



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

22ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 01/07/2021

**PROCESSO TCE-PE Nº 19100314-1**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN**

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

**EXERCÍCIO:** 2018

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Sertânia

### INTERESSADOS:

Angelo Rafael Ferreira dos Santos  
42868-PE GUSTAVO PAULO MIRANDA E ALBUQUERQUE FILHO (OAB

## RELATÓRIO

Cuida-se da Prestação de Contas de Governo de Sertânia, relativa ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do prefeito, Sr. Ângelo Rafael Ferreira dos Santos.

O Relatório de Auditoria, da lavra do Analista de Controle Externo Clauber Cavalcanti França, traz as seguintes irregularidades e deficiências:

### ORÇAMENTO (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 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.03] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2).

[ID.04] Incapacidade da contabilidade municipal apresentar informações consolidadas no Balanço Orçamentário, prejudicando a análise sobre o resultado de superavit ou deficit na execução do Orçamento (Item 2.4).



[ID.05] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 2.835.717,89, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

### FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.06] Incapacidade da contabilidade municipal de apresentar informações consolidadas no Balanço Financeiro, prejudicando a análise sobre a real composição e resultados do demonstrativo contábil (Item 3).

[ID.07] Incapacidade da contabilidade municipal de apresentar informações consolidadas no Balanço Patrimonial, prejudicando a análise sobre a real composição e resultados do demonstrativo contábil (Item 3).

[ID.09] Ausência de inscrição de crédito na Dívida Ativa, restando demonstrada a inércia da Administração em proceder à cobrança de seus créditos (Item 3.2.1)

[ID.10] Balanço Patrimonial do município sem o registro das provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (Item 3.3.1).

[ID.08] Balanço Patrimonial sem apresentar, em Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, as disponibilidades por fonte /destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Item 3.1).

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

### RESPONSABILIDADE 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 e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

### EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.15] Descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (Item 6.1).



[ID.16] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

#### PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

[ID.17] Agravamento do desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS, haja vista piora no resultado previdenciário, o que significa aumento da necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.18] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 0,00 (Item 8.3).

[ID.19] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 0,00 (Item 8.3).

[ID.20] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).

#### TRANSPARÊNCIA (Capítulo 9)

[ID.21] Nível “Moderado” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9.1).

Notificado, o prefeito, Sr. Ângelo Rafael Ferreira dos Santos, apresentou defesa (doc. 83). Passo a sintetizá-la:

- **quanto à estimativa da receita orçamentária**, é de se chamar atenção, de logo, que a auditoria apontou que o Município “previu uma receita para o exercício analisado – o primeiro ano com LOA elaborada pelo Defendente –, com o ínfimo índice de crescimento de 0,29% em relação ao exercício anterior, evidenciando, dessa forma, total preocupação e responsabilidade com os valores orçados. Todavia mister asseverar que para elaboração do orçamento em apreço levou-se em consideração, dentre outras fontes de receitas, a arrecadação do ISS sobre os serviços executados nas obras federais da transposição do Rio São Francisco, em andamento, cuja participação do Município é significativa. Todavia, em face das dificuldades do Governo Federal naquele ano de campanha política, referidas verbas não foram liberadas frustrando as previsões inicialmente inclusas nos planejamentos orçamentários do Município.



## TABELA COMPARATIVA DA VARIAÇÃO DA RECEITA

EXERCÍCIO	RECEITA PREVISTA	RECEITA ARRECADADA	% DA RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO EM RELAÇÃO À RECEITA PREVISTA NA LOA	VARIÇÃO % DA RECEITA ARRECADADA NO EXERCÍCIO EM RELAÇÃO À ARRECAÇÃO DO EXERCÍCIO ANTERIOR	VAF DA PRE R ARR EX AM
2013	73.320.000,00 (1)	49.755.292,31 (1)	68%	---	
2014	91.875.000,00 (1)	57.916.711,49 (1)	63%	16%	
2015	100.502.000,00 (1)	60.781.673,39 (1)	60%	5%	
2016	108.184.000,00 (1)	69.737.955,87 (1)	64%	15%	
2017	108.000.000,00 (2)	71.031.463,69 (3)	66%	2%	
2018	108.314.000,00 (4)	76.557.397,22 (5)	71%	4%	

- "Importante ressaltar, porque oportuno, que 2018 foi o primeiro ano da atual gestão Municipal e, em assim sendo, a Lei Orçamentária Anual – Lei nº 1.593/2017, vigente no exercício analisado, tida por essa auditoria por superestimada, fora elaborada e aprovada com percentual insignificante de elevação, em relação ao anterior, numa cabal demonstração de prudência em relação aos valores estimados. Ademais, numa análise acurada da



tabela comparativa de receitas, transcrita acima, restam evidentes alguns dados importantes para formação do juízo de valor desse Douto Conselheiro: a) nos últimos seis anos analisados o Município conseguiu o maior percentual de arrecadação em relação à receita prevista na LOA, 71%; e b) ocorreu no exercício analisado, a menor variação da receita prevista em relação à arrecadada no exercício anterior, 32%. *In casu*, conclui-se que responsabilização do Defendente, pela elaboração de Lei Orçamentária Anual, supostamente superestimada, posto que não participara da sua elaboração, nem tampouco poderia deixar de executá-la como aprovada. Dito isto, resta indubitável que o presente tópico não poderá representar óbice à aprovação das contas do Defendente. É o que requer”.

- **no que concerne à abertura de créditos adicionais**, não houve qualquer irregularidade. O gestor procedeu de acordo com o autorizado no art. 8º da Lei Orçamentária Anual, que previa a abertura de suplementares, diretamente por Decreto do Executivo, até o limite de 40% do valor da despesa fixada. Não houve, repita-se, qualquer infringência a regramento legal. Tampouco a LOA maculou os procedimentos de planejamento orçamentário do Município, “tendo, portanto, a Câmara de Vereadores seguido fielmente os ritos legislativos de análise e aprovação da norma apresentada, para, finalmente, ser sancionada pelo Chefe do Poder Executivo, consoante disposto no Art. 166, da Constituição Federal”. Mesmo que se venha a entender diferentemente, a situação posta suscitaria, no máximo, recomendação à gestão, não influenciando na aprovação das contas do defendente fulcrada no que dispõe o inciso II do art. 59 da LOTCE;

- **no que respeita à ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso**, é de se dizer que os instrumentos anteditos foram elaborados e postos à disposição do setor competente, conforme se faz prova por cópia anexa. “Destaque-se, também, que mesmo que estivesse ausente a antedita documentação, não haveria, como de fato não houve, prejuízo na conclusão do Relatório Técnico da auditoria, prolatado pela representante desse Tribunal...Nesse contexto, em face do exposto, também inexistirá qualquer respaldo legal para que a auditoria insinue a possibilidade de enquadramento do defendente no inciso VII do art. 4º, do Decreto-Lei nº 201/1967. Impende referir, ainda, que a matéria não é nova. Essa Colenda Corte já sedimentou sua jurisprudência no sentido de que a ausência de documentação ou informação obrigatória na prestação de contas, não enseja reprovação das contas, pois consubstancia irregularidade formal, não ofensiva aos valores ético-jurídicos que devem reger a atuação do administrador público”. Traz-se à colação julgado nesse sentido (Processo TCE/PE nº 1470040-2);

- **quanto à incapacidade da contabilidade municipal de apresentar informações consolidadas no balanço orçamentário, prejudicando a análise sobre o resultado de superávit ou déficit na execução do orçamento**, admite-se que o Balanço Orçamentário fora apresentado sem a efetiva consolidação do RPPS com as demais Unidades administrativas. Ocorre que é preciso ponderar o fato de a consolidação simplesmente



agrupar os valores de cada Unidade isoladamente, sem, contudo, alterar o seu valor global. Ademais, mister destacar que a falha em comento não impossibilitou os trabalhos desenvolvidos pela auditora. Neste cenário, tem-se, tão somente, mero erro de forma, que não produz nenhum prejuízo aos dados e tampouco ao erário do Município. Traz-se à baila precedente deste Tribunal que deu o devido tratamento à matéria em comento, remetendo-a ao campo das determinações, não qualificando a inobservância da melhor técnica contábil como capaz de macular as contas;

- **no que tange ao déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 2.835.717,89**, mister, de início, trazer a lume passagem do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional, PARTE V, edição 2010, p. 15:

“O Quociente da Execução Orçamentária Corrente é resultante da relação entre a Receita Realizada Corrente e a Despesa Empenhada Corrente. A interpretação desse quociente indica se a receita corrente suportou as despesas correntes ou se foi necessário utilizar receitas de capital para financiar despesas correntes”.

- é certo que a auditoria elencou os fatores que, nos seu entender, levaram ao resultado deficitário. Ocorre que não foi a falta de planejamento nem a inépcia do gestor municipal que provocara a baixa da arrecadação própria no exercício analisado. “A juntada dos relatórios de Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso, tido por inexistente pela auditoria, anula a possibilidade de pertinência da ilação proferida, descaracterizando a suposta culpa imputada ao Defendente”;

- na verdade, o provável déficit de execução orçamentária está associado a fatores infinitamente mais alargados. Tratou-se de questão conjuntural, em que sobressaiu uma política macroeconômica do Poder Central, que centraliza e concentra os recursos e investimentos em localidades próximas das áreas metropolitanas. “Imperioso ressaltar que no caso em análise o Município de Sertânia congrega obras da transposição do Rio São Francisco, cujas empresas construtoras chegaram a paralisar suas atividades por falta de repasse e pagamento do Governo Federal, ensejando uma real frustração em volume significativo, na arrecadação prevista para o exercício em apreço. Essa ação independe da Administração e, lamentavelmente, nada pode ser feito para superação desse impasse. Pelo que se depreende, conclui-se que o pequeno percentual de arrecadação registrado, conquanto não tenha interferência direta do gestor municipal, apesar de todo esforço envidado para incremento da receita própria, a exemplo de campanhas e incentivos intentados pela Administração, levou, indubitavelmente à ocorrência do déficit orçamentário registrado”. Traz-se à colação precedente desta Corte de Contas que tratou de questão similar (Processo TC nº 9990016-6) e que se entendeu incapaz de conspurcar as contas.



- quanto à incapacidade da contabilidade municipal de apresentar informações consolidadas no balanço financeiro e no balanço patrimonial, prejudicando a análise sobre a real composição e resultados do demonstrativo contábil (ID-06 e ID-07), de fato, e mais uma vez se reconhece, incorreu-se na falha da não consolidação dos dados contábeis do RPPS com as demais unidades do Município, quando da elaboração da Prestação de Contas Anual do exercício em tela. “Todavia, importante ressaltar que tal fato se deu por inconsistências apresentadas no aplicativo contábil utilizado à época, apesar de todo esforço envidado pelos técnicos da assessoria contábil, a empresa detentora da licença do software não conseguiu elidir aquelas anomalias apresentadas. Contudo, há de se considerar que a consolidação apenas aglutina valores constantes dos registros de cada Unidade isoladamente, sem, contudo, alterar o seu valor global, razão pela qual entende o defendente que o fato. *per sí*, deve ser considerado como mero erro formal, que não produz nenhum prejuízo aos dados nem tampouco ao erário do Município”. Importa destacar, mais uma vez, que a falha em comento não impossibilitou a auditoria de realizar seu trabalho. Trata-se, pois, de falha sem maiores repercussões, devendo compor, tão somente, o campo das determinações, uma vez que não macula as contas. Nesse sentido, trazem-se à baila os precedentes firmados nos Processos TC nºs 1460095-0, 1470040-2 e 050020-3;

- no que diz respeito ao balanço patrimonial sem apresentar, em quadro do superávit/déficit financeiro, as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no manual de contabilidade aplicada ao setor público – MCASP, é de se assinalar, de pronto, que a auditoria se equivocou. “Contrariando os apontamentos do Relatório de Auditoria empreendido, o Balanço Patrimonial fora apresentado na Prestação de Contas do exercício de 2018, ora analisada, contendo: (a) Quadro Principal; (b) Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes; (c) Quadro das Contas de Compensação (controle); e (d) Quadro do Superávit/Déficit Financeiro(...)”. Faz-se, então, a transcrição do prefalado demonstrativo, de forma a restar patenteado que fora apresentado, na prestação de contas sob exame, em consonância com as normas insculpidas no MCASP. Mais, ainda que se tivesse incorrido na falha em tela, tal fato representaria, quando muito, erro de cunho formal, passível de aprovação das contas do defendente, ainda que com ressalvas, à luz do disposto no inciso II do art. 59 da Lei Estadual nº 12.600/2004.

- no que tange à ausência de inscrição de crédito na dívida ativa, restando demonstrada a inércia da administração em proceder à cobrança de seus créditos, é de se chamar a atenção, por essencial, que, pelos próprios termos do relatório de auditoria (que são reproduzidos nessa peça de defesa), resta indubitável que se considerou a falha em comento de pequena expressividade. Mais precisamente, ao final do tópico, a auditoria afirma que o Município cumprira as normas básicas da legislação vigente, mormente no que concerne à Portaria STN nº 548/2015, o que caracteriza, de forma indubitável, como falha sanável (falha formal). Ademais, os fatos elencados pela auditoria, como suposta irregularidade e deficiência, não prejudicaram a conclusão do seu trabalho, bem como não



ensejaram prejuízo ao erário municipal. Finalizando este item, “Impende referir que a matéria não é nova. Essa Colenda Corte já sedimentou sua jurisprudência no sentido de que a ausência de documentação ou informação obrigatória na prestação de contas, não enseja reprovação das contas, pois consubstancia irregularidade formal, não ofensiva aos valores ético-jurídicos que devem reger a atuação do administrador público”. Nesse sentido, traz-se à baila excerto do Processo TC nº 1490076-2;

**- quanto ao balanço patrimonial do município sem o registro das provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o passivo não circulante e comprometendo o princípio contábil da evidenciação,** é de se acentuar novamente, na esteira das “justificativas exaustivamente explicitadas nos parágrafos precedentes, que houve, por incongruências técnicas no aplicativo utilizado para os registros da contabilidade, a não consolidação dos dados do Regime Próprio de Previdência com as informações das demais unidades Administrativas Municipais, razão pela qual os dados das provisões matemáticas previdenciárias deixaram de constar do Balanço Patrimonial da Prefeitura, o que, por consequência, deixara de se registrar notas explicativas acerca da metodologia de cálculo utilizada. Para elisão do presente item em sua completude, anexa-se o Estudo Atuarial completo, realizado para o exercício financeiro 2018, ora sob análise. Nesse contexto, requer o defendente que, por não haver qualquer anomalia no que fora assentado, o presente subtópico não deverá se constituir em óbice à aprovação de suas contas, mesmo que com ressalvas, com fulcro no inciso II do art. 59 da Lei Estadual nº 12.600/04;

**- No que se refere à incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo,** importa dizer que, “pelo que fora debatido em tópicos precedentes pode-se concluir que a suposta incapacidade de pagamento imediato ou de curto prazo não está necessariamente vinculada aos pressupostos transcritos acima, pelas razões a seguir enumeradas:

*- 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);*

Ora, a razão aqui atribuída trata de projeção para abertura de créditos adicionais estatuída pela LOA 2018, em nada interferindo na execução orçamentária ensejadora da suposta iliquidez.

*Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2);*

De igual modo já debatido anteriormente, a prefalada *programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso*, fora elaborada e, inclusive, disponibilizada





na Prestação de Contas em análise. Logo, não fora esta uma das razões propiciadoras da presumível incapacidade de pagamentos de curto prazo encontrada pela auditoria.

*Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 2.835.717,89, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4);*

O déficit registrado na execução orçamentária em comento se deu por razões outras, já devidamente esclarecidas no subtópico “2.4”, do relatório de auditoria, não guardando qualquernexo causal com o objeto aqui discutido.

*Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4);*

No que concerne aos Restos a Pagar, processados e não processados, inobstante inexistissem recursos disponíveis em caixa para o custeio de retromencionadas despesas, havia créditos em ISS oriundos das obras da transposição do Rio de São Francisco, que não foram efetivamente realizados em face da suspensão dos pagamentos às empreiteiras, por parte do Governo Federal. Referidos valores foram recebidos no decorrer do exercício de 2019.

*Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).*

Valores apontados como irregulares pela auditoria, entretanto restou provado, item 6.3, do Relatório, que houve equívoco da auditoria no apontamento em tela, estando, pois, anteditas despesas insertas na permissividade insculpida no art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Nesse contexto, ante a argumentação apresentada nos parágrafos antecedentes, resta evidente que, não obstante tenham sido apresentados índices de Liquidez Corrente e Índice de Liquidez Imediata, aquém do ideal para os parâmetros estabelecidos no MCASP, tais anomalias não tiveram o condão de macular a execução orçamentária do Município nem tampouco o seu resultado.

Ademais disso, há que se ressaltar que a suposta falha apontada não causou dano ao erário, nem interferiu, de fato, na gestão Municipal no exercício de 2018, nem tampouco



nos exercícios subsequentes de 2019 e 2020, razão pela qual deverá ser considerada como mera falha de cunho formal, passível de recomendação dessa Corte de Contas.

Por esse viés, entende o defendente que as incorreções apresentadas no item em apreço, não macularam as informações prestadas, nem causaram danos ao erário municipal, devendo ser consideradas como falha de cunho formal, passível de aprovação com ressalvas, à luz do inciso II do art. 59 da Lei Estadual nº 12.600/04. É o que requer.

**- quanto à despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF,** é de se registrar, de início, que, em relação ao montante da folha de pagamento, no período apurado, “a suposta anomalia apontada representa um flagrante equívoco interpretativo da responsável pelo Relatório de Auditoria ora analisado. Senão vejamos:

Preliminarmente, com fito de aclarar as dúbias interpretações elencadas, inicia-se por afirmar que o valor das Despesas Totais com Pessoal é, efetivamente, o que fora apurado do RGF do 3º quadrimestre, ou seja: 52,14% da Receita Corrente Líquida. Valemo-nos do apêndice III ao Relatório, utilizado pela auditoria para demonstrar os cálculos da Despesa Total com Pessoal, para, em princípio, demonstrar dois equívocos cometidos pelo representante de Egrégia Corte de Contas, a saber:

### **APÊNDICE III DESPESA TOTAL COM PESSOAL**

#### **APURAÇÃO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL - PODER EXECUTIVO**

Mês de referência: dezembro de  
2018 / Período de apuração:  
janeiro a dezembro de 2018  
Prefeitura Municipal de Sertânia -  
Exercício 2018

<b>Descrição</b>		<b>Valor (R\$)</b>
<b>1.</b>	<b>DESPESA BRUTA COM PESSOAL</b>	<b>46.443.651,90</b>
<b>1.1</b>	<b>PESSOAL ATIVO</b>	<b>36.054.073,17</b>



1.1.1	Contratação por Tempo Determinado	7.248.933,20
1.1.2	Salário-Família	-
1.1.3	Vencimento e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	23.333.728,27
1.1.4	Obrigações Patronais (para o RGPS e RPPS - Fundo ou Instituto)	5.137.905,16
1.1.5	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	-
1.1.6	Indenizações Trabalhistas	1.219,11
1.1.7	Sentenças Judiciais	323.396,76
1.1.8	Despesas de exercícios Anteriores	2.863,27
1.1.9	Outros	3.013,70
1.1.9.1	Depósitos compulsórios	-
1.1.9.2	Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado (total)	-
1.1.9.3	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos	3.013,70
1.1.10	(-) Despesas indenizatórias consideradas em Pessoal Ativo	-
1.1.10.1	Abono de Permanência	-
1.1.10.2	Adicional de Férias	-



1.1.10.3	Licença Prêmio paga em pecúnia	-
1.1.10.4	Outras despesas indenizatórias consideradas em Pessoal Ativo	-
1.2	PESSOAL INATIVO E PENSIONISTA	10.392.592,43
1.2.1	Aposentadoria e Reforma	9.347.063,55
1.2.2	Pensões	1.042.317,08
1.2.3	Outros Benefícios Previdenciários	3.211,80
1.2.4	Salário-Família	-
1.2.5	Sentenças Judiciais	-
1.2.6	Despesas de exercícios anteriores	-
1.2.7	Outros	-
1.2.8	(-) Despesas indenizatórias consideradas em Pessoal inativo e pensionista	-
1.3	Outras despesas de pessoal (§ 1º, art. 18, da LRF)	-
2	DEDUÇÕES (§ 1º do art. 19 da LRF)	10.390.599,74
2.1	Indenização por demissão e incentivo à demissão voluntária	1.219,11
2.2	Decorrentes de decisão judicial	-
2.3	Despesas de exercícios anteriores	-



2.4.	Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados (art. 19, VI, da LRF)	10.389.380,63
2.4.1	Total da despesa com Inativos e Pensionistas	10.389.380,63
2.4.2	(-) Transf. de recursos para cobertura de déficit financeiro ou insuficiência financeira <sup>1</sup>	-
2.5	Outras deduções	-
<b>3</b>	<b>DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (1-2)</b>	<b>36.053.052,16</b>
<b>4</b>	<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA</b>	<b>69.149.048,06</b>
5	(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais <sup>2</sup>	-
<b>6</b>	<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA</b>	<b>69.149.048,06</b>
<b>7</b>	<b>COMPROMETIMENTO DA DTP = DTP/RCL AJUSTADA (100%)</b>	<b>52,14%</b>

A auditoria, equivocadamente, afirmara: “*Convém destacar que foi detectado por esta auditoria um subdimensionamento no valor da despesa com pessoal informado no RGF do encerramento do exercício (doc. 13), uma vez que, para o cálculo das “Despesas não computadas (§ 1º do art. 19 da LRF)”, a contabilidade municipal deixou de considerar o impacto das transferências do Tesouro para suprir a incapacidade do RPPS de honrar seus compromissos financeiros, no montante de R\$ 7.748.283,29, conforme detalhado no Apêndice III. Ademais, a Administração municipal não procedeu à consolidação contábil com a Autarquia municipal de previdência social. Essas inconsistências provocaram a diferença no percentual da despesa com pessoal apontado pela auditoria em comparação ao apresentado no RGF, conforme relatado anteriormente*”.



Nesse passo, para fins de cotejamento evoca-se o disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais – Relatório de Gestão Fiscal, da Secretaria do Tesouro Nacional, citado pela auditoria:

#### 04.01.02.02 Despesas deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal para cálculo da Despesa Total com Pessoal1

No demonstrativo em referência serão deduzidas (não computadas 355) apenas as seguintes despesas com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas:

- a. indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;
- b. decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais;
- c. demais despesas da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores; e
- d. com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

#### Não poderão ser deduzidos:

- a) as despesas com pessoal inativo e pensionista, custeadas com recursos não vinculados; (grifos nossos)

Contudo, de forma elucidativa, o retromencionado Manual traz em seu conteúdo técnico, à página 496, o que se segue:

#### 2. Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados

Recursos vinculados ao RPPS são os provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira de que trata o § 9o do art. 201 da Constituição e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive, o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

**São também receitas vinculadas ao RPPS as contribuições patronais ao RPPS e as receitas provenientes do aporte para Cobertura do Déficit**



**Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, devidamente registradas na contabilidade no elemento de despesa 97 – Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS, conforme definido na Portaria Conjunta STN/SOF nº 2, de 19 de agosto de 2010.** (grifos nossos)

Isto posto, resta translúcido que os cálculos apresentados pelo Município no RGF, com dedução do valor relativo aos aportes efetuados, correspondem, indubitavelmente, ao real percentual da Despesa Total com Pessoal, ou seja 52,14% e não 66,72% anunciado no Relatório de Auditoria empreendido.

Por esse diapasão requer o defendente que o presente tópico não constitua impedimento à aprovação de suas contas, mesmo que com ressalvas à égide do disposto no inciso II do art. 50 da Lei Estadual nº 12.600/2004.

- **quanto à reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal**, não procede a conclusão da auditoria. Ora, “considerando que o Município encerrou o 3º quadrimestre de 2017 com o percentual de 48,25%, abaixo, inclusive, do limite prudencial e, em 2018 – exercício ora analisado, alcançou o percentual de 52,14%, ou seja, abaixo do máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não ocorrera, portanto, necessidade de recondução dos percentuais objeto da presente notificação. Requer, portanto, o defendente, em razão do exposto, que seja desconsiderada a anotação de Achado de Irregularidade e, em consequência, aprovadas suas contas.

- **no que tange à inscrição de restos a pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio**, é importante a análise das composições dos restos a pagar, partindo, inclusive, de dados da gestão passada, para tanto traz-se tabela com as informações pertinentes. “Chamamos à atenção, em princípio, para o montante de Restos a Pagar inscritos em 2016, ainda na gestão do prefeito que antecedeu o Defendente. Ressalte-se, porque oportuno, que a quase totalidade dos valores ali contidos são questionáveis, razão pela qual o Município ou não foi procurado para quitar ou, quando o foi, não fora apresentada documentação probante suficiente para que o Município efetivamente quitasse tais dívidas. No que concerne a 2017, os valores restantes contidos na tabela acima foram quitados em 2019, nada mais havendo de dívidas relativas ao primeiro exercício da atual Administração Municipal. Quanto a 2018, ora analisado, impende referir que os valores registrados dispõem, indiscutivelmente, de lastro financeiro para quitação integral dos valores assumidos, conforme amplamente aqui explicitado. Inobstante tenha ocorrido a realização das despesas destacadas pela auditoria no parágrafo precedente,



o fato não infringiu o art. 42 da LC nº 101/2000, dispositivo que veda a contratação de despesas sem lastro financeiro, entretanto válidas e tão somente para o último ano de mandato. Nesse passo, é mister que se aduza ao presente argumento o que preconiza a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 42, senão vejamos (...). Com isso percebe-se que a afirmativa do ilustre técnico representante dessa Corte de Contas, conquanto seja, em parte, procedente, os efeitos decorrentes da anomalia não ensejaram danos ao erário público Municipal, fato este também grafado no relatório prolatado. Ademais, é de sabença que Sertânia faz parte da grande relação de municípios brasileiros que sobrevivem, basicamente, dos recursos oriundos das transferências constitucionais obrigatórias, em especial o FPM – Fundo de Participação dos Municípios e ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e de Serviços. Historicamente, não apenas o nosso município como os demais do mesmo porte e situação financeira similar encerram seus balanços registrando déficits sucessivos, mesmo que o gestor se valha dos mais avançados meios técnicos administrativos disponíveis. Imperioso ressaltar, portanto, que a situação em tela não se constitui em um problema local apenas, não retrata um desequilíbrio do Município, por excelência, mas consequência de uma política macro, na qual o Município é apenas vítima. Dessarte, importante ressaltar que, em não havendo infringência à norma legal citada, a falha ocorrida deverá ser tratada tão somente como erro formal, o que não deverá impedir a aprovação das contas do defendente, mesmo que com ressalvas, à luz do que dispõe a Lei Orgânica do Tribunal de Contas e decisões prolatadas por essa Corte de Contas (...). Traz-se à baila excerto do Processo TC nº 0560002-9;

**- no que diz respeito ao descumprimento do limite mínimo de 25% do ensino, operou em equívoco a auditoria. Na verdade, houve, no exercício de 2018, o incremento nos investimentos na área de educação do município, com vistas à melhoria da qualidade do ensino municipal, à redução das desigualdades e da taxa de analfabetismo, tudo isso a elevar os indicadores educacionais. “Os recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2018, superaram o limite mínimo constitucionalmente previsto, alcançando o percentual de 25,50%, conforme se faz prova com o recálculo apresentado a seguir:**

<b>MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO</b>			
<b>APURAÇÃO DA RECEITA MÍNIMA APLICAVEL DE 25% NA EDUCAÇÃO</b>			
<b>6º BIMESTRE DE 2018</b>			
		<b>LIQUIDADO</b>	





	DESCRIÇÃO	VALOR	%
<b>A -</b>	<b>Receita de Impostos</b>	<b>10.962.208,94</b>	
	IPTU	241.033,47	
	ITBI	32.241,45	
	ISQN	10.224.983,21	
	IRRF	463.950,81	
<b>B -</b>	<b>Receitas de Transferências da União</b>	<b>24.499.331,51</b>	
	Cota - Parte do FPM	24.477.944,23	
	Cota - Parte do ITR	10.469,68	
	Cota - Parte do ICMS - Desoneração (LC 87/96)	10.917,60	
<b>C -</b>	<b>Receitas de Transferências do Estado</b>	<b>7.018.377,18</b>	
	Cota - Parte do ICMS	5.757.749,77	
	Cota - Parte do IPVA	1.230.104,45	
	Cota - Parte do IPI – Exportação	30.522,96	
<b>D -</b>	<b>Outras Receitas Correntes</b>	<b>65.898,79</b>	
	Dívida Ativa tributária	65.780,11	



	Multa e Juros	118,68	
<b>E -</b>	<b>TOTAL DAS RECEITAS ( A + B + C + D )</b>	<b>42.545.816,42</b>	
<b>F-</b>	<b>Despesa Mínima Aplicável no Desenvolvimento do Ensino (E X 25%)</b>	<b>10.636.454,11</b>	<b>25</b>
<b>G -</b>	<b>DESPESA REALIZADA COM EDUCAÇÃO POR SUBFUNÇÃO</b>	<b>22.365.182,87</b>	
122	Administração Geral	-	
306	Alimentação e Nutrição	<b>668.782,74</b>	
361	Ensino Fundamental	<b>20.826.040,81</b>	
364	Ensino Superior	<b>37.324,22</b>	
365	Educação Infantil	<b>708.982,33</b>	
366	Educação de Jovens e Adultos	58.212,44	
	Restos a pagar não Processados, Liquidados e Pagos no Exercício	65.840,33	
<b>( - )</b>	<b>Deduções de Despesas Oriundas de Convênios + Outras Receitas</b>	<b>(11.516.366,70)</b>	



	( - ) Salário Educação	(70.841,30)	
	( - ) Transferências de Convênios/acordos /congêneres	(401.065,22)	
	( - ) Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNAE	(530.487,88)	
	( - ) Outras Despesas Custeadas com Recursos do FNDE	(991.733,21)	
	( - ) Diferença Positiva do FUNDEB	(9.963.115,02)	
	( - ) Complementação da União ao FUNDEB	(708.784,68)	
	( - ) Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	(9.156,11)	
	( + ) Saldo bancário da contas de Recursos Vinculados em 31/12/2018 <sup>1</sup>	1.158.816,72	
<b>H</b>	<b>DESPESA REALIZADA COM A EDUCAÇÃO – DEDUÇÕES</b>	<b>10.848.816,17</b>	
	<b>PERCENTUAL EFETIVAMENTE APLICADO (H/E)</b>	<b>25,50</b>	
	<b>DIFERENÇA EM PERCENTUAL</b>	<b>-0,50</b>	
	<b>DIFERENÇA EM VALOR</b>	<b>212.362,06</b>	
<b>FUNDEB 60% - PERÍODO: Até 31 de dezembro de 2018</b>			



	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>VALOR</b>	<b>%</b>
A	VALOR RECEBIDO DO FUNDEB	16.601.496,27	
B	APLICAÇÃO FINANCEIRA	0,00	
C	<b>RECEITA TOTAL DO FUNDEB (A + B)</b>	16.601.496,27	
D	MÍNIMO A SER APLICADO: (0,60 X C)	9.960.897,76	
E	VALOR DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA	11.470.063,27	
F	<b>TOTAL DA DESPESA COM O PROFISSIONAL DO MAGISTÉRIO (E)</b>	11.470.063,27	
	<b>PERCENTUAL APLICADO: ( F / C X 100%)</b>	<b>69,09%</b>	
	<b>DIFERENÇA EM PERCENTUAL</b>	<b>9,09%</b>	
	<b>DIFERENÇA EM VALOR</b>	<b>1.509.165,51</b>	

- “Impende referir, porque oportuno, que, para reconstituição dos valores aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, valemo-nos das informações do Apêndice VII – MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - CÁLCULO DO LIMITE DE 25% COM A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, do Relatório de Auditoria, acrescentando, apenas e tão somente, o item “Saldo bancário da contas de Recursos Vinculados em 31/12/2018”, constantes do campo “Deduções de Despesas Oriundas de Convênios + Outras Receitas”, da Tabela de Apuração do MDE, precedente. *In casu*, com o fito de elidir quaisquer dúvidas acerca da metodologia de cálculo utilizada, chama-se à atenção para o fato de que a auditoria, equivocadamente, deduziu os valores referentes às despesas oriundas de convênios, mais outras receitas, em sua integralidade, como se, de fato, todos os valores relacionados às referidas verbas tivessem sido executados. Contudo imperioso ressaltar que dos convênios e “outras receitas” recebidos no exercício de 2018, nem todos foram integralmente executados, restando, portanto, saldos financeiros nas respectivas contas, consoante a seguir descrito:

--	--



<b>CONTAS</b>	<b>SALDO</b>
12434-6 PM SERTANIA-BRALF	64,91
19207-4 PM SERTANIA-BRASI	92.214,59
18804-2 PM SERTANIA-PAC I	1.260,35
5431-3 PM SERTANIA-PDDE	19.955,77
12742-6 PM SERTANIA -FEB	107.234,92
10829-4 PM SERTANIA-QSE	157,85
18879-4 PM SERTANIA-MANUT	43.885,22
19207-4 PM SERTANIA-BRASI	92.214,59
21248-2 PM SERTANIA-PAR -	419.590,04
11135-X PM SERTANIA-PNAT	90,72
20604-0 PM SERTANIA-TRANS	191.289,58
20744-6 CONVENIO850492-2017	50.466,03
21046-3 PM SERTANIA-MP 81	107,84
21135-4 PM SERTANIA-PAC I	27.845,98
8960-5 PREF.MUN. SERTANIA -TRAN	2,28
12434-6 PM SERTANIA-BRALF	64,91



12770-1 PM SERTANIA-PNAQ	0,03
14403-7 PM SERTANIA-MEREN	582,64
18638-4 PM SERTANIA-PAC I	1.163,81
17480-7 PM SERTANIA-PAR -	27.302,48
19382-8 PM SERTANIA-PAR -	30.816,39
20244-4 PM SERTANIA-PAR -	19.931,01
20252-5 PM SERTANIA-PAC I	32.574,78
<b>TOTAL</b>	<b>1.158.816,72</b>

- “Nesse contexto, incabível seria a dedução integral dos valores como procedera a auditoria, haja vista que os valores descritos acima estão nas respectivas contas correntes, conforme se faz prova por cópia dos respectivos extratos bancários. Logo, partindo desse princípio, a importância de R\$ 1.158.816,72 deverá ser anulada das deduções integrais efetuadas pelo representante dessa Colenda Corte de Contas, quando da elaboração dos cálculos – Apêndice VII – . conforme demonstrado na tabela antecedente;

- finalizando este item, e com base na documentação probante acima exposta, resta indubitável que razão não assiste ao Relatório de Auditoria empreendido, não devendo, portanto, o presente tópico constituir impedimento à aprovação de suas Contas;

**- no que tange à realização de despesas com recursos do fundeb sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício,** é de se dizer que, não obstante tenha ocorrido excesso de despesas contabilizadas em rubricas do FUNDEB e naturalmente pagas com recursos próprios, importa ponderar que tal ocorrência não desvirtuou a aplicação dos recursos vinculados. “Destarte, acolhe-se, portanto, a recomendação proferida pelo ilustre representante dessa Corte de Contas, que pontifica: “*Assim, considerando o disposto acima, sugere-se que essa relatoria determine ao gestor municipal que se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento de despesas inscritas em restos a pagar sem*



*lastro financeiro*'. Tal direcionamento se coaduna com a orientação deste Tribunal. Nesse sentido, trazem-se à baila os extratos dos fundamentos esposados no bojo dos Processos TC n<sup>os</sup> 0950045-5 e 1470040-2;

- **quanto ao agravamento do desequilíbrio financeiro do plano financeiro do rpps, haja vista piora no resultado previdenciário, em valores que representam a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício**, importa ressaltar que “no Plano Previdenciário, indubitavelmente, no exercício financeiro de 2018, ora analisado, registra-se situação superavitária, denotando que os valores financeiros em poder do regime de previdência são suficientes para suportar as obrigações assumidas. Contudo, para o Plano Financeiro registra-se no exercício em tela, uma situação previdenciária deficitária, apurada pela auditoria, no valor de R\$ 7.699.960,51 (sete milhões seiscentos e noventa e nove mil novecentos e sessenta reais e cinquenta e um centavos). O antedito Relatório não evidenciou quais causas ensejaram o resultado deficitário registrado. A título ilustrativo ressalta-se que os recolhimentos obrigacionais do Município – contribuições dos servidores e patronais, foram rigorosamente cumpridas pela Prefeitura durante o exercício financeiro de 2018, ora sob análise. Nesse mote, importa registrar que como os recolhimentos ao Fundo Financeiro foram efetuados em sua integralidade, ressalta-se, portanto, tal desequilíbrio não adveio da falta de pagamentos de obrigações do Município, mas de questões macro, não vinculadas à ação administrativa local, a exemplo do que se observa com o Regime Geral de Previdência. Contudo, mister asseverar que dentre as providências urgentes a serem adotadas pelo Município, destaca-se a deflagração de Concurso Público, o que fora feito no exercício de 2019, bem como quaisquer outras providências sugeridas por estudos técnicos atuariais e apresentados ao Instituto, a exemplo de adoção de novas alíquotas patronais e/ou dos servidores”;

- “Dessarte, *ad argumentandum*, transcreve-se análise abrangente produzida pelo Tribunal de Contas da União, onde aquela Corte de Contas elaborou estudo a nível nacional envolvendo fundos de previdência de municípios e estados, chegando à seguinte conclusão:

Estimativa de déficit da previdência de servidores públicos dos estados, Distrito Federal e municípios para os próximos 75 anos é de R\$2,8 trilhões. Essa foi uma das constatações do Tribunal de Contas da União (TCU) após realizar um diagnóstico dos Regimes Próprios da Previdência Social (RPPS) dos entes federativos. Foram avaliados 2.089 entes, cobrindo 7,6 milhões de segurados, entre 5,1 milhões de servidores ativos, 1,9 milhões de aposentados e 623 mil pensionistas.



O objetivo do diagnóstico foi avaliar se há e quais são os riscos à sustentabilidade do sistema brasileiro de previdência dos servidores públicos e todo o aparato institucional que os regula e fiscaliza.

A avaliação atuarial serve para estimar quanto custa ofertar um conjunto de benefícios previdenciários para uma dada população de segurados, determinando fontes de financiamento suficientes para assegurar a cobertura desses custos, ao longo do tempo. Em relação a esse déficit atuarial, cujos dados são relativos a 2014, o TCU viu que 86% está concentrado em 30 regimes de estados e grandes municípios com valores superiores a R\$10 bilhões. Em comparação ao PIB os dados também preocupam. Entre os anos de 2011 e 2014, o déficit atuarial agregado dos estados alcançou, no final desse período, 50% do PIB. Nos municípios e na União, os déficits são da ordem, em 2014, de 10% e 20% do PIB, respectivamente.

Segundo o relator da fiscalização, ministro Vital do Rêgo, o déficit atuarial dos estados, DF e municípios, somado ao déficit da União preocupam. **“Os dados evidenciam o tamanho da crise fiscal que se delinea e o risco sistêmico que se disseminará com uma crise fiscal dos entes”**, disse. (grifo nosso)

No que diz respeito ao monitoramento de curto prazo dos RPPS, em 2014 havia 454 planos com resultado negativo de R\$48,7 bilhões, ou seja, para os quais a receita de contribuições não é suficiente para custear os benefícios assegurados pelo plano do regime próprio. Além do elevado déficit financeiro, ao final de 2014, o total de ativos integrantes dos fundos vinculados aos RPPS alcançou R\$ 158 bilhões, suficiente para o pagamento de apenas um ano de benefícios.

O TCU também observou um aumento do número de Certificados de Regularidade Previdenciária (CRP) obtidos por meio de decisões judiciais. O CRP atesta que o ente federativo segue as normas de boa gestão e transparência para assegurar o pagamento dos benefícios ao longo do tempo. Caso o ente não obtenha o certificado, é feito o bloqueio ao acesso de canais importantes de financiamento e recebimento de recursos federais. Assim, há entes que recorrem ao Poder Judiciário questionando a validade da norma que instituiu o CRP.





Segundo Vital do Rêgo, “o fenômeno da judicialização é preocupante, pois à medida que a quantidade de entes com CRP judicial cresce, chegando a representar 12% do total de entes que possuem RPPS, a efetividade do sistema de obrigações e sanções, bem como a autoridade do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), na qualidade de órgão responsável pela supervisão, orientação e coordenação dos RPPS, se veem reduzidas”, ponderou.

Diante desse achado, o TCU determinou à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Previdência Social (SPS) que apresentem em 180 dias estudos com estratégias para mitigar os riscos de enfraquecimento da lei de obtenção do CRP.

Agora, os resultados apresentados servirão de base para análises feitas em auditoria coordenada com a participação de 29 tribunais de contas ainda em 2016.

- “Ante o exposto, considerando que a suposta falha apontada, já devidamente sanada, representa na situação posta apenas procedimento formal, passível de correção, como efetivamente já o fora, requer o defendente sejam suas contas aprovadas com fulcro no inciso II do art. 59 da Lei Estadual nº 12.600/04”;

- **no que tange ao recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 0,00**, “Afirma a representante dessa Magnânima Corte de Contas que ocorreram repasses intempestivos de contribuições mensais, relativas aos planos previdenciário e financeiro, devidos ao Regime Próprio de Previdência de Sertânia, gerando, em face do ocorrido, encargos financeiros respectivos, cujos valores transcrevemos, de forma consolidada – encargos sobre valores retidos dos servidores e sobre as contribuições patronais:

ENCARGOS POR RECOLHIMENTO PARCIAL ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO				
ÓRGÃO	NÃO RECOLHIDO	ENCARGOS		
		CORREÇÃO MONETÁRIA	MULTA	TOTAL ENCARGOS



PM - Plano Previdenciário	81.127,80	5.338,64	0,00	16.302,59
FMS - Plano Previdenciário	39.081,28	2.571,76	0,00	7.853,36
FMAS - Plano Previdenciário	2.985,91	196,49	0,00	600,02
<b>TOTAL</b>	<b>123.194,99</b>	<b>8.106,89</b>	<b>0,00</b>	<b>24.755,97</b>

- “Nesse contexto, incumbe-nos informar que serão recolhidas ao Regime Próprio de Previdência Social do Município as importâncias assentadas pelo Relatório de Auditoria empreendido e, posteriormente, encaminhados a essa Relatoria para juntada ao presente Processo de Prestação de Contas. Assim, em consonância com o disposto nos apontamentos do representante e dessa Corte de Contas os seguintes valores:

**Prefeitura** equivalente a R\$ 19.838,37 (R\$ 3.535,78 + R\$ 16.302,59);

**Fundo Municipal de Saúde (FMS)** correspondente a R\$ 9.693,30 ( R\$ 1.839,94 + R\$ 7.853,36); e

**Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)** no valor de R\$ 738,98 (R\$ 114,23 + R\$ 24,73 + R\$ 600,02).

- “No que concerne aos encargos incidentes em decorrência do atraso no repasse das contribuições previdenciárias, é importante destacar que o recolhimento intempestivo das contribuições não decorreu da deliberada vontade do gestor, mas sim da insuficiência de recursos no momento da execução do recolhimento. Nesse contexto, resta translúcido que ao gestor não pode ser imputada a penalidade do pagamento, imposta por uma irregularidade a que não deu causa”;

- é de se lembrar que este Tribunal, ao se deparar com situação substancialmente idêntica, não vislumbrou razões para aplicação de quaisquer sanções. Foi o Acórdão T.C. nº 316/2020, que consignou, tão somente, recomendação para cumprimento em procedimentos futuros;

- **no que respeita ao recolhimento menor que o devido ao rpps de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 0,00, a auditoria detectou pagamentos intempestivos de**



valores relativos à contribuição patronal do Município, para com o Instituto de Previdência, ensejando a cobrança de encargos moratórios devidos ao RPPS do Município de Sertânia. “Com isso, a Auditoria aponta como devido o montante consolidado na planilha transcrita no subtópico antecedente, relativo a multas e juros moratórios devidos pelo recolhimento extemporâneo ao Instituto de Previdência do Município. Imperioso ressaltar que os recolhimentos intempestivos deveram-se às mesmas razões elencadas no subtópico precedente, razão pela qual se evoca o disposto no Acórdão nº 316/2020, transcrito em parágrafo antecedente, requerendo que sejam objeto, apenas, de recomendação para cumprimento em procedimentos futuros. Destarte, com o fito de regularizar a suposta anomalia o Município fará o recolhimento devido e encaminhará oportunamente para juntada ao presente processo, sanando em definitivo a suposta irregularidade apontada. Nesse contexto, entende o defendente que nada obstante o ocorrido no presente item, não se registrou dano ao erário, nem sequer se vislumbrou, porquanto inexistente, quaisquer possibilidade de prática de atos de má fé, razão pela qual tal registro deve ser considerado como falha de cunho formal, ensejando, ao amparo do contido no art. 59 inciso II da Lei Estadual nº 12.600/04, a sua aprovação com ressalvas. É o que requer”;

**- quanto ao recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários**, também aqui a glosa recaiu sobre pagamentos intempestivos de valores relativos a parcelamentos celebrados em exercícios anteriores. “Em decorrência do fato em análise, a Auditoria aponta como devido o montante de R\$ 987,64, relativo a multas e juros moratórios devidos pelo recolhimento extemporâneo de R\$ 14.166,47, ao Instituto de Previdência do Município. Ressalte-se, porque oportuno, que os recolhimentos intempestivos deveram-se às mesmas razões elencadas no subtópico precedente, razão pela qual se evoca o disposto no Acórdão nº 316/2020, transcrito em parágrafo antecedente, requerendo que sejam objeto, apenas, de recomendação para cumprimento em procedimentos futuros. Destarte, com o fito de regularizar a suposta anomalia o Município fará o recolhimento devido e encaminhará oportunamente para juntada ao presente processo, sanando em definitivo a suposta irregularidade apontada. Isto posto, entende o defendente que inobstante o ocorrido no presente item não ocorreu dano ao erário, nem sequer se vislumbrou, porquanto inexistente, quaisquer possibilidade de prática de atos de má fé, razão pela qual tal registro deve ser considerado como falha de cunho formal, ensejando, ao amparo do contido no art. 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04, a sua aprovação com ressalvas. É o que requer”;

**- no que concerne ao nível “moderado” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE**, “ importante ressaltar que em 2018 o Município manteve-se no mesmo patamar do exercício financeiro pretérito, buscando sempre efetuar ajustes e adequações administrativas e operacionais para melhoria do seu ranking futuro, fato que se requer seja ponderado por Corte de Contas. Ademais, *ad*



*argumentandum tantum*, importante registrar que a atual Administração, inobstante ainda não tenha alcançado o status “Desejado”, nos dois primeiros anos de sua gestão promoveu uma evolução em sua Transparência em relação à gestão passada. Dessarte, impende referir que todas providências e esforços estão sendo envidados, para que no atual exercício financeiro o Município alcance a melhor performance em sua classificação avaliatória do ITMPE”;

- já para finalizar, mister ponderar que a auditoria não identificou dano ao erário, locupletamento, desvio, dilapidação ou malbarateamento de recursos públicos, razão pela qual as irregularidades remanescentes poderiam, quando muito, acarretar a aprovação das contas do Defendente com ressalvas, nos termos do art. 59 II da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei nº 12.600/2004), o que, desde já, requer;

- trazem-se à colação decisões tanto do TCU quanto do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul em que são lançadas judiciosas observações acerca da responsabilização do gestor, conferindo a devida dimensão a falhas desprovidas de gravidade. Também se arrolaram diversas deliberações deste Tribunal em que foram relevadas irregularidades que, ao fim e ao cabo, não maculam as contas da gestão (Decisões TC nºs 0578/01 1574 /2005, 1145/05 e 0321/05;

- pede-se, por fim, que sejam acolhidas as razões de defesa para emitir Parecer Prévio recomendando a aprovação das contas, ao menos, com ressalvas, em razão de que inexistem lesões nem danos irreparáveis ao erário, nos termos do art. 59, II, da Lei Orgânica desse TCE (Lei Estadual nº 12.600/2004).

É o relatório.

#### VOTO DO RELATOR

No que concerne às receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas, não merece guarida a linha argumentativa desenvolvida pelo defendente. Não houve, contrariamente ao alegado, prudência na previsão das receitas. Bastava ao gestor ter observado o comportamento da receita nos últimos exercícios financeiros. Neste particular, a própria defesa traz à colação série histórica, iniciando-se em 2013 até 2018. Percebe-se facilmente que, em todo esse período, o percentual da receita efetivamente arrecadada foi consideravelmente inferior em relação à receita prevista. Não obstante, o prefeito, ora defendente, elevou a receita prevista para 2018 em confronto com aquela prevista em 2017. Era de se esperar a frustração da receita. E não foram trazidos



estudos que balizassem a suposta alteração de expectativas. Seguiu-se, simplesmente, o mesmo padrão da gestão anterior de se estimar receita dissociada da realidade.

Também não merece guarida a argumentação de que a frustração da receita deve ser atribuída ao fato de o governo federal não ter liberado recursos para a obra de transposição do Rio São Francisco, impactando, por conseguinte, a arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS). Como já salientado, não foi apresentado qualquer estudo acerca de eventual conjuntura que indicasse mudança substancial das expectativas. Vale dizer, não foram descortinados os fatores que levaram a gestão a prever (esperar) um aumento de 52%, de forma que a receita efetivamente arrecadada em 2017 (que alcançou R\$ 71.031.463,69) passasse a ser de R\$ 108.314.000,00 em 2018. Esse é o ponto nodal. Mesmo porque, ainda que tenha havido a frustração alegada pela defesa na arrecadação do ISS, não é crível que possa vir a justificar uma diferença de R\$ 31.756.602,78 entre a receita orçamentária prevista e a receita efetivamente arrecadada em 2018. De qualquer sorte, cabia ao defendente, para lograr provar o alegado, demonstrar que, nos exercícios anteriores, em que houve repasses de recursos para a execução da obra de transposição do Rio São Francisco, a arrecadação do ISS atingira patamar tão significativo, quando considerada a receita total do município, fugindo-se, acrescente-se, ao perfil que ordinariamente se observa nos municípios pernambucanos, de receita própria pouco expressiva.

Antes de finalizar este item, não posso deixar de dizer que não se presta a mitigar a falha em comento o fato de o percentual arrecadado ter sido maior do que nos exercícios anteriores. O que aqui se discute é a previsão de receita dissociada da realidade experimentada pelo município. O que foi cabalmente demonstrado pela auditoria. A receita efetivamente arrecadada atingiu, tão somente, 71% da receita prevista, sem que o gestor apresentasse justificativa plausível para tamanha frustração. Pior ainda! Sem que fossem apresentadas as razões que levaram a projetar receita para 2018 muito superior (em torno de 50%) àquela efetivamente arrecadada em 2017.

No quesito responsabilização, importa considerar que se cuida aqui do segundo ano da gestão. Sendo assim, a lei orçamentária foi de iniciativa do prefeito. E não há notícia nos autos de que a receita prevista tenha sido emendada pelo legislativo. Logo a responsabilidade do defendente resta patenteada. Mesmo porque estudos prospectivos deste jaez são da competência do executivo. Cabe, pois, reprimenda, que, no meu entender, deveria tomar a forma de penalidade pecuniária, que, adiante, não pode ser imputada em processo de prestação de contas de governo (consoante jurisprudência consolidada deste Tribunal).

Não posso deixar de dizer que a irregularidade em comento não tem o condão de, por si só, macular as contas. Ainda que, como se verá adiante, tenha ocorrido déficit na execução orçamentária. Entendo que déficit na espécie não decorre, diretamente, da receita superestimada. Trata-se, na



verdade, de condição necessária, mas não suficiente. A má gestão fiscal que pode ser associada ao déficit antedito deve ser aquilatada a partir da conduta do prefeito ante a sua obrigação de promover a limitação de empenho, na extensão e nos limites preconizados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa questão será abordada mais adiante, com minúcia.

**No que diz respeito à LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento,** importa esclarecer que a glosa da auditoria recaiu sobre dispositivo legal que previu percentual de até 40% da despesa orçamentária global para abertura de créditos suplementares. De pronto, é de se dizer que, embora elevado, não houve infringência ao art. 167, VII, CF, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados. O que não foi o caso.

Ademais, não se pode perder de vista que, em casos que tais, a questão de fundo repousa no exercício do poder legislativo. Ocorre que a Câmara de Vereadores aprovou a lei orçamentária anual. Os seus membros poderiam ter vetado o dispositivo que, supostamente, afetaria o exercício de suas funções. No entanto aquiesceram ao projeto de lei encaminhado, valendo-se, justamente, da competência inerente ao seu poder legislativo. Nessas circunstâncias, não entendo que tenha havido atentado ao exercício da função legislativa.

Ainda no tema, devo dizer que a abertura de créditos suplementares em percentual elevado representa, de fato, alteração significativa do planejamento inicial. Mas tal fenômeno independe de dispositivo na espécie, que autoriza a abertura de créditos pelo chefe do poder executivo. Mesmo porque o orçamento aprovado pode vir a experimentar, durante sua execução, modificações qualitativas mediante a participação ativa, pontual e expressa do órgão legiferante. O ideal é que o instrumento de planejamento financeiro por excelência seja o menos possível alterado, a indicar que conseguiu corresponder ao mundo dos fatos, seja porque bem se aproveitou das metodologias disponíveis seja porque não foi abalado por eventos imprevisíveis ou de difícil mensuração, que escapam à melhor técnica.

De qualquer sorte, e aqui o ponto nodal, a legislação de regência prevê mecanismos adaptativos, levando em conta, por certo, o possível mal maior da rigidez orçamentária, que não se coaduna com a natureza prospectiva de instrumento deste jaez. Dito de outra forma, o planejado pode vir a sofrer alterações sob o influxo das circunstâncias fáticas que se apresentem no momento da execução do orçamento. Com isso não se está a afastar eventual reprimenda em razão da adoção de orçamento no qual figurem despesas que, desde a sua autorização, revelem-se inexecutáveis ou desproporcionais. Circunstância essa não apontada pela auditoria.

**Quanto à ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso,** o defendente assevera que o departamento competente da Administração municipal contou com o



cronograma de execução mensal de desembolso. Lembra ainda que a ausência de documento na prestação de contas enviada a este Tribunal não é falha grave, conforme entendimento sedimentado. Traz aos autos o documento reclamado pela auditoria (doc. 86).

Não resta dúvida de que a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso são instrumentos de grande importância na gestão fiscal. Sua ausência ou mesmo falhas na sua formatação não de ser recriminadas. Mas, com a devida vênia, não lhes confiro a extensão dada pela auditoria. Melhor dizendo, é possível que se faça limitação de empenho, em que pese a não adoção dos instrumentos formais de acompanhamento anteditos. No presente caso, a despesa realizada (R\$79.393.115,11) foi menor do que a autorizada (R\$108.314.000,00). Tal circunstância associada à frustração da receita (tratada no item anterior) leva à conclusão de que houve limitação de empenho, ainda que de forma tácita.

Antes de finalizar esse item, devo dizer que a presença de déficit de execução (que será tratado em seguida) pode ser um indicativo de que a limitação de empenho não foi realizada de conformidade com a legislação de regência. Agora, e aqui o ponto nodal, não se pode, *prima facie*, concluir que a inexistência ou formatação deficiente da programação financeira impliquem a infrigência da norma legal que preconiza a limitação de empenho.

**No que concerne ao déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 2.835.717,89**, devo lembrar aos demais julgadores que já de muito venho externando posicionamento que, ao fim e ao cabo, realça a ausência nos autos da necessária comprovação de que o prefeito tenha descumprido a regra basilar da LRF de contenção de despesas diante de eventual frustração da receita orçamentária prevista. O caso em concreto reúne contexto fático que merece idêntico tratamento. Peço licença para, mais uma vez, trazê-lo à baila:

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:

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.



Mister 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

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, lançada mão do permissivo em comento. Simplesmente, o Tesouro Federal não dispunha de disponibilidades financeiras para fazer frente a despesas correntes (mais especificamente, par

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 de a 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 vivenciadas no exercício financeiro ora sob exame não afastam a observância rigorosa da Lei de Responsabilidade Fiscal. Muito pelo contrário. Mesmo porque a crise em tela foi, 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 experimentada nos exercícios anteriores à emergência da COVID-19 (que



alçou a crise então instalada à condição de verdadeira hecatombe econômico-fiscal), antes de servir de pretexto, revela 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 r e c o m e n d a ç ã o

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.

**Quanto à incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo dos compromissos municipais de até 12 meses e à inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio**, é de se dizer, de logo, que traduzem situação fiscal preocupante. É forçoso dizer também que os indicadores em comento são, ainda que em parte, reflexos do déficit de execução acima já tratado. Aqui, igualmente,



tenho por ponto nodal a seguinte indagação: qual a responsabilidade do gestor na formação desses eventos? Como já amplamente explanado, os autos não permitem concluir a presença de falha do gestor no seu dever de levar a cabo a necessária limitação de empenho, que evitaria, potencialmente, o aumento do passivo municipal.

Antes de finalizar esse item, permito-me vislumbrar que, ao longo do tempo, com o acúmulo de dados, exercício financeiro após exercício financeiro, poder-se-á detectar não apenas as condutas afrontosas à ordem legal, mas também as suas consequências na gestão pública. Será possível, inclusive, apartar as ações próprias, engendradas espontaneamente pelo gestor, de eventuais atos levados a cabo para pôr cobro ou atenuar efeitos decorrentes de má gestão passada. Em suma, poder-se-á separar eventual “herança maldita” (e seus efeitos) da conduta própria do gestor atual que possa ser qualificada como reveladora de má gestão fiscal.

**No que tange à ausência de inscrição de crédito na Dívida Ativa**, é de bom alvitre trazer os precisos termos da auditoria:

Verificou-se que não foi inscrito nenhum crédito na Dívida Ativa do Município no exercício de 2018, pois não há lançamentos a débito na conta da Dívida Ativa no Balancete de Verificação (doc.12), quando deveria constar ao menos, por exemplo, os créditos decorrentes de lançamentos do IPTU e de taxas municipais, restando demonstrada a inércia da Administração em proceder à cobrança de seus créditos, em afronta aos princípios expressos da Administração Pública, notadamente o da Legalidade e Eficiência, da Constituição Federal (art. 37, caput), ao Código Tributário Nacional (arts. 201 a 204), à Lei Federal nº 4.320/64 (art. 39), e à Lei Federal nº 6.830/80 (arts. 1º e 2º), bem como à Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 13).

O defendente entende que, pelos próprios termos do Relatório de Auditoria, resta indubitável que se considerou a falha em comento de pequena expressividade. Mais precisamente, continua a defesa, a auditoria, ao final do tópico em tela, afirma que o Município cumprira as normas básicas da legislação vigente, mormente no que concerne à Portaria STN nº 548/2015, o que caracteriza, de forma indubitável, como falha sanável (falha formal).

Não procede.

A irregularidade em tela não é meramente formal e pode, inclusive, vir a se revelar grave. Sendo assim, cabe reprimenda ao gestor.

É sabido que a inscrição na dívida ativa é etapa inafastável, necessária à recuperação de créditos do poder público. Porém a efetiva arrecadação depende, em geral, dos trâmites judiciais, que, ao fim e ao cabo, levem ao reconhecimento do direito do município. Vale dizer, se por um lado, nem todo crédito inscrito significa necessariamente recursos que ingressarão nos



cofres públicos, por outro, não pode o gestor abrir mão de sua apuração e devido processamento. Agora, para se avaliar a dimensão financeira da falha em comento, seria necessário, como ponto de partida, saber-se o montante que não foi inscrito no exercício em tela. Tal dado, contudo, não foi apurado pela auditoria ou mesmo estimado. Sendo assim, é forçoso reconhecer que o nosso corpo técnico não trouxe elementos que evidenciassem a gravidade, em concreto, da irregularidade em comento. Em tal contexto, não cabe a imputação da reprimenda máxima, de recomendação ao legislativo da rejeição das contas. A sanção adequada limitar-se-ia à multa, porém este Tribunal não a aplica em processo de prestação de contas de governo, cujo julgamento fica a cargo do Legislativo.

No que respeita à despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF, o defendente aduz que a auditoria incorreu em flagrante equívoco quando do cálculo em tela. Mais especificamente, não teria observado o Manual de Demonstrativos Fiscais – Relatório de Gestão Fiscal, da Secretaria do Tesouro Nacional, na parte em que define os recursos vinculados ao regime próprio de previdência social, passíveis de serem deduzidos da despesa total de pessoal. São os seus termos:

(...) de forma elucidativa, o retromencionado Manual traz em seu conteúdo técnico, à página 496, o que se segue:

## 2. Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados

Recursos vinculados ao RPPS são os provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive, o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

**São também receitas vinculadas ao RPPS as contribuições patronais ao RPPS e as receitas provenientes do aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, devidamente registradas na contabilidade no elemento de despesa 97 – Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS, conforme definido na Portaria Conjunta STN/SOF nº 2, de 19 de agosto de 2010.** (grifos nossos)

Isto posto, resta translúcido que os cálculos apresentados pelo Município no RGF, com dedução do valor relativo aos aportes efetuados, correspondem, indubitavelmente, ao real





percentual da Despesa Total com Pessoal, ou seja 52,14% e não 66,72% anunciado no Relatório de Auditoria empreendido.

Adianto que não merecem reparos os cálculos da auditoria. O defendente confunde aporte para cobertura do déficit atuarial com as transferências do tesouro municipal para suprir a incapacidade do RPPS de honrar seus compromissos financeiros, que no presente caso alcançaram R\$ 7.748.283,29. A vinculação do aporte volta-se, justamente, à cobertura do déficit atuarial. Tanto assim que a Portaria nº 746, de 27 de dezembro de 2011, do Ministério da Previdência Social, estabelece, no seu art. 1º, §1º, que tais recursos deverão ser controlados separadamente dos demais recursos, de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos, e permanecerem devidamente aplicados por, no mínimo, 05 (cinco) anos. Ora, a transferência do tesouro municipal considerada pela auditoria no cômputo da despesa total com pessoal foi utilizada para possibilitar o pagamento dos compromissos correntes do RPPS, incapazes de serem supridos com os escassos recursos vinculados desse sistema.

Subsiste, então, o percentual apontado pela auditoria de 66,72%. No entanto percentual deste jaez não ostenta gravidade capaz de levar à rejeição das contas, salvo se presentes outras circunstâncias, como, por exemplo, a reincidência por vários exercícios financeiros de uma mesma gestão. Não é o caso. E trato desse tema no tópico a seguir. Por ora, devo dizer que a multa ordinariamente imputada no bojo de processo de gestão fiscal revela-se, em casos que tais, como a sanção adequada.

Quanto à reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal, o nosso corpo técnico traz à baila processos de gestão fiscal, compreendendo os exercícios de 2013 até 2016, nos quais o julgado respectivo foi pela irregularidade. Concluiu-se, então, que restava evidenciada a reincidência. Ocorre que, também no Relatório de Auditoria, há gráfico com os percentuais da receita corrente líquida destinados aos gastos com pessoal. Seu exame permite constatar que nos 02 (dois) primeiros quadrimestres do primeiro ano da gestão do ora defendente (2017) obteve-se considerável diminuição do percentual em tela, a saber: 35,49% e 40,39%, respectivamente. Já no último, houve a extrapolação do limite, tendo sido alcançado o percentual de 57,69%. No segundo exercício da gestão, 2018, ora sob escrutínio, houve movimento muito semelhante, com diminuição dos percentuais para 51,41% e 48,04%, e, depois, no quadrimestre derrareiro, extrapolar-se novamente, atingindo o percentual de 66,72%. Nesse cenário, não se pode, propriamente, falar-se de reincidência caracterizada por um longo período de percentuais acima do limite legal, que possa ser atribuível ao ora defendente. Sua responsabilização há de ser bem delineada. Sua conduta é reprovável, não havendo dúvida de que não se concebe uma gestão de pessoal que, sem causa aparente ou justificativa plausível, oscile tanto em seus gastos nesta seara. Mas, e nisso insisto, os percentuais constatados, esparsamente, não são tão elevados a ponto de ensejar a reprimenda máxima da recomendação de rejeição das contas. Outro seria meu posicionamento, inclusive já manifestado em outros julgados de minha



relatoria, se se tratasse de percentuais na casa dos 80% ou próximos desse patamar. No caso vertente, repito, a sanção mais adequada é a imputação da multa (sabidamente bem salgada, é de se lembrar) no bojo de processo de gestão fiscal ordinariamente instaurado por este órgão de controle externo.

**No que concerne ao descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino**, o defendente alega que a auditoria laborou em equívoco ao deduzir a totalidade dos recursos repassados por força de convênios e outras receitas vinculadas, quando deveria ter considerado o saldo, em 31 de dezembro de 2018, nas contas respectivas.

Não procede.

O Apêndice VII do relatório de auditoria deixa assente que todas as deduções do item 3.8 constam do COMPARATIVO DA DESPESA AUTORIZADA/REALIZADA, elaborado pela própria gestão. Trata-se do doc. 17 dos autos desta prestação de contas. É facilmente visualizável que todos os valores relacionados pelo nosso corpo técnico figuram na coluna de empenhos liquidados do comparativo antedito.

Vale dizer, a auditoria, com fulcro na documentação oficial encaminhada pela Administração municipal, elaborou o cálculo do percentual de gastos em educação, tendo levado em consideração, por quando das deduções em comento, os respectivos valores empenhados e liquidados, não tendo, como quer o defendente, computado a integralidade dos montantes de convênios e outras receitas vinculadas repassados por outros entes no exercício. Dito de outra forma, só foram deduzidos os valores repassados que lastrearam a emissão de empenhos, que, por sua vez, foram oportunamente (leia-se: dentro do mesmo exercício – 2018) liquidados.

De outra banda, forçoso ressaltar, para afastar eventual dúvida, que o minuendo do cálculo em questão reflete, como de praxe, o total das despesas realizadas; incluindo-se, pois, os empenhos processados e não processados. Sendo assim, o nosso corpo técnico tomou o cuidado de verificar a necessidade de dedução da parcela não processada, seguindo a sistemática então vigente neste Tribunal. É a linha 3.6 do comparativo supramencionado, que, no caso vertente, aponta a inexistência de inscrição de restos a pagar não processados referentes à área em questão.

Em conclusão: o fato de terem sido trazidos comprovantes de saldo bancário nas contas relativas aos convênios e receitas vinculadas não infirma o cálculo da auditoria, que, repita-se, só se valeu, para as deduções em questão, dos valores correspondentes a gastos com educação efetivamente liquidados (e não do montante total dos recursos repassados no exercício). Talvez desnecessário dizer, mesmo porque incontroverso, que as deduções em comento não devem integrar o percentual mínimo de despesas com



educação, já que só podem ser considerados os dispêndios custeados com recursos provenientes de imposto e transferências constitucionais (art. 212 da Constituição Federal).

Subsistente a irregularidade, tendo sido alcançado, tão somente, o percentual de 22,78%, mister aquilatar sua gravidade. Em regra, o não cumprimento do percentual mínimo de gastos em educação é mácula grave. É possível, entretanto, a presença de circunstâncias atenuantes. Infelizmente, não é esse o caso. Muito pelo contrário. Há circunstâncias agravantes. O ora defendente, no primeiro ano de sua gestão, já descumprira o dispositivo constitucional em debate. Explico: por ocasião da apreciação de suas contas de 2017, com vistas à emissão de Parecer Prévio, este Tribunal consignou o percentual de 24,68%, que foi relevado em razão de sua proximidade ao percentual mínimo. Já no exercício de 2018, ora sob exame, o prefeito, ora defendente, despendeu ainda menos em educação. À reincidência, grave por si mesma, soma-se o agravante do não atingimento das metas do IDEB anos iniciais e anos finais, apurado em 2017. Vale dizer, o chefe do executivo, diante de índices na seara da educação aquém da meta definida pelo MEC, apurados no primeiro ano de sua gestão, no qual já inobservara o percentual mínimo de gastos, desembolsou ainda menos no exercício seguinte.

Em suma, o descumprimento dos gastos mínimos com educação constitui, em regra, irregularidade grave. E, no caso vertente, observa-se a presença de circunstâncias agravantes, a saber: reincidência da falha, despendendo-se percentual ainda menor, quando, no exercício imediatamente anterior, constatar-se o não atingimento das metas do MEC concernentes ao IDEB anos iniciais e finais.

**Quanto ao agravamento do desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS, haja vista piora no resultado previdenciário, o que significa aumento da necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício**, devo dizer, de pronto, que o desequilíbrio é preocupante. Porém, mister destacar que a auditoria não logrou demonstrar conduta do gestor que pudesse levar ao agravamento do déficit em tela. Vale dizer, não foi apontada a ausência de recolhimento das obrigações previdenciárias referentes ao plano financeiro, tampouco eventual não atendimento de recomendação resultante de avaliação atuária. Ao que tudo indica, o agravamento do desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS é de ser atribuído ao crescimento vegetativo, por assim dizer, dos dispêndios com benefícios correntes.

**No que tange ao recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores e da parte patronal**, o relatório de auditoria faz referência a uma única competência, a saber: 13º salário de 2017. Ora, ainda que o prazo de vencimento finde em janeiro de 2018, não se trata de obrigações do exercício ora sob exame. Sendo assim, não cabe aqui considerá-las, devendo ser objeto da prestação de contas de governo de 2017. Talvez desnecessário dizer que só se justificaria apreciar eventuais contribuições não recolhidas relativas à



competência derradeira do ano anterior acaso se tratasse de um novo mandatário que inaugurasse sua gestão à frente do executivo municipal justamente no exercício de vencimento das obrigações em tela. Caso em que o eventual inadimplemento recairia no âmbito de sua responsabilidade, já que não mais poderia o prefeito anterior, afastado de suas atribuições, proceder ao pagamento no prazo de vencimento.

**No que diz respeito ao recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários**, importa esclarecer que, no corpo do relatório de auditoria (fls. 78/79), foi apontado o não pagamento de encargos moratórios no montante de R\$ 987,64, embora fossem devidos pela intempestividade observada ao longo do exercício. Devo ponderar que se trata de valor absolutamente inexpressivo, que não impacta o sistema previdenciário local e, sobretudo, não compromete gestões futuras, não ostentando, pois, gravidade capaz de macular as contas.

Antes de finalizar o item pertinente às irregularidades na seara previdenciária, não posso deixar de mencionar que a auditoria constatou o pagamento de juros, encargos moratórios e correção monetária em razão de recolhimentos intempestivos, sendo: ao RGPS, R\$ 8.700,21; e ao RPPS, 30.270,65. É de se lembrar que esta Corte de Contas, em reiteradas decisões majoritárias, entendeu por não imputar débito em casos que tais, sob o fundamento de que a auditoria nem sempre apura dano na espécie, limitando-se à breve referência acerca da ocorrência de despesas desse jaez, sem, contudo, especificá-las. Diante desse quadro, entende-se que exigir o ressarcimento afrontaria o princípio da isonomia. Já tive oportunidade de me manifestar contra tal posicionamento, porém julgados de minha relatoria foram revertidos em grau recursal. Atualmente, por considerar sedimentada a posição majoritária, restrinjo-me a ressaltar minhas reservas. Mas sigo, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, a jurisprudência a esta altura consolidada, que, ao fim e ao cabo, acaba por considerar a irregularidade em comento como desprovida de gravidade, tanto assim que nas respectivas prestações de contas de gestão não gera a rejeição das contas do gestor.

**No que tange à transparência**, a auditoria, valendo-se da metodologia de levantametno do ITPME, atribuiu à gestão o nível “Moderado” de transparência. Entendo que não se trata de falha capaz de macular as contas.

**Quanto às demais irregularidades**, também entendo que não ostentam a nota de gravidade, capaz de ensejar a recomendação de rejeição ao legislativo de rejeição das contas, devendo ser remetidas ao campo das determinações, sem olvidar que podem vir a suscitar aplicação de penalidade pecuniária em processo específico, que permita a imputação de sanção na espécie.

**VOTO pelo que segue:**



DESPESAS COM EDUCAÇÃO.  
PERCENTUAL MÍNIMO. NÃO  
CUMPRIMENTO.  
CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES.  
REINCIDÊNCIA. IDEB AQUÉM DAS  
METAS.

1. O descumprimento do percentual mínimo de 25% em educação, estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, constitui, em regra, irregularidade grave, capaz de ensejar a reprimenda máxima, sendo circunstâncias agravantes a reincidência e o histórico de não atingimento das metas do MEC concernentes ao IDEB anos iniciais e finais.

**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 percentual de 22,78% em despesas com a manutenção e desenvolvimento da educação;

**CONSIDERANDO** que o descumprimento do percentual mínimo de 25% em educação, estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, constitui, em regra, falha grave, capaz de ensejar a reprimenda máxima. E, no caso vertente, observa-se a presença de circunstâncias agravantes, a saber: reincidência da irregularidade, tendo sido despendido, no exercício sob exame, percentual ainda menor, quando, no ano imediatamente anterior, constatar-se o não atingimento das metas do MEC concernentes ao IDEB anos iniciais e finais;

**CONSIDERANDO** que os demais achados da auditoria não ostentam, em concreto, a nota de gravidade, devendo compor o campo das determinações, sem prejuízo de eventual aplicação de penalidade pecuniária em processo específico, que possibilite sanção na espécie;

**Angelo Rafael Ferreira Dos Santos:**

**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 Sertânia a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Angelo Rafael Ferreira Dos Santos, relativas ao exercício financeiro de 2018.

**DETERMINAR**, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Sertânia, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Observar, na estimativa da receita orçamentária, o comportamento constatado nos 03 (três) últimos exercícios financeiros, bem como outros fatores consagrados pela melhor técnica como capazes de afetar as receitas públicas.
2. Elaborar programação financeira bimestral e cronograma de execução mensal de desembolso, de forma a subsidiar eventuais medidas de contingenciamento de despesas (limitação de empenhos), que permitam evitar a ocorrência de déficit de execução orçamentária.
3. Consolidar na Prestação de Contas os balanços e demais demonstrativos contábeis com todos os órgãos e entidades da administração municipal, inclusive com o Instituto de Previdência de seus servidores.
4. Inscrever, mediante procedimento administrativo, os créditos da Dívida Ativa, procedendo, com diligência, à respectiva cobrança.
5. Consolidar o Balanço Patrimonial com o RPPS, demonstrando-se, no documento consolidado, as provisões matemáticas previdenciárias no Passivo Não Circulante, inclusive com a elaboração das devidas notas explicativas sobre o resultado alcançado.
6. Apresentar no Balanço Patrimonial consolidado o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, demonstrando as disponibilidades por fonte/destinação de recursos de modo segregado.
7. Controlar os gastos públicos, de maneira a se evitar a inscrição de restos a pagar processados ou não processados sem disponibilidade de recursos financeiros.
8. Proceder ao recolhimento tempestivo das obrigações previdenciárias, evitando-se o pagamento de encargos decorrentes da mora.



## 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 %	22,78 %	Não
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	69,09 %	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 %	27,52 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	66,72 %	Sim
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	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%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	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.	2.368.764,40	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,58 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	18,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	18,00 %	Sim
	Limite das alíquotas de	Art. 3º, caput, da	Salário de	Mínimo		





Previdência	contribuição - Aposentados	Lei Federal nº 9.717/98	contribuição	11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

**CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:**

Com a palavra o Dr. Paulo Pinto.

**DR. PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO - OAB/PE Nº 29.754:**

**Sr. Presidente; Srs. Conselheiros; Sra. Conselheira; Sra. Procuradora do Ministério Público de Contas, inicialmente, Srs. Conselheiros, eu gostaria de falar sobre essa documentação que foi juntada, a petição na data de ontem e a documentação na data de hoje.**

**Efetivamente, sem desconhecer em absoluto o disposto do Regimento Interno, conforme invocado pelo Conselheiro Ruy Harten, efetivamente é uma faculdade que dispõe o relator em não considerar a documentação. Agora, eu gostaria de consignar que diuturnamente essa Corte de Contas que se leva em consideração tais documentos. Muitas vezes a gente vê os processos sendo retirados de pauta justamente para analisar documentos quando relevantes. Mas, entendo que a postura do relator encontra-se absolutamente dentro do que dispõe o Regimento Interno. Mas, vou colocar o que essa documentação dispõe e ressaltar a relevância dela.**

**Em primeiro lugar, Srs. Conselheiros, eu gostaria de falar sobre os pontos que realmente podem conduzir a uma maior problemática no julgamento dessas contas. Existem várias irregularidades, mas a grande maioria é de natureza formal. As principais irregularidades que precisam ser abordadas é a questão, inicialmente, do descumprimento do limite de 25% na educação, em que a auditoria aponta que não teria havido esse cumprimento, ou seja, que teria sido aplicado apenas 22,78% e a defesa apresentada aponta o cumprimento com um índice de 25,50%. A divergência entre a auditoria e a defesa consiste no seguinte: a auditoria faz deduções nos valores repassados ao município a título de convênios. E ela faz deduções em cima dos montantes integrais repassados. Ocorre que, o entendimento pacífico é que tais deduções**



devem ocorrer dentro dos limites do que foi efetivamente aplicado. Ou seja, caso haja demonstração de que existe saldo naquelas contas, que valores repassados não foram aplicados, esses montantes devem ser desconsiderados. E aí havendo a desconsideração desses valores que somam um milhão, cento e cinquenta e oito mil reais, atingir-se-ia o índice de 25,50%, cumprindo, assim, o mandamento constitucional.

E aqui entra a questão da documentação que foi acostada hoje. Como esse processo não houve análise por parte da auditoria, não tenho como saber como é que foi a análise do Conselheiro relator Ruy Harten. Certamente ele analisou esses argumentos da defesa no seu gabinete, então ele vai expor agora o seu voto. Mas, como uma questão de cautela, caso o relator não tenha acatado essa argumentação da defesa, se juntou uma documentação no dia de hoje demonstrando o seguinte: o comportamento, Srs. Conselheiros, da receita de ISS do Município de Sertânia durante o ano de 2018 foi atípico, em função da transposição. Houve a paralisação das obras da transposição do São Francisco e houve já no final do ano a retomada das obras. Isso implicou, conforme demonstrado nessa petição juntada no processo, em valores altíssimos arrecadados apenas no último trimestre de 2018. Eu vou localizar aqui só essa petição para informar a V.Exas. os valores exatos.

Para se ter uma ideia, Srs. Conselheiros, no período do segundo trimestre de 2018 a arrecadação do ISS girava em torno de um milhão e meio, arredondando. Quando a partir do segundo, do terceiro trimestre, do segundo trimestre de 2018, em função da retomada das obras da transposição, essa arrecadação aumentou e muito. Então, chegando a ser recolhido apenas no último trimestre de 2018 o montante de aproximadamente dez milhões de reais. Ou seja, são receitas imprevisíveis que o município, o gestor, não tinha como se programar para utilizá-los na educação dentro do exercício. Eu recorro a Vossas Excelências que recentemente o Pleno desta Corte apreciou um processo em que, em uma situação bastante semelhante, onde o ingresso de receitas ocorreu exatamente no final do ano, foi dado provimento para afastar da base de cálculo esse valor. Eu não sei ao certo qual foi o processo, eu acompanhei a sessão nesse dia, mas não me recordo ao certo qual foi o processo, mas me parece que a conclusão naquele caso foi no sentido de excluir o valor da base de cálculo para chegar ao índice de aplicação do ensino compatível com a Constituição Federal.

Com relação ao outro ponto, senhores Conselheiros, que é a despesa com pessoal, gostaria de trazer as seguintes observações, o que houve foi apenas, na visão da auditoria, a extrapolação dos gastos com pessoal no último trimestre de 2018. Ou seja, o município vinha dentro dos limites da LRF no primeiro e segundo quadrimestres de 2018, tendo, na visão da auditoria, havido o desenquadramento no terceiro quadrimestre de 2018. Essa visão da auditoria também é contestada na



defesa, onde se mostra que a base de cálculo utilizada foi incorreta e que, na verdade, os gastos montaram em 52%, ou seja, dentro do limite da LRF.

Por fim, senhores Conselheiros, há um apontamento de que não houve o recolhimento para o Regime Próprio de Previdência Social no montante de cento e vinte e seis mil reais. Esses valores correspondem ao décimo terceiro do ano anterior, ou seja, de 2017. Efetivamente não houve esse recolhimento no início de 2018. Quando da defesa se reportou que seria juntado posteriormente e não houve a juntada. Então, agora, na data de ontem, foi juntado aos autos o comprovante de recolhimento desse valor. Além desse fato, esse valor é insignificante, corresponde apenas a uma competência dentro de todas as competências do ano de 2018. E, na visão da defesa, não comprometeria a hígidez das contas.

Então, com base nesses argumentos, é que a defesa requer sejam as contas julgadas regulares com ressalvas. Muito obrigado pela atenção, senhores Conselheiros.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator