



EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, MARCOS LORETO:

PROCESSO TC Nº 16100034-4
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO ALFREDO
Prestação de Contas Anual – Exercício 2015
Relatório de Governo – Prefeito Municipal

MARIA SEBASTIANA DA CONCEIÇÃO, já qualificada, por meio de seus advogados que subscrevem a presente peça, já habilitados, vem perante Vossa Excelência, apresentar

DEFESA ESCRITA ACOMPANHADA DE DOCUMENTOS

em face do Relatório de Auditoria encaminhado eletronicamente, com base no Princípio Constitucional da Ampla Defesa em sede Administrativa (artigo 5º, inciso LV, da Constituição) e nas disposições da Lei Orgânica desta Egrégia Corte de Contas (artigo 49 e seguintes da Lei Estadual nº 12.600/2004), e nos termos que seguem para, ao final, requerer a aprovação das contas, posto que as falhas apontadas serão plenamente justificadas.

NO MÉRITO

O Relatório de Auditoria elaborado pela Inspeção de Surubim apontou algumas deficiências na Prestação de Contas do Exercício Financeiro de 2015, da Prefeitura Municipal de João Alfredo. Contudo, como já dito, as falhas apontadas são plenamente justificadas.



O item 11 do Relatório Prévio apresenta as Conclusões dos Auditores. Assim, seguiremos a ordem apresentada neste item.

Contudo, o artigo 59, da Lei Estadual nº 12.600/04, que trata da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Pernambuco, diz quando devem ser julgadas regulares as contas, senão vejamos:

Art. 59. **As contas serão julgadas:**

I – regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade dos atos de gestão dos responsáveis; (destacamos)

Assim, conforme demonstraremos, não há razão pela não aprovação das Contas do Exercício 2015, da Prefeitura de João Alfredo, posto que a Prestação de Contas apresentada expressou, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade dos atos de gestão da Defendente, pelo que deve-se dar total quitação ao Exercício em tela.

[ID.01] PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E CRONOGRAMA MENSAL DE DESEMBOLSO – ITEM 2.3

A Auditoria aponta em seu relatório que não houve a especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ação ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

O Município de João Alfredo editou o Decreto Municipal nº 043/2014, que segue em anexo (**Anexo 01**) e que estabeleceu a Programação Orçamentária e Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso.

Neste Decreto, podemos verificar nas páginas 13 e 14 os valores previstos para a arrecadação da Dívida Ativa do Município de João Alfredo, durante o exercício de 2015.



Quando verificamos o que de fato foi arrecadado no Exercício de 2015 de valores inscritos na Dívida Ativa, temos que os valores correspondem com o que foi programado.

Desta forma, inexistente qualquer irregularidade no apontamento feito pelos Auditores.

[ID.02] AUSÊNCIA DE ARRECADAÇÃO DE CRÉDITO INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA – ITEM 2.5.1.

[ID.07] BAIXO PERCENTUAL DE ARRECADAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA EM RELAÇÃO À RECEITA TOTAL ARRECADADA – ITEM 2.5.1.

Os Auditores apontam a ausência de arrecadação dos créditos inscritos na Dívida Ativa Municipal e baixo percentual de arrecadação da receita tributária própria.

Contudo, como pode ser observado do Decreto em anexo (**Anexo 02**), a Prefeitura de João Alfredo instituiu anualmente ações para aumentar a arrecadação municipal e receber receitas de Exercícios anteriores.

Importante observar que o Município de João Alfredo possui diversas Ações Executivas para a cobrança dos créditos Municipais, sejam tributáveis ou não. Contudo, grande parte das Ações são provenientes de devoluções determinadas por esta Corte de Contas em face dos Ex-Gestores e Ex-Vereadores.

Neste passo, as ações competentes de cobrança/execução foram devidamente ajuizadas, mas, pelo fato de a Comarca de João Alfredo possuir apenas 01 (uma) Varas, dificulta o andamento das Ações. Outro fato importante é o de que os executados não possuem recursos para quitar seus débitos, onde várias execuções estão paralisadas tendo em vista que não foram encontrados bens que sirvam para garantir as execuções.

Assim, o problema do recebimento dos créditos inscritos na Dívida Ativa Municipal vai além de ações da Prefeitura.

Desta feita, merece consideração do presente item, para a aprovação das contas.



[ID.03] ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM AUTORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – ITEM 2.4.

Neste ponto do Relatório de Auditoria, a Equipe verificou que foram abertos créditos adicionais sem autorização legislativa no montante de R\$ 6.708.233,38, extrapolando em 9,66% o limite autorizado na Lei Orçamentária Anual.

Conforme a Lei Orçamentária Anual, Lei Municipal nº 986/2014 (**Anexo 03**), em seu artigo 9º, transcrito abaixo, existem exceções cujos valores não são considerados para o cálculo de créditos adicionais.

Art. 9º Não se incluem no limite previsto no Art. 8º da presente Lei, as suplementações realizadas nas dotações do mesmo grupo, para atendimento das seguintes despesas:

- I - Pessoal e encargos sociais;
- II – Pagamento do serviço da dívida e precatórios judiciais;
- III – Pagamento das despesas correntes e capital relativas à operacionalização do Sistema Único de Saúde, do Sistema Municipal de Ensino e de Assistência Social;
- IV – Transferências de fundos ao Poder Legislativo;
- V – Despesas vinculadas a convênios, bem como sua contrapartida;
- VI – Incorporação de saldos financeiros, apurados em 31 de dezembro de 2014, do excesso de arrecadação de recursos vinculados a fundos especiais e ao FUNDEB, quando se configurar receitas do exercício superior as previsões de despesas fixadas na Lei de Orçamento.

Refazendo os cálculos, se excluirmos do total dos créditos adicionais do período R\$ 34.476.233,38, os valores suplementados do Sistema Único de Saúde R\$ 7.348.431,00 (**Anexo 04**), do Sistema Municipal de Ensino R\$ 15.291.914,44 (**Anexo 05**) e da Assistência Social R\$ 742.680,00 (**Anexo 06**), encontramos o resultado de R\$ 11.093.207,94, desta forma o novo percentual é de 15,98% de créditos adicionais em relação ao orçamento do exercício de 2015, estando enquadrado no limite definido na Lei Orçamentária Anual, que é de 40% (quarenta por cento).

Desta forma, inexistente qualquer irregularidade no apontamento.



[ID.04] O MUNICÍPIO NÃO TEM CAPACIDADE DE HONRAR IMEDIATAMENTE SEUS COMPROMISSOS DE CURTO PRAZO – ITEM 3.2.1.

O Relatório de Auditoria, neste item, realizou apontamentos sobre a Liquidez Imediata do Município de João Alfredo, que passou de R\$ 0,44 em 2014 para R\$ 0,38 em 2015, demonstrando uma queda na sua capacidade de pagamento imediato de compromissos de curto prazo.

Esclarecemos que tal ocorrência se deve a diversos motivos, tais como as dificuldades financeiras que o Município passou, e não somente João Alfredo, mas também os demais municípios brasileiros, diante da queda de receita mensal, muitas vezes de forma surpreendente, sobretudo das receitas transferidas pelos Governos Federal e Estadual, que prejudica qualquer planejamento financeiro, culminando em déficit inevitável.

A desaceleração da economia do país e o cenário de inflação provocam crises nas economias municipais. As despesas são cada vez mais altas e as receitas não crescem no mesmo ritmo. 'Desabaram' as receitas oriundas de repasses do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte (ICMS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os contribuintes estão deixando de pagar em dia os impostos próprios (principalmente o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU).

Assim, cumpre dizer que o Município de João Alfredo, na Gestão da Defendente, vem adotando medidas para diminuir esta diferença que corresponde a dívidas inerentes aos últimos 05 (cinco) anos.

Não obstante isso, esta Corte de Contas tem considerado “que a situação de liquidez corrente negativa deve ser ponderada, diante das melhorias da arrecadação das receitas tributárias próprias e das diminuições da dívida flutuante e do total de gastos com pessoal do Município, e este *déficit* financeiro, ainda que indesejável, não é representativo para macular irremediavelmente as contas” (PARECER PRÉVIO, PROCESSO TCE-PE Nº 1480045-7, PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITA DO MUNICÍPIO DE AFRÂNIO (EXERCÍCIO DE 2013), INTERESSADA: Sra. MARIA LÚCIA MARIANO DE MIRANDA, RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO, ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA. Isso se verifica do Demonstrativo em anexo (**Anexo 07**).



Em conclusão, as variações com quedas bruscas da receita, **saldo de débitos vindos de outros Governos**, por sua vez, vão refletir nas contas municipais de forma negativa, a ponto de gerar déficit, alheio à vontade de qualquer gestor.

Desta feita, não se vislumbra nenhum óbice para aprovação das contas em tela, sem que seja aplicada qualquer tipo de penalidade à Defendente.

[ID.05] O MUNICÍPIO NÃO TEM CAPACIDADE DE PAGAMENTO DE SEUS COMPROMISSOS DE ATÉ 12 MESES CONTANDO COM OS RECURSOS A CURTO PRAZO (CAIXA, BANCOS, ESTOQUES ETC.) – ITEM 3.2.2.

[ID.11] O MUNICÍPIO NÃO TEM CAPACIDADE DE HONRAR IMEDIATAMENTE (ITEM 3.2.1) OU NO CURTO PRAZO (ITEM 3.2.2) SEUS COMPROMISSOS DE ATÉ 12 MESES.

Neste ponto o Auditor demonstra que a Liquidez Corrente do município de João Alfredo ao final do exercício de 2015 de R\$ 0,42, uma piora em relação ao exercício imediatamente anterior onde a liquidez era de R\$ 0,48.

Diante das dificuldades financeiras enfrentadas pelos municípios brasileiros, podemos dizer que o déficit financeiro verificado pode ser considerado normal, diante do esforço e comprometimento do Gestor oferecer serviços de qualidade como Educação e Saúde, os quais tem custos elevados.

A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (25%) atingiu o percentual de 27,48%. A aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (15%) atingiu o percentual de 21,34%, ou seja, ultrapassou o mínimo em 6,34%.

Feito esses esclarecimentos, passamos a exegese do caso à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade que também são vetores dos quais o intérprete não pode se afastar.

[ID.06] EXISTÊNCIA DE DÉFICIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, OU SEJA, O MUNICÍPIO REALIZOU DESPESAS EM VOLUME SUPERIOR À ARRECADAÇÃO DE RECEITAS, NO MONTANTE DE R\$ 9.053.960,65 – ITEM 2.5.



[ID.08] BAIXO QUOCIENTE DE DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO (QDA), INDICANDO PREVISÃO DE RECEITA NA LOA BEM ACIMA DA CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO – ITEM 2.5.

[ID.10] BAIXO QUOCIENTE DE EXECUÇÃO DA DESPESA (QED), INDICANDO PREVISÃO DE DESPESAS NA LOA BEM ACIMA DA CAPACIDADE DE REALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO – ITEM 2.5

A Auditoria demonstra em seu relatório o valor de R\$ 9.053.960,65, relativo ao déficit de execução orçamentária do município de João Alfredo no exercício de 2015.

Em análise do contexto, vale registrar, que do montante da despesa executada de R\$ 61.992.671,11, o valor de R\$ 7.816.002,40 **representa Restos a Pagar Não Processados**, que por sua vez, não implica em despesa realizada, mas tão somente após a regular liquidação da despesa, com a verificação do direito adquirido pelo Credor, conforme disposto no artigo 63, da Lei Federal nº 4.320/64.

Visto por essa ótica, durante o exercício de 2015, o déficit de execução orçamentária apresentado é bem menor do que o levantado pela equipe de auditoria, como podemos observar abaixo:

Descrição	Previsão / Autorização	Arrecadação / Execução
(+) Receita	69.420.000,00	52.938.710,46
(-) Despesa (com as alterações orçamentárias)	69.420.000,00	61.992.671,11
(+) Restos a pagar não processados	-	7.816.002,40
= Déficit de Execução Orçamentária	-	-1.237.958,25

Em conclusão, após deduzir os **Restos a Pagar não Processados**, do total da despesa, verificamos que o município apresentou um déficit de R\$ 1.237.958,25, o que representa 2,33% da receita arrecadada.

A equipe de Auditoria aponta ainda um resultado da receita deficitário em R\$ 16.481.289,54, bem como uma Despesa realizada bem abaixo da autorizada, caracterizando ausência de planejamento para estimativa da receita e fixação da despesa quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2015.



Esclarecemos que a Proposta Orçamentária para 2015 foi elaborada considerando as prioridades programáticas estabelecidas no Projeto de Lei do Plano Plurianual 2014/2017, assim como observa as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 e, também, as normas do Direito Financeiro expressas na Lei Federal nº 4.320/64 e as disposições da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A receita prevista foi formulada inteiramente dentro de estimativas realistas, sem supervalorizações, considerando a estabilidade monetária vigente no País. Observadas as características e peculiaridades locais.

As Receitas municipais são formadas por recursos diretamente arrecadados pelo Tesouro Municipal e pelos Órgãos da Administração Indireta, assim como pelos recursos transferidos constitucionalmente pela União e Estado. Além destes, os recursos oriundos de Convênios já firmados com o Governo Federal e Operações de Crédito.

Quanto aos gastos municipais, para o ano de 2015, os critérios para fixação da Despesa e alocação dos recursos públicos são os seguintes:

DESPESAS VINCULADAS que por lei, determinam o comprometimento antecipado de parte da Receita do Tesouro Municipal:

- Educação – 25% da arrecadação dos impostos, Artigo 212, da Constituição Federal;
- Saúde – 15% da Arrecadação de impostos a que se refere o Artigo 155 e dos recursos dos artigos 158 e 159, da Constituição Federal;

DESPESAS COMPULSÓRIAS, que fundamentalmente devem ser efetuadas pelo Município: Pessoal e Encargos Sociais, Precatórios Judiciais, Encargos da Dívida, Contrapartidas de Convênios e Operações de Crédito, Obrigações Patronais.

Demais DESPESAS, que permitam o funcionamento da máquina administrativa municipal, tais como os contratos de manutenção dos Órgãos, encargos com energia, telefonia, água e esgoto, combustível, entre outras.

Como podemos observar abaixo no comparativo das **Receitas Orçadas X Receitas Arrecadadas** no exercício de 2015, fica evidente que tanto as receitas correntes quanto as receitas de capital foram sacrificadas e seus repasses durante o exercício de



2015 ficaram aquém da previsão orçamentária inicial, incrementando o déficit apresentado pela equipe de Auditoria:

Classificação Econômica	Receita Orçada	Receita Arrecadada	Déficit de Arrecadação
Receitas Correntes	62.670.000,00	50.537.887,49	12.132.112,51
Receitas de Capital	6.750.000,00	2.400.822,97	4.349.177,03
TOTAL	69.320.000,00	52.938.710,46	16.481.289,54

Contudo, não há de se falar em deficiência no processo de execução orçamentária configurando ausência de planejamento na elaboração do orçamento, o que houve durante a execução do exercício de 2015 foi que as transferências intergovernamentais foram bem abaixo do previsto fazendo com que o gestor ficasse impossibilitado de executar o orçamento em sua totalidade.

Assim, requer a consideração destes itens.

[ID.09] PREVISÃO NO ANEXO DE METAS FISCAIS DE RECEITA TOTAL EM VALORES SUPERESTIMADOS NÃO CORRESPONDENTES À REAL CAPACIDADE DE ARRECAÇÃO DO MUNICÍPIO – ITEM 2.1.

Neste tópico os Auditores citam a superestimativa da previsão de arrecadação da receita total no Anexo de Metas Fiscais para o exercício de 2015, quando da análise do referido instrumento. Na verdade, no momento de elaboração das peças de Planejamento LDO, PPA e LOA para 2015, o município pleiteava arrecadar através da formalização de Convênios e Transferências de capital um valor bem maior do que verdadeiramente aconteceu.

Para aquele exercício foi orçada uma Receita de Capital no montante de R\$ 6.750.000,00, onde o município arrecadou apenas o valor de R\$ 2.400.822,97.

Notem que mesmo com um valor previsto superior a sua arrecadação, o município não executou despesa em demasia, houve sim um déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.237.958,25, um valor considerado mínimo diante do montante total da despesa executada/liquidada R\$ 54.176.668,71, onde esse déficit representa um percentual de 2,28%.



Com isso, observa-se uma simples falha formal na elaboração da LDO o que não enseja a irregularidade das contas, visto que, não gerou danos ao erário, não foi cometida por dolo ou má-fé, não desviou recursos públicos. Assim, sendo passível de enquadramento como falha formal, nos termos do artigo 59, inciso II, da Lei 12.600/04, deve ser passível apenas de recomendação/ressalva por parte deste Egrégio Tribunal.

[ID.12] AUSÊNCIA DE EVIDENCIAÇÃO DAS DISPONIBILIDADES POR FONTE/DESTINAÇÃO DE RECURSOS, DE MODO SEGREGADO, NO QUADRO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO, DO BALANÇO PATRIMONIAL, EM DESOBEDIÊNCIA AO PREVISTO NO MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO – MCASP – ITEM 3.1.

[ID.18] DEFICIENTE CONTROLE CONTÁBIL DAS DISPONIBILIDADES POR FONTE/DESTINAÇÃO DOS RECURSOS, O QUAL PERMITE A REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM QUE EXISTA DISPONIBILIDADE PARA CONCRETIZAR O SEU PAGAMENTO – ITEM 3.1.

O nobre auditor verificou a ausência no Balanço Patrimonial do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, contendo o controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos.

O auditor verificou também que no Balanço Financeiro, foram apresentadas de forma detalhada, evidenciando o referido controle contábil por fonte/destinação de recursos.

Portanto encaminhamos o referido Quadro do Superávit/Déficit Financeiro (**Anexo 07**). Vale salientar que dentro de uma infinidade de exigências e informações contidas nos Balanços Contábeis do exercício de 2015 o nobre auditor menciona apenas **01 (uma)** exigência não atendida na sua totalidade.

Assim, uma vez anexados os documentos, ver-se que a suposta falha foi devidamente sanada, não havendo que se falar em ausência do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro.

O parágrafo único, do art. 131, da Resolução TC nº 15/2010 (Regimento Interno do TCE/PE), dispõe que é facultado a parte, em qualquer fase do processo, requerer a juntada de documentos:



Art. 131. As alegações de defesa prévia serão admitidas dentro do prazo de trinta dias a que se refere o artigo 49, da Lei Orgânica, salvo exceções previstas neste Regimento Interno ou em ato normativo específico.

Parágrafo único. É facultado à parte, em qualquer etapa do processo, requerer a juntada de documentos e comprovantes de fatos novos ou supervenientes que possam afetar o mérito da deliberação, mediante expediente dirigido ao Relator, ou ao seu substituto, que decidirá a respeito.

Em sendo assim, resta plenamente possível à juntada, nessa fase processual, do Quadro em tela, que não foi enviado oportunamente à época da Prestação de Contas.

Acrescentamos ainda que as receitas vinculadas transferidas aos municípios são insuficientes para arcar com as despesas fixas e obrigatórias, desta forma fica o gestor municipal forçado a realizar despesas sem lastro financeiro/disponibilidade de recursos. Contudo cabe esclarecer que não foram efetuados pagamentos com recursos divergentes daquele vinculado no empenhamento.

Dessa forma, resta comprovado que a falha apontada pelo ilustre auditor foi tempestivamente sanada, inclusive, antes de qualquer impugnação. A inclusão do fato no relatório preliminar somente é digna de registro factual, contudo, não se constitui em uma falha que motive a imposição de sanções sob o aspecto legal aqui enfocado.

[ID.13] DEFICIENTE CONTROLE CONTÁBIL POR FONTE/DESTINAÇÃO DE RECURSOS, O QUAL PERMITE 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 – ITEM 7.3.

Arguiu-se no Relatório de Auditoria que durante o exercício de 2015, o gestor municipal deixou um saldo contábil negativo no FUNDEB correspondente a -9,34% dos recursos anuais do Fundo, cumprindo a exigência contida no art. 21 § 2º da Lei Federal nº 11.494/07.



Contudo ficou caracterizado que houve a realização de despesas com recursos do Fundo sem lastro financeiro, contrariando assim a legislação em vigor e o entendimento fixado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Conforme a Decisão T.C. nº 1346/2007, as despesas sem lastro financeiro não deverão ser pagas com a conta do FUNDEB, ou seja, caso houverem sido pagas, seja o saldo da conta recomposto.

Pois bem. Verificamos que o saldo financeiro no encerramento do exercício de 2015 das contas vinculadas ao FUNDEB foi de **R\$ 121.438,81 (Anexo 08)** e do valor inscrito em **Restos a Pagar Processados** do FUNDEB, foram pagos no exercício de 2016 o montante de R\$ 513.213,61 com recursos vinculados ao Fundo conforme **(Anexo 09)**.

Temos ainda que considerar que durante o exercício do ano de 2016 a Prefeitura Municipal repassou de Recursos próprios para a conta do FUNDEB a quantia de **R\$ 461.750,00 (Anexo 10)**.

Neste caso apesar da inscrição em Restos a Pagar sem lastro financeiro o gestor municipal se absteve de utilizar recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2016, além de recompor o saldo houve um incremento no FUNDEB no valor de R\$ 69.975,20, com recursos próprios, inexistindo quaisquer irregularidades na utilização dos recursos, conforme cálculo a seguir:

Descrição	Valor
1. Saldo da conta FUNDEB em 31.12.2015	121.438,81
2. Repasse do Tesouro Municipal para a conta FUNDEB em 2016	461.750,00
3. Pagamento de Restos a Pagar Processados na Conta FUNDEB em 2016	513.213,61
4. SALDO DOS RECURSOS DO FUNDEB (4=1+2-3)	69.975,20

Ante o exposto, requer a consideração deste item, para que haja a aprovação das contas em análise.

[ID.14] PREVISÃO NA LOA DE UM LIMITE EXAGERADO PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES, DESCARACTERIZANDO A CONCEPÇÃO DA PEÇA ORÇAMENTÁRIA COMO UM INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO – ITEM 2.2.



A Equipe de Auditoria aponta que a Lei Orçamentária previu limite exagerado para a abertura de Créditos Suplementares.

Contudo, como se sabe, a Proposta Orçamentária é enviada pelo Poder Executivo para ser discutida na Câmara de Vereadores. Nesta discussão, propostas são apresentadas, limites são modificados, a bancada da oposição sempre apresenta redução no limite de Créditos Suplementares, a bancada da situação tenta sustentar tal percentual, etc.

Sabendo disso, é praxe o Poder Executivo apresentar o limite de Créditos Suplementares neste percentual, sabendo que o mesmo sofrerá influência no momento da votação da Lei pelo Poder Legislativo.

Contudo, a decisão de manter o percentual apresentado ou modifica-lo é unicamente da Câmara de Vereadores.

Se a Lei Orçamentária foi aprovada com o percentual de 40% (quarenta por cento) não se verifica qualquer ilegalidade ou descaracterização da peça orçamentária. A lei seguiu toda a tramitação legal.

Assim, inexistente qualquer irregularidade neste tocante.

[ID.15] INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR SEM QUE HOUVESSE DISPONIBILIDADE DE RECURSOS, VINCULADOS OU NÃO VINCULADOS, PARA SEU CUSTEIO – ITEM 3.4.1.

[ID.17] INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS A SEREM CUSTEADOS COM RECURSOS VINCULADOS SEM QUE HOUVESSE DISPONIBILIDADE DE CAIXA – ITEM 3.4.1.

[ID.19] POSSIBILIDADE DE COMPROMETIMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA DO EXERCÍCIO SEGUINTE, EM FUNÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE DISPONIBILIDADE PARA O PAGAMENTO DE DESPESAS DESTE E DE EXERCÍCIOS ANTERIORES – ITEM 3.4.1.

O Relatório de Auditoria traz em seu bojo que no exercício em análise, verificou-se um volume de inscrição de Restos a Pagar no valor de R\$ 12.839.603,26, sendo R\$ 5.023.600,86 correspondentes a Restos a Pagar Liquidados e R\$ 7.816.002,40 a Restos a Pagar Empenhados e não Liquidados (Tabela 3.4.1a).



Inobstante tenha se constatado a existência de Restos a Pagar no valor total de R\$ 14.117.578,80, há que se observar que houve um decréscimo no saldo de Restos a pagar processados passando de R\$ 6.868.746,15 em 2014, para 5.590.643,60 no encerramento do exercício 2015.

Vale salientar que do montante inscrito em Restos a Pagar o valor R\$ 8.526.935,20 refere-se a Restos a Pagar Não Processados, que por sua vez, não implica em despesa realizada, mas tão somente após a regular liquidação da despesa, com a verificação do direito adquirido pelo credor, conforme disposto no artigo 63, da Lei Federal nº 4.320/64.

Apesar de apresentar um valor elevado com a inscrição de Restos a pagar, a gestora do Município de João Alfredo tem se esforçado para que a dívida seja amortizada, pelo que requer a consideração destes itens.

[ID.16] AUSÊNCIA DE REGISTRO, EM CONTA REDUTORA, DE PROVISÃO PARA PERDAS DE DÍVIDA ATIVA, EVIDENCIANDO, NO BALANÇO PATRIMONIAL, UMA SITUAÇÃO NÃO COMPATÍVEL COM A REALIDADE – ITEM 3.3.1.

Consta do relatório preliminar que o município, no bojo da prestação de contas, teria deixado de apresentar a provisão para perdas de dívida ativa, em atendimento a Portaria nº 564, de 27 de outubro de 2004, que aprova o Manual da Dívida Ativa (art. 2º), a regular constituição de provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto, conduta que representou um superdimensionamento do Ativo Circulante do município.

Por outro lado, aponta o relatório preliminar que na comparação dos exercícios anteriores ao em análise, tem-se uma evolução do saldo da Dívida Ativa.

Que pese as considerações constantes do relatório preliminar, importa observar que em face da crise econômica pela qual o Brasil está atravessando, inevitável ocorrer atrasos e não pagamentos de tributos.

Como já dito, o Município de João Alfredo possui diversas Ações Executivas para a cobrança dos créditos Municipais, sejam tributáveis ou não. Mas, pelo fato de a Comarca de João Alfredo possuir apenas 01 (uma) Varas, dificulta o andamento das Ações. Outro fato importante é o de que os executados não possuem recursos para



quitar seus débitos, onde várias execuções estão paralisadas tendo em vista que não foram encontrados bens que sirvam para garantir as execuções.

Assim, o problema do recebimento dos créditos inscritos na Dívida Ativa Municipal vai além de ações da Prefeitura.

Desta feita, merece consideração do presente item, para a aprovação das contas.

[ID.20] NÃO FORAM RECOLHIDAS AO RGPS CONTRIBUIÇÕES DESCONTADAS DOS SERVIDORES NO MONTANTE DE R\$ 1.246,54 – ITEM 3.4.2.

[ID.21] NÃO FORAM RECOLHIDAS AO RGPS CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS NO MONTANTE DE R\$ 8.948,29 – ITEM 3.4.2.

No relatório de auditoria consta o valor de R\$ 10.194,83, relativo a contribuições não repassadas ao RGPS, sendo R\$ 1.246,54, Contribuição do Servidor e R\$ 8.948,29, Contribuição Patronal.

Inicialmente temos que esclarecer que o valor de R\$ 126,07, relativo a Contribuição do Servidor da competência agosto de 2015, era devido pela Câmara de Vereadores, porém o débito não existe, foi na verdade uma falha de preenchimento do Anexo XIII-A, encaminhado na Prestação de Contas, diante da correção a repassar naquela competência passou de R\$ 7.062,63, para R\$ 6.936,55 (**Anexo 11**).

Feitas a correção acima mencionada os valores devidos ficaram da seguinte forma: **Contribuição do Servidor R\$ 1.120,46 e Contribuição Patronal R\$ 8.948,29**, totalizando R\$ 10.068,75, que foram devidamente recolhidos, conforme Guias de Recolhimento e comprovantes de pagamento (**Anexo 12**).

[ID.22] DESPESA TOTAL COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE PREVISTO PELA LRF – ITEM 6.1.

[ID.23] NÃO RECONDUÇÃO DO GASTO COM PESSOAL AO LIMITE NO PERÍODO DETERMINADO NA LRF – ITEM 6.1.



[ID.24] REINCIDENTE EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE DESPESA TOTAL COM PESSOAL – ITEM 6.1.

O relatório de Auditoria afirma, em síntese, que a Prefeitura de João Alfredo não adotou medidas necessárias para a redução do excedente da despesa com pessoal, no Exercício de 2015.

Pois bem. Como se pode verifica do Ofício nº 207/2016 (**Anexo 13**), o Município de João Alfredo demonstrou as medidas que foram tomadas para a redução de gastos com pessoal no Exercício de 2015. Demonstramos também as medidas tomadas pela Gestão através dos Decretos Municipais nº 078/2015 e 047/2016, em anexo (**Anexo 14 e 15**).

Diante disso, temos as medidas que foram tomadas pela Gestão de João Alfredo para conter os gastos com pessoal. Contudo, diante da crise que assolava (e assola) o país, com uma queda no Fundo de Participação dos Municípios, temos que o percentual acabou não sofrendo diminuição.

O artigo 5º, inciso IV, da Lei Federal nº 10.028/00, não pune o gestor que não se adequa aos limites, mas tão somente aquele que *“deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo”*; **ou seja, o que a Lei quer punir é a INÉRCIA e não o INSUCESSO nas medidas adotadas, o que ocorreu neste caso.**

Dizer que a Defendente não ordenou ou promoveu esforços é no mínimo incoerente com a realidade apresentada, pois apresentou nos quadrimestres anteriores houve um comportamento decrescente constante, chegando, inclusive, a baixar de 54%, como bem demonstra o histórico do Relatório de Auditoria.

Os números falam em seu favor, demonstrando o esforço e a redução.

A questão da redução de despesa com pessoal não deve ser vista apenas sob a ótica das exonerações, como sugerem os normativos constitucionais. É sabido que o percentual de comprometimento máximo de 54% fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal é composto por medidas inversamente proporcionais: a receita e o comprometimento da despesa com pessoal.

Assim, não apenas exonerações devem ocorrer, mas também a Administração Pública deve promover esforços para aumentar a arrecadação, em virtude de esta



variável também contribuir de forma significativa para a redução de despesa com pessoal.

Assim, a manutenção do índice de gastos com pessoal por parte da Defendente não se deu por ato deliberado de sua vontade, mas de fatos e circunstâncias cujo controle estava fora do seu alcance.

Nestes termos já decidiu esta Corte:

PROCESSO T.C. Nº 0720042-0

ANÁLISE DE RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DO MORENO

ADVOGADOS: DRS. ERICSON TINTINO DE BARROS – OAB/PE Nº 14.136, DIVALDO GONÇALVES DA SILVA – OAB/PE Nº 14.686, JOELMA ALVES DOS ANJOS – OAB/PE Nº 13.684 E DENISE DA COSTA PIMENTEL – OAB/PE Nº 22.135.

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

DECISÃO T.C. Nº 1328/07

Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 01 de outubro de 2007,

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em seu artigo 59, estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e estatui competência aos Tribunais de Contas para fiscalizarem o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, normas estas ratificadas pela Lei Orgânica do TCE/PE, especialmente, no artigo 14;

CONSIDERANDO que, no caso concreto, as causas que impossibilitaram, no período analisado, o atendimento pleno da determinação de enquadramento contida na Lei de Responsabilidade Fiscal (redução das despesas com pessoal em pelo menos 1/3 nos primeiros quatro meses posteriores ao desajuste verificado) independem da governabilidade do gestor, dado seu caráter compulsório, quais sejam: o impacto do aumento do salário mínimo nacional na folha de pagamento dos órgãos e entidades municipais



e a obrigatoriedade da observância do limite mínimo dos recursos do FUNDEF com despesas afetas aos profissionais do magistério,

*Julgar REGULAR, COM RESSALVAS, a documentação sob análise. Determinar, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº. 12.600/2004, **que o Gestor Municipal adote todas as medidas necessárias para a redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite estabelecido para o Poder Executivo, até o final do 3º quadrimestre do exercício financeiro de 2007**, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma Legal, sem prejuízo da aplicação da multa correspondente a trinta por cento dos vencimentos do Responsável pela irregularidade, proporcional ao período de verificação, quadrimestral, quando da configuração da prática de infração administrativa, prevista na Lei Federal nº. 10.028/2000 - Lei de Crimes Fiscais (artigo 5º, inciso IV), em razão de descumprimento dos preceitos da Lei Complementar Federal nº. 101/2000 (artigo 23, caput) e Resolução TC nº. 10/2005 (artigo 16, inciso III), no caso de deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a execução de todas as medidas necessárias, quais sejam:*

- a) A redução, em pelo menos 20% (vinte por cento), das despesas com cargos em comissão e funções de confiança (artigo 169, § 3º, inciso I);*
- b) A exoneração dos servidores não-estáveis (artigo 169, § 3º, inciso II);*
e
- c) A determinação da perda de cargos de servidores estáveis, através de ato motivado pelo Poder Público, caso nenhuma das medidas anteriormente mencionadas forem suficientes para assegurarem o cumprimento dos limites de gastos com pessoal (artigo 169, § 4º).*

E ainda:

PROCESSO TC Nº 1140306-8



RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATÁ, RELATIVO AO 1º QUADRIMESTRE DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011

INTERESSADO: OZANO BRITO VALENÇA

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

PRESIDENTE: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

ACÓRDÃO T.C. Nº 348/12

CONSIDERANDO que o Interessado comprovou a adoção de medidas para reduzir gastos com pessoal (exoneração de servidores de cargos comissionados);

CONSIDERANDO que, in casu, a mitigação dos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal aplica-se tão somente ao período sob análise 1º quadrimestre de 2011 -, não eximindo, portanto, o Chefe do Executivo do dever de adotar medidas para cumprir preceitos balizadores de uma gestão fiscal responsável por meio da diminuição da despesa com pessoal e fomento à arrecadação, notadamente reduzindo o total do excesso de despesas com pessoal em face da receita corrente líquida até o 2º quadrimestre de 2011, conforme preceitos da Constituição Federal, artigo 30, III, c/c 156 e 169, e Lei de Responsabilidade Fiscal artigos 1º, 11 a 20 e 23,

JULGO REGULARES COM RESSALVAS a gestão fiscal do período sob exame - 1º quadrimestre de 2011 -, sob a responsabilidade do Chefe do Executivo de Gravatá, Sr. Ozano Brito Valença.

Resta comprovado que a Defendente apenas evidenciou a Supremacia do Interesse Público, cumprido adequadamente o Princípio Administrativo da Continuidade dos Serviços Públicos, promovendo educação, saúde e todos os demais serviços essenciais à assistência da população.

Percebe-se, ainda, que o maior comprometimento da Folha de Pagamento do Município de João Alfredo é com a **Educação** e a **Saúde**, correspondendo conjuntamente à maior fatia do gasto total da Folha de Pagamento, e, somado à **Assistência Social** e ainda à **Secretaria de Obras Serviços Públicos**, que responde pela limpeza urbana, alcança-se quase a totalidade de comprometimento da Folha de Pagamento com



serviços essenciais, que não podem ser cortados sob nenhuma hipótese, sob pena de prejudicar a Educação, a Saúde e a Assistência Social, e também a limpeza urbana.

Assim sendo, o Município de João Alfredo não tinha, na época, como reduzir a despesa com pessoal com exonerações, tendo em vista que já estava trabalhando no seu limite, e se ultrapassá-lo, poderá prejudicar a prestação dos serviços públicos, o que resultará invariavelmente em prejuízo para a população, que não pode sob nenhuma ótica ser prejudicada.

Em recente julgado, ao analisar o Processo de Relatório de Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Toritama, referente ao 1º Quadrimestre de 2013, assim se manifestou esta Corte de Contas:

*PROCESSO T.C. Nº 1360302-4
SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 05/11/2013
GESTÃO FISCAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE TORITAMA
UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE TORITAMA
INTERESSADO: Sr. ODON FERREIRA DA CUNHA
ADVOGADO: Dr. CLOVIS BEZERRA DA SILVA - OAB/PE Nº 14.874
RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
ACÓRDÃO T.C. Nº 1659/13*

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 1360302-4, Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Toritama referente ao 1º quadrimestre do exercício financeiro de 2013, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do Voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em seu artigo 59, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e estatui competência aos Tribunais de Contas para fiscalizar o cumprimento da LRF, ratificadas pela Lei Orgânica do TCE/PE, especialmente, no artigo 14;

CONSIDERANDO que o Sr. Odon Ferreira da Cunha não foi o responsável pela ocorrência da irregularidade ora em tela, uma vez



que assumiu a prefeitura em 1º de janeiro de 2013, quando o comprometimento da despesa com pessoal já importava em 64,50% da RCL do município, vindo extrapolada desde o 3º quadrimestre de 2011;

CONSIDERANDO que tramitam nesta Corte de Contas os Processos T.C. nº 1260192-5 e T.C. nº 1260237-1, ambos voltados a apurar a responsabilidade do ex-prefeito sobre a irregularidade antes descrita;

CONSIDERANDO o teor do Decreto nº 001/2013, de 03/01/2013, que decretou situação de “calamidade administrativa, financeira e de infraestrutura” no município;

CONSIDERANDO que, no caso concreto, não se configura razoável e proporcional, postulados que regem, junto com outros princípios, os julgamentos desta Casa, aplicar vultosa sanção pecuniária ao agente político responsabilizado nestes autos,

Em julgar **REGULAR, COM RESSALVAS**, a documentação sob análise, referente ao Relatório de Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Toritama relativa ao 1º quadrimestre do exercício de 2013, sob a responsabilidade da Sr. Odon Ferreira da Cunha, prefeito municipal.

Recife, 6 de novembro de 2013.

Conselheiro João Carneiro Campos – Presidente da Primeira Câmara

Conselheiro Marcos Loreto- Relator

Conselheiro Valdecir Pascoal

Presente: Dr. Guido Rostand Cordeiro Monteiro - Procurador

Não menos interessante do que a decisão acima transcrita, é o Relatório e o voto do Conselheiro Relator, onde abaixo destacamos os pontos mais interessantes:

Devidamente notificado, o interessado, Sr. Odon Ferreira da Cunha, por intermédio de procurador (instrumento de procuração às fls. 88), em 30/09/2013 apresentou Defesa às fls. 82/84, onde, resumidamente, alega que:



- assumiu a prefeitura em 01 de janeiro de 2013;
- por necessidade administrativa, decretou situação de “calamidade administrativa, financeira e de infraestrutura” no município (Decreto nº 001/2013, de 03/01/2013, às fls. 85/87);
- houve necessidade de medidas urgentes “para minimizar o descaso com a prestação do serviço público pela gestão passada”;
- houve necessidade de contratação de mão-de-obra adequada para que o serviço público voltasse à sua mínima funcionalidade;
- o atendimento do hospital de urgência esteve fechado por vários dias no último mês da gestão anterior, pelo que teve de tomar medidas para a normalização desse atendimento;
- realizou reformas em várias unidades escolares para receber os alunos;
- voltou a contratar pessoal para realizar a manutenção dos prédios públicos, “tendo em vista o abandono”;
- tudo isso requer contratação de pessoal;
- havia servidores recebendo remuneração inferior ao salário mínimo;
- a LDO previa um crescimento do PIB em 2,01%, “o que não ocorreu, e apenas chegou a 0,9%” (juntou cópia da lei); e
- a gestão anterior não realizou procedimentos fiscais, visando aumentar a arrecadação do município, “e por consequência, também causou queda na arrecadação”.

Concluiu requerendo que tais considerações sejam levadas em conta, comprometendo-se o gestor a enquadrar a despesa com pessoal da prefeitura ao limite legal nos próximos quadrimestres.

[...]

Ocorre que o gestor responsável pela extrapolação verificada no 3º quadrimestre/2011 e pela manutenção da irregularidade nos 3 (três) quadrimestres seguintes foi o prefeito anterior, Sr. Flavio de Souza



Lima, sendo certo que tramitam neste TCE os Processos TC nº 1260192-5 e TC nº 1260237-1, ambos referentes à desconformidade ora em tela.

O Sr. Odon Ferreira da Cunha foi eleito prefeito municipal nas eleições de outubro/2012, tendo assumido o Executivo de Toritama em 1º de janeiro de 2013, ou seja, o período de apuração da Gestão Fiscal ora em análise coincide com o primeiro quadrimestre da gestão do agente político antes citado.

Não me parece razoável, nem proporcional, aplicar a pesada sanção pecuniária calculada pela auditoria ao presente caso, uma vez que não foi o Sr. Odon Ferreira da Cunha quem deu causa à irregularidade ora em tela.

Quando assumiu a prefeitura, o comprometimento da despesa com pessoal já importava em 64,50% da RCL (Receita Corrente Líquida) do Município. Ademais, conforme se vê do Decreto nº 001/2013, de 03/01/2013, às fls. 85/87, a situação administrativa da Prefeitura não proporcionou ao gestor ter acesso às corretas informações contábeis do órgão, para que pudesse adotar algumas das providências elencadas no artigo 169 da Constituição Federal.

Dessa forma, levando em conta o cenário descrito pelo defendente e o fato do período do RGF ora em análise, coincidir com seus meses iniciais à frente da Prefeitura Municipal, com fulcro nos Postulados da Proporcionalidade e Razoabilidade, inclino-me a mitigar os comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal ora em foco e considerar regular, com ressalva, a Gestão Fiscal objeto deste feito.

É de se destacar também, que **a gestão anterior não pagava o piso salarial dos professores, o que só veio a ocorrer na gestão da Defendente**, o que gerou uma série de ações judiciais dos mesmos para que recebessem o retroativo e ainda aumentou substancialmente os gastos com pessoal do Município.

Enfim, a Defendente encontrou o Município em estado de completo abandono, nas áreas de saúde, educação, assistência social, e até mesmo no próprio prédio sede da Administração Municipal, tanto em matéria de não cumprimento das obrigações,



como dito, o pagamento do piso salarial dos professores, como a completa negligência na arrecadação dos impostos.

Diante do exposto, requer a consideração do item.

[ID.25] RPPS EM DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO, HAJA VISTA O RESULTADO PREVIDENCIÁRIO NEGATIVO DE R\$ -384.945,23, VALOR QUE REPRESENTA A NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO REGIME PARA PAGAR OS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DO EXERCÍCIO – ITEM 9.1.

[ID.29] IMPACTO NO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DO RPPS (ITEM 9.1), EM VIRTUDE DE DEIXAREM DE INGRESSAR RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS.

[ID.31] IMPACTO NO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO (ITEM 9.1), TENDO EM VISTA QUE A UTILIZAÇÃO DE ALÍQUOTAS NÃO SUGERIDAS NA AVALIAÇÃO ATUARIAL (ITEM 9.4) PROPORCIONA UM INGRESSO MENOR DE RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS.

Neste ponto o auditor demonstra que durante o exercício de 2015 houve um déficit no resultado previdenciário de R\$ -384.945,23.

Duas situações concretas que são: Alíquotas da Contribuição do Servidor e Parte Patronal, bem como as Despesas do Regime Próprio de Previdência, são os fatores mais impactantes e preocupantes, pois contribuíram de forma enfática para geração do déficit levantado pela auditoria.

Apesar disso o gestor vem se esforçando para cumprir as alíquotas estabelecidas na Lei Municipal nº 901/2010 (**Anexo 16**), como forma de melhorar a saúde financeira do RPPS.

Além disso o gestor reconheceu os valores não repassados no período de janeiro/2014 a julho/2016, foram incluídos no Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários nº 00625/2016, que também segue em anexo (**Anexo 17**).

[ID.26] AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO AO RPPS DE CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS, DEIXANDO DE SER DEVIDAMENTE REPASSADO AO REGIME PRÓPRIO O MONTANTE DE R\$ 1.241.664,69(1) – ITEM 9.3.



Como já dito no item anterior, os valores não repassados no período de janeiro/2014 a julho/2016, foram incluídos no Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários nº 00625/2016 (**Anexo 17**).

O Tribunal de Contas deliberou muito sobre o assunto das Contribuições Previdenciárias e seus parcelamentos, chegando a exarar o entendimento de que a Corte não entendia pela rejeição das contas que apresentava este item, senão vejamos:

PROCESSO T.C. Nº 1140114-0

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 17/10/2013

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GESTOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUARU (EXERCÍCIO DE 2010)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUARU

INTERESSADO: Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA

ADVOGADOS: Drs. BERNARDO DE LIMA BARBOSA FILHO - OAB/PE Nº 24.201, WALLE HENRIQUE DE OLIVEIRA COUTO - OAB/PE Nº 24.224, FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLO - OAB/PE Nº 29.702, HENRIQUE CÉSAR FREIRE DE OLIVEIRA - OAB/PE Nº 22.508, BRENO JOSÉ RODRIGUES ANDRADE - OAB/PE Nº 24.794 E WANESSA LARISSA DE OLIVEIRA COUTO - OAB/PE Nº 30.600

RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 1577/13

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 1140114-0, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do Voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e a defesa do interessado;

CONSIDERANDO o parcelamento do montante de juros e multas do Regime Próprio de Previdência, bem como as provas apresentadas da quitação das parcelas;

Considerando tratar-se de processo do exercício financeiro de 2010, quando esta corte não punia com a rejeição o parcelamento de débitos previdenciários;

CONSIDERANDO que as falhas remanescentes não devem ensejar a rejeição do presente processo de prestação de contas, por não serem de natureza grave;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 61, § 1º, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),



Em julgar **REGULARES, COM RESSALVAS**, as contas do Sr. José Queiroz de Lima, Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Caruaru, relativas ao exercício financeiro de 2010, dando-lhe, em consequência, quitação, nos termos do artigo 61, § 1º, da Lei Estadual nº 12.600/2004 e alterações.

Determinar, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Caruaru, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Acórdão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma Legal:

1. Adotar mecanismo de acompanhamento das metas fiscais e das prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
2. Estruturar o serviço de protocolo central, de modo a permitir o rastreamento da tramitação dos documentos;
3. Divulgar os demonstrativos de aplicação dos recursos da saúde e da educação através do SISTN, em cumprimento à Resolução T.C. nº 01/2009. Recife, 21 de outubro de 2013.

Conselheiro Ranilson Ramos – Presidente da Segunda Câmara e Relator

Conselheiro Carlos Porto

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior

Presente: Dr. Ricardo Alexandre de Almeida Santos – Procurador AS/MCM

(REPUBLICADO POR HAVER SAÍDO COM INCORREÇÃO)

Importa dizer que o parcelamento de débitos previdenciários é uma forma legal de pagar os débitos previdenciários.

Sendo assim, não há que se falar em ato irregular, ilegal ou antieconômico, posto que é totalmente possível a realização de parcelamento previdenciário, sem ensejar qualquer punição ao gestor, inclusive pelo ressarcimento ao erário.

E conforme consta em anexo, existem os Termos de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários.

Cumpra dizer que a Lei Federal nº 8.212/91, trouxe a possibilidade de haver o parcelamento dos débitos previdenciários, senão vejamos:

Art. 38. As contribuições devidas à Seguridade Social, incluídas ou não em notificação de débito, poderão, após verificadas e confessadas, ser



objeto de acordo para pagamento parcelado em até 60 (sessenta) meses, observado o disposto em regulamento.

Em dezembro de 2008 a Medida Provisória nº 449/08 revogou o artigo 38, da Lei Federal nº 8.212/91, contudo, com a conversão da citada Medida Provisória na Lei Federal nº 11.941, de 27 de maio de 2009, continuou-se a legalidade dos parcelamentos previdenciários.

Cumpra dizer ainda que, nos termos do artigo 168-A, § 2º, do Código Penal, fica extinta a punibilidade quando o agente confessa o débito, senão vejamos:

Art. 168-A. *Omissis*.

§ 2º **É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições**, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal. (destacamos)

Veja que o artigo leciona “extinta a punibilidade”. Pelas lições do doutrinador Fernando Capez¹, as causas de extinção da punibilidade “são aquelas que extinguem o direito de punir do Estado”.

A Defendente procedeu com o parcelamento das contribuições previdenciárias, assim, não há que se falar em sonegação e apropriação indébita, visto que o parcelamento é meio previsto em Lei para a regularização de dívidas previdenciárias.

[ID.27] NÃO ADOÇÃO DE ALÍQUOTA SUGERIDA NA AVALIAÇÃO ATUARIAL – ITEM 9.4.

[ID.28] RPPS EM DESEQUILÍBRIO ATUARIAL (ITEM 9.2)

[ID.30] A ALÍQUOTA PATRONAL NÃO FOI A SUGERIDA NA AVALIAÇÃO ATUARIAL, A QUAL CORRESPONDE A PERCENTUAL QUE CONDUZIRIA O RPPS A UMA SITUAÇÃO DE EQUILÍBRIO ATUARIAL – ITEM 9.4.

¹ CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: parte geral*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 488.



[ID.32] A ALÍQUOTA PATRONAL SUPLEMENTAR NÃO FOI A SUGERIDA NA AVALIAÇÃO ATUARIAL, A QUAL CORRESPONDE A PERCENTUAL QUE CONDUZIRIA O RPPS A UMA SITUAÇÃO DE EQUILÍBRIO ATUARIAL – ITEM 9.4.

Nestes itens, os Auditores apontaram desequilíbrio atuarial e financeiro do RPPS.

Como já dito acima, a Gestão da Defendente vem se esforçando para cumprir as alíquotas estabelecidas na legislação municipal, como forma de melhorar a saúde financeira do RPPS.

Contudo, a Defendente não pode ser responsabilizada pela crise previdenciária quase que generalizada no país, cujos principais motivos são: o envelhecimento da população, que agora atinge idades mais avançadas, por conseguinte recolhe mais tempo o benefício, e possivelmente os mais jovens não terão quem sustentar seu benefício quando se aposentar, além do Plano de Cargos e Carreiras dos Profissionais do Magistério em paralelo com o piso nacional dos professores, bem como os reflexos dos direitos adquiridos às regras transitórias de aposentadoria que oneram o fluxo de caixa da previdência, dentro outros fatores.

O déficit evidenciado na avaliação atuarial é decorrente do aumento das Provisões Matemáticas de Benefícios a Conceder (obrigações futuras com os atuais servidores ativos, líquidas das contribuições futuras), que alcançou o montante de R\$ 90.764.486,38, conforme Balanço Patrimonial.

O aumento desta reserva é devido ao envelhecimento natural dos servidores ativos, e conseqüentemente a aproximação da idade de se aposentarem. Se não há acumulação de recursos financeiros para acompanhar estes aumentos das Reservas Matemáticas, o déficit atuarial aumenta com o passar dos anos.

Sucintamente, pode-se entender o equilíbrio financeiro como o saldo zero ou positivo do encontro entre receitas e despesas do sistema. Seria, pois, a manutenção do adequado funcionamento do sistema no momento atual e futuro, com o cumprimento de todas as obrigações pecuniárias, decorrentes de pagamentos de benefícios previdenciários. Para tanto, o administrador do sistema previdenciário deve preocupar-se com a garantia da arrecadação, evitando, de toda forma, flutuações danosas ao equilíbrio de contas (ZAMBITTE, 2010, p. 46-47).

Já o equilíbrio atuarial diz respeito à estabilização de massa, isto é, ao controle e prevenção de variações graves no perfil da clientela, como, por exemplo, grandes



variações no universo de segurados ou amplas reduções de remuneração, as quais trazem desequilíbrio ao sistema inicialmente projetado.

A Atuária, ciência do seguro, irá cotejar o risco protegido e os recursos disponíveis para sua cobertura, vislumbrando sua viabilidade em diversos cenários, especialmente dentro das expectativas futuras em relação ao envelhecimento da população e às tendências da natalidade populacional. (ZAMBITTE, 2010, p. 47)

Entre as medidas saneadoras, no Parecer Atuarial de cada uma destas Avaliações, foram colocadas duas opções previstas na Portaria MPS nº 403/08; a Primeira seria aumentar a alíquota patronal de 11% para 18,55%, bem como instituir a alíquota extraordinária de 0,76% para o exercício de 2016 e de 7,00% para 2018, sendo acrescida de 5% a cada exercício futuro, findando tal plano de amortização ao final de 2044.

Então, a Avaliação Atuarial do RPPS de João Alfredo será objeto de novo Projeto de Lei, para a adequação do equilíbrio atuarial e financeiro, onde a Gestão da Defendente irá se esforçar para cumprir as alíquotas estabelecidas, como forma de melhorar a saúde financeira do RPPS.

Assim, data vênua, as falhas apontadas não existem, o que impede a imputação de qualquer penalidade à Defendente.

[ID.33] O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL NÃO DISPONIBILIZOU INTEGRALMENTE PARA A SOCIEDADE O CONJUNTO DE INFORMAÇÕES EXIGIDO NA LRF, NA LEI COMPLEMENTAR Nº 131/20019, NA LEI Nº 12.527/2011 (LAI) E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APRESENTANDO NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA “INSUFICIENTE”, CONFORME APLICAÇÃO DE METODOLOGIA DE LEVANTAMENTO DO ITMPE – ITEM 10.1.

Neste item, os Auditores apontam que não foram disponibilizados no *site* da Prefeitura alguns demonstrativos e documentos para os quais a Lei de Responsabilidade Fiscal exige essa forma de publicação, onde o Portal da Transparência do Município foi classificado como “insuficiente”.

Contudo, foram mínimas as situações encontradas, onde o Portal da Transparência do Município foi devidamente retificado e passou a disponibilizar tais documentos.



Sendo assim, inexistente a irregularidade, posto que já corrigida para atender aos níveis aceitáveis desta Corte de Contas. Inclusive, no Portal da Transparência de João Alfredo existe um link onde constam as últimas atualizações, demonstrando que constantemente o Portal vem sendo alimentado, evitando que as informações obrigatórias estejam sempre disponíveis.

Desta forma, requer a consideração do item.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, podemos afirmar que ocorreram simples falhas formais na elaboração da Prestação de Contas da Prefeita do Município de João Alfredo, relativo ao Exercício de 2015, as quais não ensejam a irregularidade das contas, visto que, não gerou danos ao erário, não foi cometida por dolo ou má-fé, não desviou recursos públicos, sendo passível de enquadramento como falha formal, nos termos do artigo 59, inciso II, da Lei Federal nº 12.600/04.

Outrossim, temos que o Relatório Prévio de Auditoria apresentou apenas algumas pequenas inconsistências durante todo o Exercício Financeiro de 2015, onde a Defendente acredita que tais falhas não são capazes de macular suas contas, tendo em vista que são irregularidades de ínfima monta.

Este Tribunal por diversas vezes vem decidindo que as falhas de pequena monta não são capazes de gerar a irregularidades das contas. Em outras decisões, uma vez que a diferença apontada foi de pequena monta, não haveria, como se julgar irregulares as contas do Defendente por tal falha ser totalmente sanável, *ex vi*:

RECURSO ORDINÁRIO

INTERESSADO: Sr. AUGUSTO CÉSAR ELIHIMAS DE CARVALHO

**ADVOGADO: Dr. EWERTON KLEBER DE CARVALHO FERREIRA – OAB/PE
Nº 18.907**

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR FERNANDES PASCOAL

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

ACÓRDÃO T.C. Nº 0063/09

Recurso conhecido por atender aos pressupostos de admissibilidade.
No mérito, provido em parte.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 0300994-4, referente ao RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. AUGUSTO



CÉSAR ELIHIMAS DE CARVALHO, PREFEITO, À ÉPOCA, DO MUNICÍPIO DE SERRA TALHADA, AO PARECER PRÉVIO, DESTE TRIBUNAL, QUE RECOMENDOU À CÂMARA DO CITADO MUNICÍPIO A REJEIÇÃO DAS CONTAS DO PREFEITO, REFERENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1996, E À DECISÃO TC Nº 0110/03, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra a presente decisão, CONSIDERANDO os termos do opinativo do Ministério Público de Contas - Parecer MPCO n.º 471/2008, fls. 07 a 14 dos autos, o qual se acompanha; CONSIDERANDO que as irregularidades encontradas no exercício de 1996, **face aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, não maculam as contas anuais do ordenador de despesas,**

Em CONHECER do presente Recurso e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL para, modificando a parte dispositiva da Decisão TC nº 0110/03, julgar **Regulares**, com Ressalvas, as contas do Ordenador de Despesas, Sr. Augusto César Elihimas de Carvalho, relativas ao exercício financeiro de 1996, **dando-lhe, em consequência, quitação,** e emitir Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Serra Talhada a Aprovação, com Ressalvas, das suas contas como Prefeito, no citado exercício.

PROCESSO T.C. Nº 0450045-3
PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE TRIUNFO (EXERCÍCIO DE 2003)
INTERESSADO: SR. LUCIANO FERNANDO DE SOUZA
ADVOGADO: DR. NILTON GUILHERME DA SILVA - OAB/PE Nº 14.853
RELATOR: AUDITOR MARCOS NÓBREGA, CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
DECISÃO T.C. Nº 0177/05

CONSIDERANDO que as falhas apontadas são de pequena monta e não tem o condão de macular a presente prestação de contas;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, c/c o artigo 75 da Constituição Federal, e artigo 59, inciso II, da Lei nº 12.600/04,

DECIDIU a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 17 de fevereiro de 2005, Julgar REGULARES, COM RESSALVAS, as contas do Ordenador de Despesas, SR. LUCIANO FERNANDO DE SOUZA, relativas ao exercício financeiro de 2003, dando-lhe, em consequência, a quitação.



Assim, requer o acatamento das justificativas acima, para que as contas sejam julgadas regulares sem a aplicação de qualquer penalidade do Defendente, dando-lhe total quitação do exercício auditado.

DOS REQUERIMENTOS

Diante do exposto, conforme argumentação retro e documentação acostada, restou provado que as falhas apontadas pela Ilustre Auditoria dessa Colenda Corte de Contas não constituem óbice à emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas da Defendente, a merecer reconsideração do Relatório de Auditoria, para que sejam aprovadas as contas em análise, sem aplicação de multa ou qualquer outra penalidade a Gestora.

Outrossim, requer a produção de todas as provas em direito admitidas, e, vistas dos autos, caso sejam juntadas peças não submetidas ao exame do Defendente, bem como do Memorial de Apreciação de Defesa, elaborado pelos técnicos desta Corte de Contas.

Estes são os termos em que pede e espera deferimento.

Caruaru, segunda-feira, 22 de janeiro de 2018.

**FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS
CARACIOLO**
OAB/PE 29.702

WANESSA LARISSA DE OLIVEIRA COUTO
OAB/PE 30.600

BERNARDO DE LIMA BARBOSA FILHO
OAB/PE 24.201

WALLES HENRIQUE DE OLIVEIRA COUTO
OAB/PE 24.224