

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

46ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 18/07/2019

PROCESSO TCE-PE N° 17100099-7

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2016

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Escada

INTERESSADOS:

Lucrecio Jorge Gomes Pereira da Silva

FERNANDA EDMILSA DE MELO (OAB 40133-PE)

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Prestação de **contas de governo do Prefeito do Município de Escada, Sr. Lucrécio Jorge Gomes Pereira da Silva**, relativas ao exercício financeiro de 2016, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte, e-TCEPE, para a emissão do parecer prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

Os demais atos de gestão e/ou ordenamento de despesas serão considerados quando da auditoria das Prestações de Contas vinculadas aos órgãos e entidades do município.

Da análise dos autos, foi emitido Relatório de Auditoria (doc. 56), que apresentou **o seguinte quadro de valores e limites constitucionais e legais:**

	Especificação	Valor ou limite legal	Fundamentação legal	% ou valor aplicado	Situação
Duodécimo	Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores.	R\$ 3.793.464,37	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC nº25)	3.795.592,80	Descumprimento
Pessoal	Despesa Total com Pessoal	54% da RCL	Lei Complementar nº 101/2000	1º Q.69,86% 2º Q.63,82% 3º Q.64,85	Descumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida (DCL).	120% da RCL.	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.	29,13%	Cumprimento
	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do	Constituição Federal, art. 212	35,13%	Cumprimento





Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	60% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 11.494/2007, art. 22.	85,24%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB	Lei Federal nº 12.494/2007, art 21, § 2º.	-31,08%	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde	Lei Complementar nº 141/2012, Art. 7º.	15,57%	Cumprimento
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição – Servidor Ativo (S)	S 11%	Constituição Federal, art. 149, § 1.º	11%	Cumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição – Aposentados (S)	S 11%	Lei nº 9.717/98, Art. 3º	11%	Cumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição – Pensionistas (S)	S 11%	Lei nº 9.717/98, Art. 3º	11%	Cumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição – patronal – não segregado	S E 2S	Lei nº 9.717/98, Art. 2º	22%	Cumprimento

Foram apontadas, ainda, as seguintes irregularidades e deficiências (ID) identificadas na auditoria:

Gestão Orçamentária:

- [ID.01] Conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não atende à legislação, podendo comprometer a gestão fiscal do ente e a definição e o alcance de metas prioritárias para a administração municipal (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.02] Conteúdo da Lei Orçamentária Anual (LOA) não atende à legislação (**item 2.2 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.03] Não especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**);



- [ID.04] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (**item 2.4 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.05] Existência de déficit de execução orçamentária, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 12.522.887,97 (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**).

Gestão Financeira e Patrimonial:

- [ID.06] Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.07] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.08] O Município não tem capacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo (caixa, bancos, estoques etc.) (**item 3.2.2 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.09] Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (**item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.10] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.11] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 45.092,04 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.12] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 269.195,63 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**).

Repasso do duodécimo à Câmara de Vereadores:

- [ID.13] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (**item 5 do Relatório de Auditoria**).

Gestão Fiscal:

- [ID.14] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.15] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.16] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.17] Assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (**item 6.4 do Relatório de Auditoria**).

Gestão da Educação:

- [ID.18] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).

Gestão do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS):



- [ID.19] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -4.047.579,56, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.20] RPPS em desequilíbrio atuarial (**item 9.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.21] Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassado ao regime próprio R\$ 580.339,36 (**item 9.3 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.22] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 11.755.744,92 (**item 9.3 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.23] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar ou decorrente de parcelamento ou de aporte para amortização de deficit atuarial (**item 9.3 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.24] A alíquota patronal suplementar não foi a sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (**item 9.4 do Relatório de Auditoria**).

Devidamente notificado (docs. 57 a 61 e 62), o interessado, **Sr. Lucrécio Jorge Gomes Pereira da Silva**, **apresentou sua defesa escrita, intempestivamente**, por meio de advogada legalmente habilitada nos autos para tanto (docs. 66 e 67).

Redistribuído o feito à minha relatoria por substituição ao Conselheiro João Campos em 19/06/2019 (2ª. Câmara).

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Registre-se, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento por meio do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da Federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Por conta disso, o presente processo não deve abranger todos os atos do gestor, mas apenas as verificações necessárias para emissão de Parecer Prévio pelo TCE/PE, em cumprimento ao inciso I do art. 71 (c/c art. 75) da Constituição Federal, ao art. 86, §1º, III da Constituição Estadual, e ao art. 2º, II da Lei Estadual n.º 12.600/04.

Em relação ao cumprimento dos limites legais e constitucionais, foi apontado **o repasse a maior do duodécimo à Câmara de Vereadores e despesa com pessoal acima do limite previsto na LRF**.

Quanto ao **repasse a maior do duodécimo**, de pronto **afasto a irregularidade**, considerando a inexpressividade do valor repassado a maior (R\$2.128,43 ou 0,06% do limite permitido).

No tocante à **despesa com pessoal**, a auditoria apontou as seguintes irregularidades:



- [ID.14] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.15] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.16] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (**item 6.1 do Relatório de Auditoria**).

Conforme destaca o Relatório de Auditoria:

O levantamento da auditoria (Apêndice III deste relatório) revelou que **a despesa total com pessoal do Poder Executivo, no encerramento do exercício de 2016, alcançou R\$ 63.254.806,60. Isto representou um percentual de 64,85% em relação à Receita Corrente Líquida do Município,** apresentando diferença em relação àquela apresentada no RGF do encerramento do exercício de 2016, que foi de 63,32% da RCL.

(...).

Conforme se observa no gráfico anterior, **a Prefeitura de Escada está desenquadrada desde o 1º quadrimestre, ultrapassando o limite previsto na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Contudo, registre-se que, consultando a base de dados deste Tribunal, constata-se que o limite de Despesa Total com Pessoal foi extrapolado desde o 3º quadrimestre de 2012,** conforme Relatório de Auditoria do Processo TC nº 1430037-0.

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

O interessado, por sua vez, na sua peça de **defesa intempestiva**, assim alega (doc. 67):

Segundo consta do Relatório de Auditoria, o Município de Escada ultrapassou o limite legal para despesa total com pessoal, cujo percentual foi de 69,86% no primeiro quadrimestre de 2016.

Embora tenha alcançado esse percentual, o referido Município adotou medidas para eliminação do excedente da despesa com pessoal, tanto que no segundo quadrimestre de 2016 apresentou considerável redução, passando a 63,82%.

Deve-se ter em mente também, que a qualidade do serviço público carece de pessoal para que seja efetivada, de modo que a redução deve ser moderada e pautada no interesse público.

Ressalte-se que, com relação à duplicação de prazo prevista no artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é cabível, para o caso em questão, a aplicação do citado dispositivo legal, posto que entre 2014 e 2015 o crescimento do PIB foi abaixo de 1%:

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.



Relativamente às providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, destaca-se que a redução da despesa com pessoal deve passar, necessariamente, pelo corte de cargos em comissão e de funções gratificadas (artigo 169, § 3º, inciso I, da CF/88), exoneração dos servidores não-estáveis (artigo 169, § 3º, inciso II, da CF/88), podendo até mesmo exigir a exoneração de servidores concursados, desde que antecedida do devido processo legal, caso nenhuma das medidas anteriormente mencionadas mostrem-se suficientes para assegurar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal (artigo 169, § 4º, da CF/88). **O defendente alega ter tomado medidas para redução do excesso de despesas mas não trouxe aos autos documentação neste sentido.**

Destaco, ainda, que a documentação relativa ao Relatório de Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Escada, referente ao período compreendido entre o 1º quadrimestre de 2013 até o 2º quadrimestre de 2016 foi julgada irregular, conforme se depreende da deliberação contida nos autos do Processo TCE-PE nº 1609459-1 (**Acórdão T. C. nº 0254/17**):

PROCESSO TCE-PE Nº 1609459-1

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 21/03/2017

GESTÃO FISCAL

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE ESCADA

INTERESSADO: Sr. LUCRÉCIO JORGE GOMES PEREIRA DA SILVA

RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 0254/17

(...);

CONSIDERANDO que, **apesar de devidamente notificado, o Prefeito de Escada deixou transcorrer in albis o prazo para apresentação de defesa;**

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70, 71, § 3º, e 75 da Constituição Federal e no artigo 39 da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

CONSIDERANDO que **o Prefeito Municipal de Escada deixou de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a execução de medidas para a redução do montante da despesa total com pessoal,**

configurando a prática da infração administrativa prevista na Lei Federal nº 10.028/2000 (artigo 5º, inciso IV), e na Resolução TC nº 04/2009 (artigo 14, inciso III),

Em julgar **IRREGULAR a documentação sob análise, referente ao Relatório de Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Escada, relativo ao período compreendido entre o 1º quadrimestre de 2013 até o 2º quadrimestre de 2016.**

Aplicar ao Sr. Lucrécio Jorge Gomes Pereira da Silva, multa no valor de R\$ 228.800,00, correspondente a 30% da soma dos subsídios anuais percebidos, considerando o período apurado, nos termos do artigo 18, parágrafo único, da Resolução TC nº 004/2009, que deverá ser recolhida no prazo de 15 dias do trânsito em julgado deste Acórdão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico deste Tribunal, por intermédio de Boleto Bancário a ser emitido através do endereço eletrônico www.tce.pe.gov.br, e, caso não proceda conforme o determinado, cumpram-se os procedimentos estabelecidos no artigo 66 da Lei Estadual nº 12.600/2004, visando à cobrança do débito.

Determinar a anexação do presente Processo à Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Escada, pertinente ao exercício financeiro de 2016.

Recife, 23 de março de 2017.

Conselheira Teresa Duere – Presidente da Primeira Câmara

Conselheiro João Carneiro Campos – Relator

Conselheiro Ranilson Ramos

Presente: Dra. Maria Nilda da Silva – Procuradora (grifou-se).

Sendo assim, considerando que o desenquadramento da Prefeitura Municipal de Escada ocorreu desde o exercício de 2012 (conforme consta nos autos do Processo TCE nº 1430037-0, relativo à Prestação de Contas de Governo – Prefeitura Municipal de Escada – Exercício de 2013), **chegando a atingir o percentual de 64,85% da RCL no 3º Quadrimestre/2016**, o Poder Executivo Municipal já deveria, no exercício de 2016, ter retornado ao limite legalmente estabelecido.

Contudo, nos autos não constam documentos comprobatórios evidenciando as providências que foram adotadas pelo gestor para regularizar a situação do Município, com relação ao limite da DTP, no exercício de 2016.

Entendo que por serem percentuais muito elevados e que se potraem no tempo, a irregularidade em comento deve conduzir a rejeição de contas em conjunto com os a seguir analisados pertinentes a diversos demais apontamentos aspectos da gestão municipal.

Passo, a seguir, à análise dos demais achados relevantes registrados no relatório de auditoria, em cotejo com as justificativas apresentadas pelo interessado.





- Gestão Orçamentária:

- [ID.01] Conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não atende à legislação, podendo comprometer a gestão fiscal do ente e a definição e o alcance de metas prioritárias para a administração municipal (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.02] Conteúdo da Lei Orçamentária Anual (LOA) não atende à legislação (**item 2.2 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.03] Não especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.04] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (**item 2.4 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.05] Existência de déficit de execução orçamentária, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 12.522.887,97 (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**).

Em sede de **defesa**, o interessado alega que:

Aduz a Auditoria que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016 apresentou parcialmente os requisitos exigidos pela Constituição Federal no art. 165, S 2º e art. 169, S 1º, inciso II.

Da mesma forma, no que tange aos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 4º, 5º e 8º, as exigências previstas nesta Lei foram cumpridas também de maneira parcial.

Igualmente, em análise à Lei Orçamentária Anual, a Auditoria expõe que para o exercício de 2016, não contém previsão para as receitas de operações de crédito, o que não contraria o artigo 12, §2º da Lei de responsabilidade, pois.

A situação do Município de Escada não deve ser vista de forma isolada dos demais municípios brasileiros. É necessário considerar a instabilidade econômica do País, que interfere diretamente na arrecadação dos impostos de todos os entes Federados, impactando, assim, a receita dos Municípios advinda de tributos de sua competência.

Ressalte-se que as estimativas das transferências constitucionais são a base do planejamento financeiro dos Municípios. Dessa forma, as variações entre as previsões de repasses e os valores realizados impactam diretamente as estimativas no âmbito municipal.

(...).

Ademais, durante o exercício financeiro de 2016, perdurou a Crise Financeira brasileira, iniciada em 2014, onde houve retração da economia e das cadeias produtivas que geram os impostos, fator preponderante para o repasse de recursos aos municípios, conforme consta no gráfico histórico do PIB brasileiro nos últimos anos, extraído do IBGE:



(...).

Por fim, resta evidenciado que a previsão da receita depende da conjuntura da economia nacional, podendo ser frustrada em decorrência da instabilidade financeira do País, não se revestindo o apontamento de uma falha de natureza grave, sendo incapaz de macular as contas do Prefeito, devendo ser reconsiderada ou, no mais pesar, levada ao campo das recomendações.

(...).

Aduz a Auditoria que durante o exercício de 2015 o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas refletindo um déficit orçamentário no valor de R\$12.522.887,97 (doze milhões, quinhentos e vinte e dois mil, oitocentos e oitenta e sete reais e noventa e sete centavos).

Os artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64 estabelecem que o credor só terá direito adquirido e poderá receber o valor contratado após o cumprimento da condição suspensiva prevista no contrato de fornecimento dos bens ou prestação dos serviços, in verbis:

(...).

Assim sendo, os restos a pagar não processados não devem ser considerados para fins de apuração de déficits.

Por fim, considerando a frustração nos repasses de recursos por parte dos Governos Federal e Estadual, notadamente no que tange às receitas de capital, constata--se que o Município de Escada teve um déficit orçamentário pouco expressivo, devendo ser considerado o contexto econômico no qual se inseriu o País, afetando diretamente os Municípios, razão pela qual deve ser afastada a irregularidade.

Restaram consignadas distorções na elaboração das leis orçamentárias, LOA e LDO, instrumentos legais preconizados pelo ordenamento jurídico para o adequado controle e planejamento das atividades da Administração Pública. É de se registrar também o déficit de execução orçamentária no montante de R\$12.522.887,97 que está relacionado entre outros fatores com o aumento das despesas, a baixa de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa e o baixo percentual de arrecadação da receita tributária própria.

- Gestão Financeira e Patrimonial:

- [ID.06] Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superavit/Deficit Financeiro, do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.07] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.08] O Município não tem capacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo (caixa, bancos, estoques etc.) (**item 3.2.2 do Relatório de Auditoria**);



- [ID.09] Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (**item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.10] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.11] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 45.092,04 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.12] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 269.195,63 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**).

A defesa alega:

O Município tem adotado medidas para aumentar a arrecadação de receita própria e impulsionar a capacidade de pagamento de seus compromissos em prazo menor que o atual, o que demonstra empenho da municipalidade em alcançar o equilíbrio de suas contas.

Às folhas 20 a 22 do Relatório, a Auditoria aponta a inscrição de restos a pagar não processados no exercício no montante de R\$ 20.478.094 (...).

Repise-se que tais despesas não passaram pela fase de liquidação, não gerando obrigação de pagamento, uma vez que o serviço não foi prestado e/ou o produto não foi recebido.

(...).

Assim sendo, o incremento dos restos a pagar não processados por si só não se traduz em um resultado negativo. Destarte, requer o defendente a reconsideração do apontamento.

Nota-se, das alegações acima, que o interessado trouxe justificativas genéricas, desprovidas de documentos comprobatórios capazes de sanar as situações apontadas pela auditoria.

No que se refere à **liquidez imediata e corrente**, evidenciando a incapacidade do Município de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, a auditoria registra que (**itens 3.2.1 e 3.2.2 do Relatório Técnico**, doc. 56, páginas 16 a 18):

Na análise da Tabela 3.2.1, constata-se que o **município de Escada**, ao final do exercício de 2016, **apresentou um índice de liquidez imediata de 0,18, o que demonstra baixa capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo contando apenas com suas disponibilidades**, ou seja, os recursos disponíveis em caixa ou bancos.

(...).

(...) o município de Escada, ao final do exercício de 2016, apresentou um índice de liquidez corrente de 0,33, o que demonstra baixa capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo.



Ressalte-se, ainda, que **houve uma piora significativa de 2015 para 2016 da ordem de 60,24%, comprometendo ainda mais a capacidade de pagamento de curso prazo do município.** (Grifou-se).

Com relação à **Dívida Ativa do Município**, a auditoria assim conclui (item 3.3.1 do Relatório Técnico, doc. 56, páginas 18 a 21):

(...) o estoque da Dívida Ativa do Município de Escada passou de R\$ 15.587.667,97 em 31/12/2015 para R\$ 24.289.388,20 em 31/12/2016, representando um acréscimo de 55,82%.

A arrecadação da dívida ativa no exercício em análise foi de 134.157,20(1), representando 0,86% do saldo em 31/12/2015 (R\$ 15.587.667,97). Tal fato correspondeu a uma diminuição de arrecadação em relação a 2015, que foi de R\$ 174.710,92.

Constata-se que desde 2013 o saldo da Dívida Ativa do município vem crescendo de forma vertiginosa, ao passo que os valores arrecadados têm se demonstrado irrelevantes. Urge, pois, que o Gestor Municipal adote as providências necessárias junto ao setor competente, a fim de que sejam ajuizadas as respectivas ações de cobrança dos créditos inscritos. Tal medida deve ser adotada com prioridade na Administração municipal, haja vista que, conforme exposto acima, o saldo da Dívida Ativa municipal ao final do exercício de 2016 já representa um montante de 38,19% de todos os ativos do município.

A respeito do **não recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS** (dos servidores e patronal), em sua totalidade, o Relatório Técnico registra que (item 3.4.2 , doc. 56, páginas 25 a 27):

Em relação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a arrecadação e o recolhimento das contribuições previdenciárias devidas devem obedecer ao disposto na Lei Federal nº 8.212/1991 (artigo 30 e seguintes).

Com base no demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RGPS (ver tabelas 3.4.2a e 3.4.2b), verifica-se que não foi recolhido o montante de R\$ 314.287,67:

(...).

O pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS, ou seu não pagamento, além das restrições previstas no art. 56 da Lei Federal nº 8.212/91, acarreta aumento do passivo do município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários decorrentes e comprometem gestões futuras, que acabam tendo que arcar não apenas com as

contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas. (Grifou-se).



Como se vê, é preocupante a situação financeira e patrimonial do Município de Escada, considerando-se, ainda, que no último ano de gestão do Prefeito, houve piora em quase todos os índices analisados pela auditoria, não tendo sido demonstrada a tomada de providência pela administração municipal para regularização das falhas. O interessado não justifica a ausência de recolhimentos previdenciários ao RGPS. Ressalte-se que o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias compromete as finanças municipais na medida em que os orçamentos municipais futuros ficam cada vez mais comprometidos com o pagamento de contribuições previdenciárias, visto que somado às contribuições do mês, deve-se pagar as contribuições em atraso.

- Gestão Fiscal:

- [ID.17] Assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (**item 6.4 do Relatório de Auditoria**).

Não foram apresentadas justificativas pela defesa.

Foi consignado o descumprimento do art. 42 da LRF, que veda ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Segundo a equipe técnica:

De acordo com a verificação do Item 3.4.1 deste relatório, ficou evidenciado que, ao final do exercício de 2016, a **disponibilidade líquida de caixa de Recursos Vinculados no montante de -R\$ 26.240.496,25** foi incompatível com a inscrição dos Restos a Pagar processados e não processados. Em relação aos Recursos não Vinculados, não houve inscrição de Restos a pagar processados (Documento 12).

Diante deste cenário, **apesar de o Município não possuir capacidade de realizar novas despesas**, observou-se que o município de Escada contraiu obrigações (despesas) que poderiam ter sido evitadas. À guisa de ilustração, analisando apenas as **despesas com contratação de Bandas e Festividades, a Prefeitura Municipal de Escada gastou, durante o período de maio a dezembro de 2016, o montante de R\$ 271.720,00** (Documento 50).

Mantida a irregularidade, portanto, que deve somar-se às demais para fins de rejeição das contas. Importante ressaltar a precária situação financeira do município, já que ao final do exercício de 2016, a disponibilidade de caixa líquida dos Recursos não Vinculados foi negativa em R\$ 26.240.496,25, item 3.4.1 do Relatório de Auditoria. Mesmo diante desse cenário, o município de Escada contraiu despesas novas, despesas essas que deveriam ter sido evitadas nos dois últimos quadrimestres do exercício em tela, grande parte delas relativa a realização de festividades.

-Gestão da Educação:

- [ID.18] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando

comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).



O interessado alega que:

(...) providências estão sendo tomadas com o fim de reverter o saldo negativo da conta do FUNDEB, para que esse seja finalmente recomposto no montante correspondente ao valor despendido.

Vê-se, então, que não há no processo eletrônico documentação comprobatória, trazida pelo interessado, capaz de sanar a falha apontada pela auditoria. Ressalta-se que foram deixados restos a pagar processados vinculados ao FUNDEB, no expressivo montante de R\$9.425.684,32. Portanto, **persiste o vício, ensejando determinação para que não volte a ocorrer em futuros exercícios.**

- Gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS):

- [ID.19] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -4.047.579,56, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.20] RPPS em desequilíbrio atuarial (**item 9.2 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.21] Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassado ao regime próprio R\$ 580.339,36 (**item 9.3 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.22] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 11.755.744,92 (**item 9.3 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.23] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar ou decorrente de parcelamento ou de aporte para amortização de deficit atuarial (**item 9.3 do Relatório de Auditoria**);
- [ID.24] A alíquota patronal suplementar não foi a sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (**item 9.4 do Relatório de Auditoria**).

O interessado, por sua vez, aduz que:

Vale dizer que com base o Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias e no DRAA - 2016 - Ano Base 2015, há de se destacar que as alíquotas e contribuição dos ente e de seus servidores respeitaram os limites tanto constitucionais quanto legais estabelecidos, conforme o gráfico à fl. 58 do relatório de auditoria.

Ainda assim, o atual Plano de Amortização previsto na Lei Municipal nº 2.024/2014 vem sendo revisado, como sugerido.

O município vem empregando deliberações imprescindíveis para que a gestão do regime próprio da previdência tenha seu equilíbrio restabelecido da revisão das alíquotas adicionais previstas na Lei Municipal nº 2.420/2014, bem como o acompanhamento da solidez do RPPS. Em síntese, o Município vem implementando a adoção de alíquotas que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, e principalmente, está respeitando os limites legais e constitucionais estabelecidos.



Em suma, as irregularidades que porventura possam ser ainda consideradas, apenas ensejam recomendação, pois não são capazes de macular as contas do defendente. Ademais, em homenagem aos princípios da adequação e proporcionalidade, imprescindível se faz contextualizar o Município de Escada face ao cenário brasileiro, regional e municipal, pelo qual o Município em análise não teve alternativa diante a crise econômica generalizada.

Registrou-se que o Regime Próprio de Previdência de Escada apresentou resultado previdenciário deficitário em R\$ 4.047.579,56, que foi influenciado, entre outros aspectos, pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias e pela não adoção de alíquota de equilíbrio sugerida pelo atuário. Tais fatos culminaram com a incapacidade do RPPS, no exercício, de acumular recursos para honrar os pagamentos futuros dos benefícios previdenciários.

Também preocupante o resultado atuarial, registrado no relatório de auditoria. Conforme o Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA 2017), o Plano apresentou ao final de 2016 um déficit atuarial de R\$ 306.973.508,11 para uma população coberta de 1.691 segurados, o que representa R\$ - 181.533,72 per capita.

Analisando os autos, verifico que não consta documentação comprobatória capaz de evidenciar a regularização do débito apontado pela auditoria: **12.336.084,28**, sendo R\$ 580.339,36 referente às contribuições dos servidores e R\$ 11.755.744,92 relativo à contribuição patronal, não repassadas ao RPPS.

A defesa nada alegou. Portanto, **persistem os vícios apontados, caracterizando-se o recolhimento parcial das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS como grave infração à norma legal, pois acarretam o aumento do passivo do Município ante o Regime Próprio de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários (encargos com juros, multas etc.), comprometendo gestões futuras, que acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas.**

Finalmente, entendo que os demais achados apontados pela auditoria, apesar de não ensejarem a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, requerem a emissão de determinações para que não voltem a se repetir em exercícios futuros.

Pelo exposto,

VOTO pelo que segue:

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

CONSIDERANDO o déficit de execução orçamentária da ordem de R\$12.522.887,97, caracterizando a realização de despesa em volume superior às receitas arrecadadas;



CONSIDERANDO que, da mesma forma que no exercício de 2015, constatou-se no exercício de 2016 a existência de baixos índices de liquidez imediata (0,18) e corrente (0,33), revelando a incapacidade financeira do Município para o cumprimento de obrigações de curto prazo;

CONSIDERANDO que houve extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo Municipal, no percentual de **64,85%**, ao final do exercício, contrariando o art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

CONSIDERANDO que o Poder Executivo de Escada vem descumprindo reiteradamente o limite de despesas com pessoal desde o 3º quadrimestre de 2012;

CONSIDERANDO que, ainda assim, o Chefe do Poder Executivo Municipal, ao longo do exercício de 2016, deixou de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a execução de medidas efetivas para a redução do montante da despesa com pessoal, configurando a prática da infração administrativa, prevista na Lei Federal nº 10.028/2000 (artigo 5º, inciso IV), e Resolução T. C. nº 04/2009 (artigo 14, inciso III);

CONSIDERANDO o julgamento pela irregularidade da documentação referente ao Relatório de Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Escada (Processo TCE-PE nº 1609459-1), referente ao período compreendido entre o 1º quadrimestre de 2013 até o 2º quadrimestre de 2016, aplicando-se ao responsável, Sr. Lucrécio Jorge Gomes Pereira da Silva, multa no valor de R\$ 228.800,00;

CONSIDERANDO o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que foram contraídas obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa, configurando possível crime contra as finanças públicas previsto no art. 359-C do Código Penal;

CONSIDERANDO que houve recolhimento a menor das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS (servidores e patronal), no montante de **R\$ 314.287,67**, contrariando a legislação correlata, repercutindo diretamente no equilíbrio das contas públicas, ao aumentar o passivo do Município, além de comprometer gestões futuras, que terão de arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas;

CONSIDERANDO que não foi recolhida a totalidade das contribuições devidas ao RPPS (dos servidores e patronal), deixando-se de repassar ao Regime Próprio o montante de **R\$ 12.336.084,28**, sendo R\$ 580.339,36 referente às contribuições dos servidores e R\$ 11.755.744,92 relativo à contribuição patronal, repercutindo diretamente no equilíbrio das contas públicas, ao aumentar o passivo do Município, além de comprometer gestões futuras, que terão de arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas;

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 Escada a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Lucrecio Jorge Gomes Pereira Da Silva, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2016.

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

1. Providenciar a redução da Despesa Total com Pessoal, em virtude dos altos patamares registrados por esta despesa e do tempo em que a Prefeitura de Escada já vem extrapolando o limite permitido, com vistas à recondução do gasto ao nível estabelecido pela legislação, a partir de uma reestruturação de todo o aparato administrativo, sobretudo na área de pessoal (Cargos em Comissão e Contratações Temporárias), a fim de que seja reestabelecido o equilíbrio fiscal do Município.
2. Adotar as medidas necessárias à correta elaboração do Anexo de Metas e Prioridades da LDO, a fim de que sejam estabelecidas ações prioritárias associadas às metas, objetivos, valores, e todos os demais elementos necessários ao planejamento e implementação das ações governamentais.
3. Observar os limites para abertura de créditos adicionais suplementares, de modo a respeitar o disposto na Lei Orçamentária municipal.
4. Atentar para o procedimento de cálculo de previsão da receita, que deve se subsidiar em indicadores reais e atualizados, de modo a evitar o estabelecimento de valores superestimados, a fim de que a execução das despesas seja baseada numa expectativa real de arrecadação que garanta o devido suporte financeiro dos compromissos firmados, evitando, assim, o endividamento e, conseqüentemente, a deterioração da saúde fiscal do Município.
5. Criar políticas de fomento de desenvolvimento da economia local de modo a incrementar a arrecadação das receitas próprias do município, a fim de que seja minimizada a dependência financeira do ente perante a União e o Estado.
6. Regularizar e acompanhar a situação da municipalidade junto ao RGPS e ao RPPS, de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados que se encontram filiados aos referidos sistemas e no pleno gozo dos seus direitos, bem como a garantia ao Município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de suas metas fiscais.
7. Providenciar, junto ao setor competente da Prefeitura Municipal, a correta e tempestiva contabilização, assim como o posterior recolhimento/repasso das contribuições previdenciárias (dos segurados e patronal) devidas ao RGPS e ao RPPS, em época própria, evitando o pagamento de multa e juros ao órgão competente.
8. Evitar a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro para tanto e o aumento de Restos a Pagar, com fins de melhorar os índices de liquidez (imediate e corrente), apurados no final de 2015.



9. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta, evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.
10. Evitar empenhar e vincular despesas relativas aos recursos do FUNDEB, sem lastro financeiro para tanto, e recompor o saldo da conta do FUNDEB em montante equivalente ao valor despendido além do saldo existente.
11. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**).
12. Registrar no Balanço Patrimonial a Provisão para Perdas de Dívida Ativa.
13. Organizar a contabilidade de forma a permitir o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis e em observância às normas que regem a sua elaboração.
14. Adotar as medidas cabíveis ao mapeamento das causas que vêm impactando negativamente no desempenho dos alunos da rede municipal de ensino, a fim de que os recursos aplicados na função educação alcancem maior efetividade.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

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

É como voto.

ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR



QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	35,13 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	85,24 %	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 %	15,57 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	64,85 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	29,13 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Sem ocorrências (22/07/2019).

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA SUBSTITUINDO CONSELHEIRO CARLOS PORTO , relator do processo

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator