhimento ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) de obrigações retidas dos servidores (R\$ 220.191,84 ,ou, 15% do total retido) bem como da parte patronal (R\$ R\$ 686.658,80 ,ou 19,80% do total devido);

**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 Jaqueira a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Marivaldo Silva De Andrade, relativas ao exercício financeiro de 2017.

**DETERMINAR**, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Jaqueira, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Tomar por base, na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), o desempenho da receita efetivamente arrecadada nos exercícios anteriores; cuidando, em seguida, de avaliar prováveis impactos, sejam inflacionários, sejam de política macroeconômica, de forma que a receita orçamentária reflita o mais próximo possível a realidade fática;
2. Incluir na programação financeira demonstrativo com a 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;



3. Evitar fazer inscrição de Restos a pagar processados sem Disponibilidade de Recursos, vinculados e não vinculados, o que poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte;
4. Aperfeiçoar os procedimentos relacionados à qualidade da informação disponibilizada ao cidadão, com vista ao melhoramento do Índice de Transparência Municipal, para que a população tenha acesso aos principais dados e informações da gestão municipal de forma satisfatória;
5. Adotar medidas urgentes quanto à redução da Despesa Total com Pessoal, com vistas à recondução dos gastos ao nível estabelecido pela LRF;
6. Abster-se de empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte;
7. Cumprir o percentual mínimo de 15% em saúde;
8. Fazer o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo dentro dos limites legais permitidos;
9. Proceder ao recolhimento das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, bem como da cota patronal devidas ao RGPS.

**DETERMINAR, por fim,** o seguinte:

Ao Ministério Público de Contas:

1. Que dê conhecimento ao Ministério Público comum do teor do Relatório de Auditoria e da presente deliberação, para as providências que julgar necessárias.

## 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 %	25,42 %	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 %	64,71 %	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 %	14,87 %	Não
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	60,78 %	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\$ 1.208.400,85	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	66,37 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

### **DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA – PROCURADORA-GERAL ADJUNTA:**

Sr. Presidente, eu tinha conversado anteriormente como o Conselheiro Ruy Harten, que nesta prestação de contas há uma irregularidade referente à aplicação do percentual de saúde.

Este Tribunal já avançou muito em relação à questão de educação e da saúde, também, no sentido de que aqueles percentuais especificados pela nossa Carta Magna, são considerados como mínimo possível de aplicar naquelas áreas.

Referentemente a esse processo, área de saúde.

É possível de se ver que esse percentual foi ínfimo, atingiu aproximadamente 14%, pelo qual o Conselheiro entende assim relevá-lo.

Poderia até o Ministério Público, que é sempre assim tão observador dessa questão da aplicação mínima, até em relevar essa falha se por acaso não tivessem, esta prestação de contas, outras máculas que estariam caminhando o Conselheiro a se posicionar pela rejeição.

Então, nesse ponto o Ministério Público entende que essa aplicação inferior aos 15% especificado pela nossa Carta Magna como mínimo, deve ser considerado, também, no rol das irregularidades que levem rejeição.

### **CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL – PRESIDENTE:**

Com a palavra o Conselheiro Ruy Harten.

### **CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN – RELATOR:**

No caso o percentual foi 14,87%.

Eu estou relevando. E aí, realmente, tenho esse posicionamento de só consignar o que efetivamente seria em concreto de grave.

É um posicionamento que já venho adotando.

### **CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL – PRESIDENTE:**

No caso é pela rejeição?

### **CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN – RELATOR:**

É pela rejeição.

### **CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL – PRESIDENTE:**



Não, em princípio Conselheiro Ruy Harten concordo com o Parecer do Ministério Público, porque se fosse para não levar à rejeição, se fosse pela aprovação com ressalvas, mas o fato é que houve um descumprimento do limite percentual. Não há nenhuma dúvida que ele seria relativizado caso fosse, realmente, para levar para regularidade com ressalvas, talvez o considerando não coubesse, mas nesse caso, acho que cabe na composição o não cumprimento do percentual. É apenas uma sugestão.

Eu acompanho o relator, mas incluindo esse considerando da não aplicação na saúde, mesmo sendo um percentual menor.

Sou vencido, então, nesse ponto.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN , relator do processo

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator