



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Referência : Prestação de Contas - Gestão - TCE nº 18100308-9
Exercício : 2017
Órgão : Prefeitura Municipal de Escada/PE
Relator : Conselheiro Valdecir Pascoal
Interessado : Lucrécio Jorge Gomes Pereira da Silva

LUCRÉCIO JORGE GOMES PEREIRA DA SILVA, já qualificado nos autos do processo em epígrafe, vem, perante Vossa Excelência, por meio dos advogados devidamente constituídos que esta subscrevem, com endereço profissional à Avenida República do Líbano, nº 251, Torre C, sala 1103, Empresarial RioMar Trade Center, Pina, Recife/PE, apresentar

DEFESA PRÉVIA

com fundamento jurídico nos Princípios Constitucionais da Ampla Defesa e do Contraditório para apresentação de esclarecimentos em detrimento das declarações constantes no Relatório de Auditoria consubstanciado no processo em epígrafe, pelos fatos e fundamentos a seguir aduzidos:

I – DO APARATO FÁTICO

O presente processo tem como substrato a Auditoria realizada na Prefeitura do Município de Escada, objetivando analisar as Contas de Gestão do então



Prefeito, **LUCRÉCIO JORGE GOMES PEREIRA DA SILVA**, relativa ao exercício de 2017, sob os aspectos contábil, financeiro e patrimonial, com ênfase nas despesas mais significativas, processos licitatórios, previdência, pessoal e serviços.

Concluiu a Auditoria que a gestão orçamentária do município de Escada, no referido exercício, teve um deficit de R\$ 12.825.749,25 (dose milhões, oitocentos e vinte e cinco mil, setecentos e quarenta e nove reais e vinte e cinco centavos). Alega que tal desempenho teria sido fruto dos atos de gestão do prefeito que, supostamente, causaram o referido dano ao erário. Destarte, afirma que o

resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, em desconformidade com os fundamentos apregoados na Constituição Federal, em seu art. 37, e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que tange as irregularidades imputadas, serão melhor identificadas e analisadas no tópico seguinte. São elas as seguintes:

- [ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondendo à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesa igualmente superestimadas (Item 2.1).
- [ID.02] Ausência de elaboração da programação financeira (Item 2.2).
- [ID.03] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.3).
- [ID.04] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 12.825.749,25, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).
- [ID.05] 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.06] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1).
- [ID.07] 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 3.2.1).
- [ID.08] Balanço Patrimonial do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).
- [ID.09] Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).
- [ID.10] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 145. 705,54 (Item 3.4).
- [ID.11] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 410.833,83 (Item 3.4).
- [ID.12] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).
- [ID.13] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).
- [ID.14] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).
- [ID.15] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado



na LRF (Item 5.1).

[ID.16] Reincidente extrapolação do limite de despesa com pessoal (Item 5.1).

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

[ID.18] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 133.304.870,97 (Item 8.2).

[ID.19] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 6.592.148,82 (Item 8.3).

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

II – DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELA AUDITORIA

Primeiramente, urge salientar que, embora tenham sido pontuadas várias situações que merecem maior atenção por parte do Gestor Municipal, os achados de Auditoria não estão aptos a ensejarem juízo de reprovação das contas do Prefeito; sugerem, ao revés, recomendações a fim de que haja uma operacionalização de mecanismos que ponham fim ou amenizem as vicissitudes, de molde a aperfeiçoar a máquina administrativa, consoante será demonstrado alhures.

Passemos a análise minuciosa dos achados negativos apontados pela equipe técnica deste sodalício.

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

O Relatório de Auditoria afirma que a superestimação da receita na Lei Orçamentária Anual leva à fixação de despesas acima da real capacidade de gastos do Município, o que, por sua vez, leva à necessidade de limitar as despesas no decorrer do exercício.

Todavia, 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.



Frise-se, ainda, que do valor total das receitas previstas, o montante de R\$ 5.363.000,000 (cinco milhões, trezentos e sessenta e três mil reais) corresponde a receitas de capital, do montante destas receitas houve o repasse pelos governos Federal e Estadual do valor de R\$ 278.200,00 (duzentos e setenta e oito mil e duzentos reais), gerando um déficit de arrecadação de receitas de capital da ordem de R\$ 5.084.800,00 (cinco milhões, oitenta e quatro mil e oitocentos reais), conforme demonstra o **ANEXO 01**.

Destarte, considerando que a projeção de receita seguiu os preceitos estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017, considerando a conjuntura econômica e financeira do país e, mais especificamente, da região, verifica-se que a estimativa da receita ocorreu com base em critérios científicos.

Ademais, a mensagem que encaminhou o orçamento para 2017 (**ANEXO 02**), detalha o cenário econômico e financeiro; as metodologias de cálculo e justifica as receitas estimadas e as despesas fixadas no orçamento.

Resta evidenciado, nesta toada, 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.

Todavia, é mister que se ressalte o fato de que inobstante a existências das possíveis falhas apontadas, não houve prejuízo ao erário delas decorrentes, bem como nenhum óbice existiu quanto à análise dos resultados do Município, por parte da Auditoria. *In casu*, evidenciam-se apenas como falhas de cunho formal, passíveis de aprovação das contas da Defendente, ainda que com ressalvas, constituindo matéria para recomendação dessa Corte de Contas.

Esse, inclusive, é o entendimento partilhado por esse Tribunal, consoante Decisão prolatada sob relatoria do Conselheiro Carlos Porto:



PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUCATI (EXERCÍCIO DE 1997).

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO.

CONSIDERANDO que o interessado recolheu aos cofres do município os valores imputados nos itens 13.1.7, 13.1.8 e 13.1.9 do Relatório de Auditoria Preliminar, e no Laudo do Núcleo de Engenharia, perfazendo o total de R\$ 43.787,91, conforme demonstrado na guia de depósito anexada às fls. 1185 dos autos; CONSIDERANDO que as demais irregularidades não caracterizaram dano ou prejuízo material ao erário do município;

CONSIDERANDO a competência deste Tribunal de Contas, com lastro no artigo 3º,

§ 2º, combinado com o artigo 19 da Lei Estadual nº. 10.651/91, no sentido de comunicar à autoridade competente do município os resultados das inspeções e auditorias realizadas, para que sejam tomadas medidas saneadoras das impropriedades e faltas identificadas, de modo a não se repetirem em exercícios financeiros futuros;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70, 71, incisos I e II, combinado com o artigo 75, da Constituição Federal, e artigo 17, inciso II, da Lei nº 10.651/91, EMITIU a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 15 de maio de 2001:

PARECER PRÉVIO recomendando à CÂMARA MUNICIPAL DE JUCATI a

APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do PREFEITO, relativas ao exercício financeiro de 1997, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco, e DECISÃO T.C. Nº 0578/01 – Julgando REGULARES, COM RESSALVAS, as contas do Ordenador de Despesa, Sr. Gerson Henrique de Melo, dando-lhe, em consequência, a quitação.

Outrossim, que o órgão adote medidas saneadoras das improbidades e faltas identificadas, conforme recomendações aduzidas no item 12 do Relatório Preliminar, transcritas abaixo, de modo que não se repitam em exercícios financeiros futuros, sob pena de responsabilidade.

Recomendações:

- 1) Providenciar para que o Departamento de Contabilidade adote o método das partidas dobradas, bem como a utilização dos livros contábeis obrigatórios Razão e Diário, conforme determinam as Normas Brasileiras de Contabilidade;
- 2) Encaminhar a Prestação de Contas Anual com documentação completa, conforme disposto na Resolução TC nº 01/81;
- 3) Enviar até o dia 15 de cada mês a esta Corte de Contas os Demonstrativos Orçamentário e Financeiro do mês anterior, conforme dispõe a Resolução TC nº 04/93;
- 4) Enviar o Mapa Demonstrativo de todos os processos licitatórios realizados, pertinente a cada trimestre, até o dia 15 do primeiro trimestre subsequente, a esta Corte de Contas, conforme dispõe a Resolução TC nº 04/97;
- 5) Enviar o Mapa Demonstrativo de Obras e/ou Serviços de Engenharia realizados, pertinente a cada trimestre, até o dia 15 do primeiro mês do trimestre subsequente, a esta Corte de Contas, conforme dispõe a Resolução TC nº 04/97;
- 6) Enviar o Mapa Demonstrativo de todos os Atos de Admissão de Pessoal formalizados no trimestre por nomeação, através do concurso público, até o dia 15 do primeiro mês do trimestre subsequente, a esta Corte de Contas, conforme dispõe a Resolução TC nº 04/97;
- 7) Enviar o Mapa Demonstrativo de todos os Atos de Admissão de Pessoal formalizados no trimestre por contratação temporária, em face de excepcional interesse público, até o dia 15 do primeiro mês do trimestre subsequente, a esta Corte de Contas, conforme dispõe a Resolução TC nº 04/97;



- 8) Enviar o Mapa Demonstrativo de todos os Atos de Pessoal relativos a Aposentadoria, Reformas e Transferências para Reserva, quando for o caso, até o dia 15 do primeiro mês do trimestre subsequente, a esta Corte de Contas, conforme dispõe a Resolução TC nº 04/97;
- 9) Enviar o Demonstrativo Trimestral da Aplicação de Recursos na Manutenção do Ensino, até o dia 15 do primeiro mês do trimestre subsequente, a esta Corte de Contas, conforme dispõe a Resolução TC nº 04/97;
- 10) Atentar para o prazo de vigência do Plano Plurianual de Investimentos, conforme determina o artigo 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal;
- 11) **Observar, quando da previsão das receitas, o desempenho dos três últimos exercícios, bem como a tendência do exercício de elaboração do orçamento, a fim de evitar valores superestimados e de difícil realização;**
- 12) Respeitar, quando da fixação das despesas, as diretrizes impostas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e as prioridades estabelecidas no Plano Plurianual de Investimentos, definindo metas possíveis e realistas;
- 13) Desenvolver mecanismo de aperfeiçoamento da máquina arrecadadora dos tributos de competência municipal, principalmente nos aspectos referentes ao lançamento, arrecadação e recuperação de créditos;
- 14) Implementar o Cadastro Imobiliário, para identificar os contribuintes do IPTU do Município;
- 15) Efetuar pagamento via cheque nominativo, a fim de permitir transparência aos atos da Administração Municipal, evitando o pagamento por caixa;
- 16) Anexar cópias das mensagens publicitárias às notas de empenho respectivas, em conformidade com a Resolução TC nº 05/91;
- 17) Não efetuar despesas com cartórios pela emissão de certidões de nascimento, posto que este documento é assegurado gratuitamente aos brasileiros, conforme artigo 5º, LXXVI, da Constituição Federal;
- 18) Reter o Imposto de Renda dos prestadores de serviços - pessoas jurídicas e físicas;
- 19) Instituir a concessão de diárias através de lei municipal específica e não através de resolução, conforme determina o artigo 68, “caput”, da Lei Federal nº 4.320/64;
- 20) Implantar o cadastro de fornecedores e prestadores de serviço na forma estabelecida nos artigos 34 a 37 da Lei Federal nº 8.666/93;
- 21) Evitar o fracionamento de compras, planejando-as adequadamente com vistas a contratar de uma só vez e, portanto, obter preços e condições mais vantajosos à execução de suas atividades, mediante a realização dos devidos processos licitatórios;
- 22) Observar os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, estabelecidos no artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93;
- 23) Atentar para a devida formalização dos processos licitatórios, observando o artigo 38 da Lei Federal nº 8.666/93;
- 24) Exigir dos participantes dos processos licitatórios a Certidão Negativa de Débito com a Previdência Social;
- 25) Atentar para a devida formalização dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93;
- 26) Atentar para a celebração e execução dos contratos em estrita conformidade com a atual legislação;
- 27) Emitir formulário específico para requisição de abastecimento de veículos, anotando a placa do veículo abastecido, bem como exigindo a nota fiscal correspondente ao abastecimento, seguindo orientação da Decisão TC nº 789/93;
- 28) Efetuar o pagamento do salário mínimo a todos os servidores municipais;
- 29) Atentar para as normas pertinentes ao acesso a cargos e empregos públicos, quanto à exigência de concurso público como condição precípua para o



- preenchimento de seus cargos;
- 30) Implementar controle adequado do patrimônio do Município, conforme determinam os artigos 94 e 95 da Lei Federal nº 4.320/64;
 - 31) Observar para a situação financeira ao final do exercício, a fim de não inscrever em restos a pagar mais do que os recursos existentes permitam pagar, evitando uma situação de iliquidez financeira. (grifo nosso)

Destarte, considerando as informações prestadas e matéria jurisprudencial colacionada, requer o Defendente que esse tópico não seja empecilho para aprovação de suas contas, requerendo, em tempo, que seja observado o disposto no inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/04.

[ID.02] Ausência de elaboração da programação financeira (Item 2.2).

A Auditoria expôs que a elaboração da programação financeira visa disciplinar o fluxo de caixa e controlar os gastos públicos frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita.

A programação financeira para o exercício financeiro de 2017 foi elaborada conforme exigido no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ocorre que por uma falha meramente formal os anexos não foram encaminhados junto a Prestação de Contas.

Para suprir a falha, que tem caráter meramente formal, encaminha-se, em apenso, cópia da Programação Financeira (**ANEXO 03**).

Deve-se dizer, ainda, que o fato de o gestor não ter formalizado a elaboração não significa que a mesma não tenha sido executada ainda que informalmente, utilizando o gestor de esforços para garantir a boa gerência dos recursos municipais frente às despesas ocorridas no exercício de 2017.

Impende referir, ainda, que a matéria não é nova. Essa Colenda Corte já sedimentou 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.



Prestados os esclarecimentos acerca do assunto abordado, incumbe-nos transcrever a seguir julgado desse TCE-PE, que tratam de matéria analisada, em situação análoga, para ponderação dessa Relatoria por ocasião de julgamento das contas do Defendente, senão vejamos:

PROCESSO TCE-PE Nº 1470040-2
SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 15/12/2015
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DA PEDRA (EXERCÍCIO DE 2013)
UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DA PEDRA
INTERESSADO: Sr. JOSÉ TENÓRIO VAZ
ADVOGADOS: Drs. DIEGO ANDRADE VENURA - OAB/PE Nº 23.274, NILTON GUILHERME DA SILVA – OAB/PE Nº 14.853, E EDUARDO HENRIQUE TEXEIRA NEVES – OAB/PE Nº 30.630
RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE ÓRGÃO
JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA PARECER PRÉVIO

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e a defesa do interessado; CONSIDERANDO o cumprimento dos limites constitucionais e legais, ainda que a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, tenha sido abaixo do limite legal, pois o Município aplicou 24,91%, aplicando a menor apenas 0,09%;

CONSIDERANDO o registro de apontamentos que exigem planejamento (dada a natureza e conteúdo dos mesmos), sendo razoável, por se tratar do primeiro ano da gestão que se inicia, serem objeto de determinações, requerendo providências e correções tempestivas do gestor (inconsistências contábeis entre as informações disponibilizadas pelos Balanços Patrimonial e Financeiro, bem como as informações apresentadas pelo SAGRES, SISTN e a Prestação de Contas; a baix arrecadação dos valores relativos à dívida ativa; e o descumprimento das normas sobre transparência pública, dispostas no artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e na Lei Federal nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação); CONSIDERANDO que do saldo do déficit financeiro existente a maior parcela foi herdada das gestões passadas, pois 65,75% do saldo existente no Passivo Circulante foi de exercícios anteriores;

CONSIDERANDO a abertura de créditos orçamentários em limites superiores aos autorizados pela Lei Orçamentária;

CONSIDERANDO a inexistência de informações sobre a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB);

CONSIDERANDO a não elaboração da DRAA no exercício de 2013 com referência à 31/12/2012;

CONSIDERANDO que as falhas remanescentes não devem macular este processo de prestação de contas;

CONSIDERANDO os princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade; CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal,

Decidiu, por maioria, a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do Voto do Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior, em sessão ordinária realizada no dia 15 de dezembro de 2015,

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal da Pedra a **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS**, das contas do Prefeito, Sr. José Tenório Vaz, relativas ao exercício financeiro de 2013.

DETERMINAR, ainda, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual



nº 12.600/2004 (LOTCE-PE), que o Prefeito do Município da Pedra, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas constantes do Relatório de Auditoria a seguir relacionadas, a partir da data da publicação desta deliberação, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma Legal:

1) Atentar para a devida instituição da programação financeira e do cronograma mensal de desembolsos, mediante Decreto ou outro instrumento normativo;

- 2) Atentar para que haja um salutar equilíbrio orçamentário, ou seja, para que não haja, em valor relevante, despesa total realizada maior que receita total arrecadada;
- 3) Atentar para a abertura de créditos adicionais até o percentual permitido pela LOA;
- 4) Atentar para que haja redução considerável da iliquidez corrente existente em 31/12/2013;
- 5) Atentar para a devida inscrição e efetiva cobrança da Dívida Ativa;
- 6) Atentar para alimentação do SAGRES em tempo hábil, com dados corretos e completos;
- 7) Elaborar a prestação de contas do exercício com todas as informações corretas e documentos necessários;
- 8) Zelar pela confiabilidade das informações contábeis de modo que evidenciem a real situação patrimonial do município;
- 9) Elaborar e apresentar a LDO com todas as informações, demonstrativos e dados exigidos pela legislação pertinente;
- 10) Evidenciar corretamente e com todos os dados pertinentes o cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL constante no RREO;
- 11) Evidenciar corretamente e com todos os dados pertinentes o cálculo da Despesa Total de Pessoal – DTP constante no RGF;
- 12) Envidar esforços no sentido de empenhar despesas com recursos na fonte do FUNDEB somente quando existir lastro financeiro;
- 13) Atentar para que os instrumentos de Planejamento da Saúde estejam integralmente de acordo com as determinações da legislação pertinente, tanto em conteúdo, como na sua forma;
- 14) Proceder a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB);
- 15) Proceder a elaboração do Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PGIRS);
- 16) Cumprir as normas e procedimentos da Política Estadual e Nacional de Resíduos Sólidos, inclusive com implementação de legislação e ações municipais pertinentes à área;
- 17) Implantar Unidades destinadas à disposição final ambientalmente adequadas de resíduos sólidos ou rejeitos (aterro sanitário, etc.);
- 18) Atentar para o cumprimento integral das normas e procedimentos quanto à Transparência na Gestão Fiscal;
- 19) Atentar para o cumprimento integral das normas e procedimentos quanto ao Acesso à Informação ao Cidadão;
- 20) Atentar para o cumprimento integral das normas e procedimentos quanto à alimentação do SAGRES;
- 21) Envidar esforços no sentido de elaborar de imediato o Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA do exercício de 2013;
- 22) Ainda, determinar que, na prestação de contas do exercício financeiro de 2014 da Prefeitura do Município da Pedra, seja verificado se o déficit orçamentário e financeiro se acentuou.

Recife, de dezembro de 2015

Conselheira Teresa Duere – Presidente da Segunda Câmara e Relatora - vencida por ter votado pela emissão de Parecer Prévio recomendando a rejeição das contas

Conselheiro Marcos Loreto

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior - Designado para lavrar o Parecer Prévio



Presente: Dra. Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra – Procuradora- Geral Adjunta (grifo nosso)

Destarte, com os apontamentos do Defendente, aduzidos os textos jurisprudenciais dessa Corte de Contas, resta translúcido que as falhas enumeradas não ensejaram danos do erário, nem tampouco subsistiram razões que caracterizassem dolo ou má fé nos procedimentos, o que possibilita aprovação das contas defendidas, ao menos que com ressalvas, com base no inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/2004.

Por conseguinte, pugna para que seja afastado o apontamento.

[ID.03] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.3).

A respeitosa, porém imperfeita Auditoria apontou que, quanto aos créditos adicionais, não foi identificado no texto da Lei Municipal nº 2.472/2016 nenhum dispositivo autorizando o Poder Executivo a abrir créditos suplementares.

Entretanto, Excelência, a referida lei que elaborou o Orçamento do Município de Escada para o exercício financeiro de 2017 em verdade, estabeleceu em seus artigos 8º e 9º os limites para abertura de créditos adicionais, existindo, portanto, autorização do Poder Legislativo, conforme comprova a cópia do texto da LOA que segue em apenso (ANEXO 04).

O texto da lei autoriza a abertura de créditos adicionais suplementares no importe de 20% (vinte por cento) para despesas fixadas no orçamento fiscal e da seguridade social. Vale ressaltar que o artigo 9º especificamente estabelece um rol de hipóteses em que esse percentual possa ser ainda dobrado.

Dessarte, descabida é a ideia de que não haveria autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, devendo ser afastado o apontamento em questão. É o que requer.

[ID.04] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 12.825.749,25, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).



É apontado na Auditoria que houve um déficit de execução orçamentária em razão de o Município ter realizado mais despesas do que obtido receitas.

Contudo, é mister que se ressalte o fato de que entretanto a existências das possíveis falhas apontadas, não houve prejuízo ao erário delas decorrentes, bem como nenhum óbice existiu quanto à análise dos resultados do Município, por parte da Auditoria. *In casu*, evidenciam-se apenas como falhas de cunho formal, passíveis de aprovação das contas da Defendente, ainda que com ressalvas, constituindo matéria para recomendação dessa Corte de Contas.

Esse, inclusive, é o entendimento partilhado por esse Tribunal, consoante Decisão prolatada sob relatoria do Conselheiro Carlos Porto, já mencionado e que representa a impecável jurisprudência deste Tribunal (PROCESSO T.C. Nº 9890062-6).

Imperioso ressaltar, de igual modo, que pelo histórico das arrecadações elencadas pela Auditoria, relativas a exercícios anteriores, conclui-se que, malgrado tenha ocorrido um déficit na execução orçamentária, o fator preponderante nesse processo – a arrecadação das receitas – do exercício analisado foi superior ao de 2016, num percentual de aproximadamente 10%. Tal fenômeno ocorreu de modo que o Quociente de Desempenho da Arrecadação foi o maior dentre os dois anos que antecederam o exercício de 2017.

Motivo pelo qual requer o afastamento do apontado para o campo das recomendações.

[ID.05] 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).

Conforme a Auditoria, o Balanço Patrimonial não demonstra as disponibilidades de modo segregado.



Malgrado a referida afirmação esteja correta e o Balanço Patrimonial tenha sido emitido sem a demonstração das disponibilidades por fonte/destinação de recursos de modo segregado, a informação existe. A omissão se deu por um equívoco na emissão do Balanço Patrimonial. Para sanar a falha, junta-se, à presente defesa, cópia do referido Balanço com a evidenciação da informação (**ANEXO 05**).

Reitera-se que a matéria referente à juntada da documentação para melhor aclarar as mentes dos julgadores *a posteriori* já está consolidada na melhor jurisprudência desta Egrégia Corte por se tratar de mera irregularidade formal, não ofensiva aos valores juridicamente consagrados no ordenamento pátrio. Cita-se, nesse sentido, novamente o processo TCE-PE nº 1470040-2 que corrobora esse entendimento.

Razão pela qual pugna, Excelência, pela retratação quanto ao apontamento analisado neste item.

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

O Relatório ora sob análise indica que, no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes que integra o Balanço Patrimonial, é possível verificar o registro de um déficit financeiro.

É necessário destacar que de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição, aprovado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF n.º 02, de 22 de dezembro de 2016, o quadro do superávit/déficit poderá apresentar algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro.

Eis o teor do subitem 4.4.4 da Parte IV do referido Manual:

4.4.4. Quadro do Superávit / Déficit Financeiro

Este quadro apresenta o superávit / déficit financeiro, apurado conforme o § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964.

Será elaborado utilizando-se o saldo da conta 8.2.1.1.1.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recurso (DDR), segregado por fonte / destinação de recursos. Como a classificação por fonte / destinação de recursos não é padronizada, cabe



a cada ente adaptá-lo à classificação por ele adotada.

Poderão ser apresentadas algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro, de modo que o total seja igual ao superávit / déficit financeiro apurado pela diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro conforme o quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes.

Nesse contexto, verifica-se que o quadro citado pela Auditoria pode evidenciar tanto os déficits quanto os superávits, conforme disciplina o Manual de Contabilidade. Assim sendo, requer-se o afastamento do apontamento.

[ID.07] 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 3.2.1).

Destacou a Auditoria que não consta registro de Provisão de Perdas de Dívida Ativa em conta redutora.

Íncrito representante da Corte de Contas, prever as perdas referentes à dívida ativa configura-se uma tarefa difícil, considerando que envolve diversas áreas como a contabilidade tributária e a área jurídica, com a finalidade de se apurar os resultados decorrentes das ações demandadas, bem como dos pagamentos decorrentes de cobranças administrativas.

Ademais, o sistema de tributação utilizado pelo Município, no exercício financeiro de 2017, ainda estava sendo adaptado de forma a permitir a mensuração precisa da capacidade de recebimento da dívida ativa do Município, bem como da provisão de perdas.

Conforme se verifica, tratam-se de ações que demandam tempo para adequação do sistema e construção de métodos, o que acabou inviabilizando a realização já no exercício financeiro de 2017.

Requer, pois, a reconsideração acerca do apontamento, para que seja acordada a aprovação, ao menos com ressalvas, à luz do inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/04.



[ID.08] Balanço Patrimonial do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1). [ID.09] Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).

O Relatório de Auditoria traz a baila a ideia de que o Balanço Patrimonial está sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo.

As provisões matemáticas registradas nos Balanços Patrimoniais do Município e do RPPS foram obtidas a partir das Provisões Matemáticas Previdenciárias contida na Avaliação Atuarial, elaborado pelo atuário contratado pelo Fundo Previdenciário de Escada (**ANEXO 06**).

Embora não tenha constado a referência à Avaliação Atuarial, os Balanços Patrimoniais do Município e do RPPS trazem a memória de cálculo das referidas provisões por meio das Notas e.22 e Nota 6, respectivamente, permitindo o cruzamento dos dados apresentados na referida Avaliação Atuarial e aqueles registrados nos Balanços, evidenciando a correta contabilização e a inexistência de inconsistências.

Pelo que se requer que o apontamento seja relevado ao campo das recomendações.

[ID.10] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 145. 705,54 (Item 3.4). [ID.11] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 410.833,83 (Item 3.4).

Em relação ao Regime Geral de Previdência, a Auditoria identificou que teriam deixado de repassar os valores de R\$ 145.705,54 (cento e quarenta e cinco mil, setecentos e cinco reais e cinquenta e quatro centavos), relativos as contribuições dos servidores; e R\$ 410.833,83 (quatrocentos e dez mil, oitocentos e trinta e três reais e trinta e três centavos), referentes a contribuição do Ente (patronal).

É possível verificar, todavia, no Apêndice IV do Relatório de Auditoria,



que consta na coluna da Dívida Consolidada Contabilizada, o Parcelamento de contribuições para o RGPS.

Assim, uma vez que se pode depreender que esforços estão sendo empenhados no sentido de que os montantes não repassados sejam pagos ao Regime Geral da Previdência Social por meio do parcelamento, não há que se falar em irregularidade grave cometida por parte do prefeito.

De fato, resta sedimentado, nesta Egrégia Corte, o entendimento segundo o qual tal incorreção não configura dano ao erário e pode ser, sem qualquer prejuízo, apontada no rol de meras recomendações ao prefeito. É o que se depreende dos julgados abaixo elencados.

PROCESSO T.C. Nº 0940044-8
PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOAQUIM DO MONTE (EXERCÍCIO DE 2008)
INTERESSADO: Sr. JOSÉ LINO DA SILVA IRMÃO
ADVOGADOS: Drs. NILTON GUILHERME DA SILVA OAB/PE Nº 14.853, DIEGO ANDRADE VENTURA OAB/PE 23.274 E OSMAR XAVIER ASSUNÇÃO OAB/PE Nº 24.218
RELATOR: CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA
DECISÃO T.C. Nº 0689/11

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, fls. 1.508 a 1.561;
CONSIDERANDO que houve a contratação de serviços de consultoria e assessoria nas áreas contábil, financeira e gestão fiscal, incluindo a implantação e manutenção de software para processamento da execução orçamentária e contabilidade pública (fls. 1.072 a 1.075) sem que houvesse previsão contratual expressa de garantias no sentido que os sistemas e os dados contábeis pertencem ao Município, o que desrespeita a Lei Federal nº 8.666/93, artigo 55, VI e VII, sendo o responsável o Sr. José Lino da Silva Irmão;
CONSIDERANDO que houve despesas com doações a pessoas carentes sem identificação dos beneficiários, comprovação de que esses eram pessoas hipossuficientes, bem assim não houve autorização em Lei específica, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e previsão no orçamento ou em créditos adicionais, ferindo o artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal e os Princípios expressos da Administração Pública, sendo o responsável o Sr. José Lino da Silva Irmão;
CONSIDERANDO que não foi instituído por Lei um sistema de controle interno no Município, em desconformidade com o previsto nos artigos. 31 e 74 da Constituição Federal e no artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo o responsável pelas irregularidades o Sr. José Lino da Silva Irmão;
CONSIDERANDO o descumprimento das determinações do TCE exaradas na Decisão TC nº 0311/07 e na Decisão TC nº 0756/06, configurando afronta à Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Pernambuco, artigo 69;
CONSIDERANDO que este Tribunal de Contas, Decisão TC nº 0869/09, julgou irregulares três contratações temporárias ocorridas no exercício de 2008 por ofensa ao princípio do concurso público, à vedação de admitir pessoal quando extrapolado o limite legal de gastos, bem assim por não se ter realizado processo seletivo simplificado (artigo 37, caput e inc. II, da Constituição da República, art. 22, Parágrafo Único, inc. IV da LRF e artigo 6º, da Lei Municipal nº 371/2001);



CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinado com o artigo 75, da Constituição Federal, e artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, por maioria, nos termos do voto do Conselheiro Relator, em sessão ordinária realizada no dia 24 de maio de 2011,

Julgar **REGULARES, COM RESSALVAS**, as contas do Ordenador de Despesas e Prefeito no exercício financeiro de 2008, o Sr. José Lino da Silva Irmão.

Outrossim, deixar de aplicar multa, uma vez que o processo tramita há mais de 24 meses nesta Corte.

Determinar à atual Administração, sob pena de multa nos termos do artigo 69 c/c o artigo 73, da Lei Estadual nº 12.600/2004, **adotar as seguintes recomendações:**

a) Instruir a prestação de contas de forma completa – com todos os documentos e informações -, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 70, Parágrafo Único, e Resolução TC nº 003/2008;

b) Elaborar os demonstrativos contábeis de forma que expressem com fidedignidade a situação orçamentária, financeira e patrimonial da Prefeitura e mostrem as mutações ocorridas, consoante os artigos. 90 a 93 e 101 a 106 da Lei Federal nº 4.320/64 e os Princípios da Transparência e Publicidade;

c) Elaborar o Relatório de Gestão Fiscal – RGF com todos os gastos efetivamente realizados com pessoal, a fim atender disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos. 19, 20, 54 e 55, bem assim da Constituição da República, artigo 169;

d) Retificar e republicar o RGF do 3º quadrimestre para que o mesmo apresente como despesa total com pessoal o percentual de 56,84%, conforme o exposto no presente Voto;

e) **Reter, contabilizar e recolher as contribuições dos servidores e a patronal ao respectivo regime previdenciário, em consonância com os artigos. 22 e 30 da Lei Federal nº 8.212, o Princípio da Economicidade, os Princípios expressos da Administração Pública e o dever de contribuir para seguridade social – Constituição da República, artigos. 37, 70, 40, 195 e 201;**

f) Somente contratar por inexigibilidade bens e serviços quando factualmente inviável a competição e desde que definido com precisão o bem ou serviço contratado e haja a devida justificativa de preço, uma vez que a regra geral constitui licitar, de acordo com os preceitos dos artigos. 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/93 e artigos. 5º, 37, *caput* e inc. XXI, da Constituição da República;

g) Exigir garantias contratuais sobre os sistemas e a base de dados contábil, financeira e orçamentária porventura contratada a terceiro;

h) estabelecer um sistema de controle interno específico para doações a pessoas carentes, capaz de verificar a existência prévia de autorização legal, bem assim identificar os beneficiários com a respectiva comprovação do estado de necessidade;

i) Tomar a iniciativa para criar por Lei específica um sistema de controle interno no Município, em cumprimento ao previsto nos artigos. 31 e 74 da Constituição Federal, no artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução TC nº 01/2009.

Para tal fim, determinar à Diretoria de Plenário deste Tribunal enviar ao atual gestor da Prefeitura de São Joaquim do Monte cópias do Inteiro Teor da Deliberação e do Relatório de Auditoria, fls. 1.508 a 1.561.

Vencido o voto do Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior, que julgou irregulares as presentes contas. (grifos nossos)

PROCESSO T.C. Nº 0490059-5

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA (EXERCÍCIO DE 2003)

INTERESSADO: SR. ROBERTO GILSON RAIMUNDO

ADVOGADOS: DR. NILTON GUILHERME DA SILVA – OAB/PE Nº 14.853 E DR. ANGELO DIMITRE BEZERRA ALMEIDA DA SILVA –

OAB/PE Nº 16.554 RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA DECISÃO T.C. Nº



0321/05

CONSIDERANDO que os argumentos apresentados pela defesa foram suficientes para elidir grande parte das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria; CONSIDERANDO que as demais falhas são de natureza formal, passíveis de ressalvas e recomendações para que não se repitam em exercícios financeiros futuros;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, c/c o artigo 75 da Constituição Federal, e artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04, Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 21 de março de 2005,

Julgar **REGULARES, COM RESSALVAS**, as contas do Ordenador de Despesas, Sr. Roberto Gilson Raimundo, dando-lhe, em consequência, a quitação,

Ainda, que seja enviada à atual administração municipal cópia do Relatório de Auditoria, com vistas à adoção das seguintes providências:

- 1) Atentar para as normas pertinentes ao acesso a cargos e empregos públicos, quanto à exigência de concurso público como condição precípua para o preenchimento dos seus cargos efetivos, exceto as nomeações para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração;
- 2) Atualizar e complementar as fichas e pastas funcionais de diversos servidores, a fim de comprovar o grau de escolaridade;
- 3) Atentar para as normas e práticas pertinentes às licitações, objetivando atender aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e economicidade na gestão dos recursos públicos;
- 4) Evitar o fracionamento de compras, planejando-as adequadamente, com vistas a contratar de uma só vez, e, conseqüentemente, obter preços e condições mais vantajosos à execução de suas atividades, mediante a realização dos devidos processos licitatórios;
- 5) Repassar o duodécimo para o Poder Legislativo dentro do limite permitido pelo artigo 29-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal;
- 6) Atentar para que as despesas de gastos com pessoal, tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo, ocorram dentro dos limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/00;
- 7) Atentar para a aplicação do percentual mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público;
- 8) Anexar nas despesas de publicidade os conteúdos das mensagens publicitárias;
- 9) Evitar cobranças de taxas que não estejam previstas no Código Tributário Municipal;

10) Recolher a contribuição dos servidores municipais para a Previdência Social, conforme dispõe a Lei nº 9983/00;

- 11) Atentar para a adequada classificação contábil da receita;
- 12) Determinar que o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF realize as suas reuniões ordinárias mensalmente, conforme dispõe o artigo 4º da Lei Municipal nº 899/97;
- 13) Instituir lei municipal para a concessão de diárias, conforme dispõe o artigo 37 da Constituição Federal;
- 14) Contratar veículos adequados ao transporte escolar de estudantes, conforme dispõe o artigo 126 do Código Brasileiro de Trânsito (Lei Federal nº 9.503/97);
- 15) Incluir nos controles de combustíveis e lubrificantes a quilometragem dos veículos a cada viagem realizada.

E, determinar que sejam encaminhadas cópias dos processos licitatórios, realizados na modalidade convite, de números 27/2003, 28/2003 e 42/2003, ao Ministério Público do Estado de Pernambuco, em razão dos indícios de irregularidades apontados no Relatório de Auditoria. (grifo nosso)

**PROCESSO T.C. Nº 1030078-8
SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 10/09/2013
PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS GESTORES DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE JOAQUIM NABUCO (EXERCÍCIO DE 2009)**



UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE JOAQUIM NABUCO
INTERESSADOS: Srs. MARIA MADALENA DE OLIVEIRA E JOÃO NASCIMENTO DE CARVALHO
ADVOGADOS: Drs. AMARO JOSÉ DA SILVA OAB/PE NO 22.864 E LUIZ MARQUES DE MELO OAB/PE NO 15.299
RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
ACÓRDÃO T.C. Nº 1311/13

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 1030078-8, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do Voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (fls. 2439 a 2477) e das Defesas apresentadas com respectivos documentos;

CONSIDERANDO que a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino alcançou valor deveras aproximado do percentual mínimo de 25% das receitas definidas no artigo 212, caput, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a parcial estruturação do Sistema de Controle Interno, contrariando os termos da Resolução T.C. no 001/2009 (Anexo II);

CONSIDERANDO a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro para tanto, em descumprimento à orientação contida na Decisão T.C. no 1346/07;

CONSIDERANDO a apuração da Demanda da Ouvidoria no 9363/2010 que identificou a existência do cargo de vigilante sem previsão legal,

contrariando o artigo 37, caput, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3o, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual no 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Em julgar **REGULARES COM RESSALVAS** as contas do Sr. João Nascimento de Carvalho, Prefeito e Ordenador de Despesas no exercício financeiro de 2009, da Prefeitura Municipal de Joaquim Nabuco, aplicando multa no valor de R\$ 4.000,00, prevista no artigo 73, inciso I, da Lei Estadual no 12.600/04, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br).

Dar, em consequência, quitação a Sra. Maria Madalena de Oliveira.

Determinar, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual no 12.600/2004, que os gestores da Prefeitura Municipal de Joaquim Nabuco adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Acórdão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma Legal:

- a) Realizar procedimentos administrativos, de forma a garantir melhor acompanhamento na composição e elaboração da documentação que deve constar na Prestação de Contas do exercício, a ser encaminhada ao TCE-PE da forma exigida pela Resolução específica.
- b) Atentar para o cumprimento dos limites constitucionais e legais vigentes, em especial no que se refere à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e ao repasse de duodécimo ao Legislativo Municipal.
- c) Observar as orientações contidas na Resolução T.C. no 001/2009, em especial seus Anexos I e II, para a efetiva implementação dos controles internos na Prefeitura Municipal.
- d) Demonstrar perante este Tribunal de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação deste Acórdão, que tomou as medidas necessárias ao cumprimento das ações contidas no Plano de Ação



referente à Estruturação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, conforme previsto na Resolução T.C. no 001/2009.

e) Elaborar os demonstrativos contábeis, em consonância com as normas contábeis vigentes, observando o disposto nos artigos 85, 89 e 91 da Lei Federal no 4.320/64, evitando inconsistências e divergências entre os valores neles contidos.

f) Apresentar à Inspeção Regional de Palmares, nos prazos estabelecidos, os anexos I, II e III exigidos pela Resolução T.C. no 14/2001 relativos ao FUNDEB.

g) Efetuar a correta e tempestiva contabilização e recolhimentos das obrigações previdenciárias junto ao RGPS e ao RPPS, de forma a evitar o pagamento de multa e juros pela administração municipal, assim como endividamento futuro para o Município.

h) Promover a adequação das despesas realizadas com recursos provenientes do FUNDEB, evitando-se a assunção de compromissos sem lastro financeiro no mesmo exercício.

i) Remunerar, através da folha de pagamento correspondente aos 60% do FUNDEB apenas os profissionais do magistério em efetivo exercício na função correlata, em observância às exigências contidas na Lei Federal no 11.494/07.

j) Contabilizar as dívidas do Município obedecendo ao regime de competência evitando omissões e/ou informações inconsistentes e promover a devida atualização contábil do montante da dívida junto à CELPE.

k) Esclarecer, apresentando os devidos dispositivos legais vigentes em 2009, sobre a existência, ou não, do cargo efetivo de vigilante no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Joaquim Nabuco.

Por fim, determinar que a Coordenadoria de Controle Externo, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

Recife, 11 de setembro de 2013.

Conselheiro João Carneiro Campos - Presidente da Primeira Câmara e Relator Conselheiro, em exercício, Marcos Nobrega

Presente: Dr. Guido Rostand Cordeiro Monteiro - Procurador

Portanto, há de ser este Colendo Tribunal coerente com sua jurisprudência consolidada e representada nos julgados supramencionados para que seja acordada a aprovação, ao menos com ressalvas, à luz do inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/04. É o que requer.

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

Afirma a Auditoria que o Município de Escada é incapaz de realizar o pagamento imediato ou no curto prazos de seus compromissos de até 12 meses.

Deve ser dito que a jurisprudência desta ilustre Corte de Contas é pacífica no sentido de que tal ocorrência configura irregularidade meramente formal, razão pela qual deve ser realocada para o campo das recomendações. É o que expressa a melhor



inteligência dos referidos julgados abaixo colacionados:

PROCESSO(S) T.C. Nº(S) 0290074-9
PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITA DO MUNICÍPIO DE ARCOVERDE (EXERCÍCIO DE 2001)
INTERESSADA(S): SRª ROSA MARIA LINS DE ALBUQUERQUE BARROS CORREIA
ADVOGADO(S):
RELATOR(A): AUDITOR RUY RICARDO W. HARTEN JÚNIOR, CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA DECISÃO T.C. Nº 1037/03

CONSIDERANDO que a Defendente procedeu ao recolhimento dos valores pagos por conta de encargos moratórios;

CONSIDERANDO a presença de falhas de ordem formal, dissociadas de dano ao erário municipal.

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70, 71, inciso II, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal, e artigo 17, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco,

DECIDIU a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 29 de julho de 2003,

Julgar REGULARES, COM RESSALVAS, as contas da Ordenadora de Despesas, Srª Rosa Maria Lins de Albuquerque Barros Correia, dando-lhe, em consequência, a quitação.

E que a atual Administração daquele Município adote as recomendações constantes do Relatório de Auditoria e do Laudo de Auditoria Técnica de Obras e Serviços de Engenharia, abaixo discriminadas:

RECOMENDAÇÕES CONSTANTES NO RELATÓRIO DE AUDITORIA:

Ao encaminhar os Demonstrativos Contábeis, inclusive aqueles constantes da prestação de contas, identificar os seus responsáveis – no caso do contador, além do nome do profissional, informar o número do registro no CRC;

Exigir previamente dos prestadores de serviço de transporte escolar, inclusive em licitações, quando for o caso, documentação comprobatória da adequação do motorista e do veículo ao fim a que se destina, em obediência ao artigo 136, “caput”, e artigo 138 do Código Nacional de Trânsito;

Encaminhar os futuros projetos de lei orçamentária, obedecendo ao Princípio da Unicidade Orçamentária, previsto no artigo 165, § 5º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 2º da Lei Federal nº 4320/64;

Lançar corretamente as Receitas Correntes e de Capital, evitando lançar estas últimas como Receita Corrente, assim como o registro de rubricas como o TFD no sistema extra-orçamentário, pois não há base legal para assim o fazer;

Empenhar e realizar despesas dentro do limite dos recursos, atentando para a diminuição do Resultado Financeiro Deficitário, causado por um Passivo sem cobertura financeira, capaz de comprometer a administração das finanças do Município em futuros exercícios;

Instituir sistema de controle interno, conforme previsto nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, através da elaboração de normas e rotinas, definindo os responsáveis para atestar o recebimento de mercadorias adquiridas - pelas normas de controle interno, devem ser responsáveis os próprios solicitantes dos materiais nada obstando a delegação dessa responsabilidade aos servidores pertencentes aos quadros das referidas secretarias;

Informar nas requisições de abastecimento de veículos da frota municipal a quilometragem constante do velocímetro – logicamente, este deve estar em perfeito funcionamento;

Atentar para a correta classificação da despesa em relação à finalidade informada nas requisições, para abastecimento de combustíveis, a fim de evitar incorreções;

RECOMENDAÇÕES CONSTANTES NO LAUDO DE AUDITORIA



TÉCNICA DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA:

Utilização, no orçamento de referência, dos preços máximos admitidos pela Prefeitura (já com BDI e encargos), para que o mesmo possa servir de parâmetro para desclassificação das propostas com preços superiores ao admitido no edital; Indicar o regime de execução a ser adotado, conforme inciso II do artigo 10 da Lei nº 8.666/93;

Indicação de prestação de garantia adicional, caso a proposta vencedora se enquadre no disposto no § 2º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93;

Indicar quais são as parcelas mais relevantes da obra;

Indicar o critério de desclassificação quanto às propostas com valores superiores ao fixado no orçamento estimado;

Indicar o critério de desclassificação quanto às propostas com valores manifestamente inexequíveis, nos termos do § 1º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93;

Indicação, no edital, dos preços máximos admitidos, estabelecendo o orçamento de referência como preço máximo admitido;

Inclusão de cláusula determinando a apresentação, juntamente com o orçamento, de planilhas que expressem a composição dos preços unitários, composição do BDI e composição dos encargos sociais;

Menção de que as propostas que se enquadrarem no § 1º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93 serão desclassificadas por preços inexequíveis;

Condicionar o pagamento da 1ª parcela à apresentação da ART da obra no CREA;

Condicionar os pagamentos das parcelas à apresentação da guia de recolhimento do INSS e FGTS e da folha de pagamento, já exigíveis;

Condicionar o último pagamento à entrega final da obra;

Convidar no mínimo mais um interessado quando realizar novo convite para objeto idêntico ou assemelhado;

Observar os limites licitatórios e evitar licitar na modalidade em que o valor a ser contratado esteja muito próximo do seu limite máximo, pois um eventual preço mais alto pode determinar a realização de novo procedimento licitatório;

Convidar, preferencialmente, mais de três firmas nos processos licitatórios realizados, a fim de obter maior competitividade entre os licitantes e, conseqüentemente, a melhor proposta possível, como também evitar repetição do certame, em função da desistência ou desqualificação de uma das firmas participantes;

Atentar para uma melhor fiscalização na execução dos contratos celebrados, com o objetivo de garantir o fiel cumprimento das cláusulas pactuadas;

Manter controle sobre a quitação, pelo contratado, dos encargos previdenciários decorrentes da execução dos contratos, de forma a evitar a responsabilidade solidária da Administração, nos casos de inadimplência;

Numerar seqüencial e cronologicamente os contratos firmados por exercício;

Elaborar Boletim de Medição, a fim de respaldar os pagamentos efetuados das parcelas;

Emitir Ordem de Serviço para autorizar o início da obra;

Lavrar Termo de Recebimento quando da conclusão da obra;

Firmar Termo Aditivo, quando couber, para execução de serviços adicionais, bem como, nos casos de prorrogação do prazo de entrega da obra;

Elaborar, SEMPRE, projeto básico e orçamento de referência para realização de processo licitatório, conforme exigência da Lei Federal nº 8.666/93, artigo 7º, § 2º, incisos I e II;

Exigir que as firmas participantes dos processos licitatórios referentes às obras e serviços de engenharia possuam registro ou inscrição no CREA;

Cumprir o que determina a Resolução TC nº 08/92 e a Instrução Normativa TC nº 01/92, que estabelecem normas para registro e controle da documentação referente a Obras e Serviços de Engenharia;

Atender a Resolução TC nº 04/97, no que se refere aos Mapas Demonstrativos de Obras e Serviços de Engenharia;

Atentar para a retenção do Imposto de Renda no caso de serviços de engenharia;

Adotar o uso do livro de ocorrências nas obras;

Atualizar os projetos quando a execução da obra estiver diferente dos mesmos.

Por fim que se dê conhecimento ao Ministério Público e ao Ministério da Previdência Social da indisponibilidade financeira daquela Prefeitura para fazer face aos depósitos do IPSEP e do INSS. (grifo nosso)



DECISÃO T.C. Nº 0655/01
PROCESSO TC Nº 9990016-6 - PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BOM CONSELHO, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1997.
RELATOR: CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSO.

Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 22 de maio de 2001,
CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria às fls. 114 a 121 dos autos;
CONSIDERANDO a utilização de sistema contábil inadequado, não utilizando o Método das Partidas Dobradas;
CONSIDERANDO a inexistência dos livros contábeis obrigatórios Diário e Razão;
CONSIDERANDO o resultado financeiro desfavorável e o déficit orçamentário causados pela deficiente previsão das receitas do Fundo aliada à autorização para a realização de despesas superiores à receita prevista;
CONSIDERANDO a ausência de controle interno, causada pela não-observância dos elementos básicos referentes ao dito controle;
CONSIDERANDO que as irregularidades apresentadas no Relatório de Auditoria não causaram danos ao erário municipal, nem tampouco são suficientes para macular a presente prestação de contas, mas devem ser observadas para que não se repitam em exercícios financeiros futuros;
CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, parágrafo 3º, c/c o artigo 75 da Constituição Federal e artigo 17, inciso II, da Lei nº 10.651/91, Julgar **REGULAR, COM RESSALVAS**, a presente prestação de contas, dando, em consequência, a quitação à Ordenadora de Despesas, Sra. Cláudia Cavalcante Matos. Outrossim, que a gestão do Fundo de Assistência Social de Bom Conselho adote as seguintes recomendações, visando a evitar em exercícios financeiros futuros a repetição das irregularidades observadas na presente prestação de contas:
Apresentar a prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social de Bom Conselho no prazo legal;
A escrituração contábil deve utilizar o Método das Partidas Dobradas, com adoção dos livros Diário e Razão;
As propostas orçamentárias e sua execução, em futuros exercícios financeiros, devem ser fundamentadas no princípio do equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas;
Manter as fichas individuais das pessoas beneficiadas por doações com os elementos que lhe caracterizaram como beneficiários das mesmas. (grifo nosso)

Os orçamentos do Município foram elaborados e executados conforme critérios científicos com apoio técnico na medida do possível para que a gestão ocorresse em consonância com os ditames dos diplomas legislativos que regem as Finanças do Município e de acordo com o plano de governo eleito pelas urnas.

Isto posto, requer o Defendente que sejam suas contas aprovadas com ressalvas, com amparo no inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/04.

[ID.13] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).



Aduz a Auditoria que, compulsando o documento 47 da Prestação de Contas, teria verificado a existência de repasses de duodécimos após o prazo.

Verificando-se o referido documento constata-se que apenas nos meses de maio e dezembro o repasse se deu poucos dias após o prazo legal.

É importante destacar que nenhum prejuízo foi causado ao Poder Legislativo em decorrência do repasse extemporâneo, considerando o diminuto lapso temporal em que o atraso se deu, que foi de 5 (cinco) e 8 (oito) dias, respectivamente.

Fato digno de menção é que, ainda conforme a mesma Auditoria e o documento 47, o referido repasse foi feito em sua integralidade e no valor devido. O valor repassado foi exato, segundo consta no Demonstrativo de Repasses dos Duodécimos à Câmara - Exercício de 2017, no montante de R\$ 4.287.270,36 (quatro milhões, duzentos e oitenta e sete mil, duzentos e setenta reais e trinta e seis centavos), ou seja, 7% da receita efetivamente arrecadada.

Considerando, pois, que o atraso foi irrisório e os valores devidamente repassados integralmente, mister considerar que a gravidade da classificação da impropriedade deve ser amenizada, afastando-se eventual penalidade ao ora Defendente.

Ante o exposto, espera o Defendente o afastamento do apontamento em questão.

[ID.14] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).

O Relatório de Auditoria afirma que a despesa total com pessoal para o ano de 2017 foi acima do previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cumprе salientar, *ab initio*, que a questão destacada é tema sensível e abarca um problema estrutural do Município que se protraí no tempo. Isso é dito, porque o próprio Relatório afirma que desde o ano de 2012 a Prefeitura realiza gastos com pessoal acima do limite determinado pelo diploma legislativo e desde 2010 este Colendo Tribunal



vem abrindo processos para analisar a ausência de recondução da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo Municipal ao limite prescrito na LRF, nos prazos nela estabelecidos.

No mais, acerca do assunto é pacífica a jurisprudência do TCE/PE no sentido de que tal apontamento deve ser deslocado para a seção de recomendações:

PROCESSO T.C. Nº 0301447-2
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO (EXERCÍCIO DE 2002)
INTERESSADO: SR. JOSÉ AGLAILSON QUERÁLVARES ADVOGADO;
RELATOR: CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM DOS SANTOS ÓRGÃO
JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
PARECER PRÉVIO

CONSIDERANDO que a despesa com pessoal extrapolou o limite determinado nos artigos 20 e 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no artigo 10, inciso IX, da Lei Federal nº 8.429/92;

CONSIDERANDO o descumprimento do limite de gastos com serviços de terceiros, previsto no artigo 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que apesar do Município não ter aplicado o percentual mínimo em educação, nos termos do que prevê o artigo 212 da Constituição Federal, foi recomposta a aplicação no FUNDEF;

CONSIDERANDO que as aplicações no ensino fundamental não atingiram o mínimo exigido, violando o artigo 60 do ADCT;

CONSIDERANDO as diversas falhas de ordem formal que não foram justificadas a contento;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal,

EMITIU a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 05 de dezembro de 2005,

PARECER PRÉVIO, em que recomenda à Câmara Municipal da VITÓRIA DE SANTO ANTÃO a **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS**, das contas do PREFEITO, Sr. JOSÉ AGLAILSON QUERÁLVARES, relativas ao exercício financeiro de 2002, de acordo com o disposto nos artigos 31, parágrafos 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, parágrafo 1º, da Constituição de Pernambuco. (grifos nossos)

Por esse diapasão, requer o Defendente sejam suas contas aprovadas, ao menos com ressalvas, em consonância com o disposto nas informações prestadas e ao abrigo do inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/04.

[ID.15] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1).

Afirma o Relatório que a despesa com pessoal não foi reconduzida para o



centro da meta legalmente delimitada no período correto.

É preciso apontar, ainda, que, consoante pesquisa no sítio digital desta Egrégia Corte¹, no tocante às despesas com vencimentos e vantagens fixas com pessoal civil, ao contrário do ano anterior, cuja tendência era aumentar, houve uma reversão para iniciar um processo de redução de gastos nessa área.

Observando o acima descrito, conclui-se com absoluta clareza que o Município envidou todos os esforços possíveis na tentativa de debelar os percentuais excessivos encontrados.

Logo, em que pese esta administração ter sido também afetada por esse problema histórico, ela vem tomando medidas no sentido de se adequar aos limites legais, motivo pelo qual se pede o a retratação quanto a esse apontamento.

Nessa toada requer o Defendente sejam suas contas aprovadas, ao menos com ressalvas, em consonância com o disposto nas informações prestadas e ao abrigo do inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/04.

[ID.16] Reincidente extrapolação do limite de despesa com pessoal (Item 5.1).

Alega a respeitosa Auditoria que recaiu o Município em reincidência na violação do dispositivo que veda a extrapolação ao limite de despesa com pessoal.

Nesse passo, conforme demonstrado nos pontos anteriores, o problema está incrustado na história do Município e resta claro e evidente que houve sim, a adoção de medidas visando à redução do referido percentual, porém de forma gradativa.

Nesses termos, considerando a argumentação aqui exposta ficou caracterizada a falha sanável (falha formal), que não representa motivo de rejeição das contas do Defendente. Desta feita, espera o Defendente pela reconsideração do presente

¹ O detalhamento está disponível em: <<https://sistemas.tce.pe.gov.br/tomeconta/Despesas!principal>>. Acesso em 04/11/2019.



apontamento.

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

O Relatório de Auditoria aponta que teriam sido realizadas despesas com os recursos do FUNDEB sem lastro financeiro.

Ressalte-se que as despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB em 2017, embora não possam ser quitadas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do exercício de 2018, podem ser quitadas com recursos próprios.

Analisando as despesas de restos a pagar vinculados ao FUNDEB do exercício financeiro de 2017 pagas no exercício financeiro de 2018 constata-se que o pagamento foi realizado com recursos próprios, conforme evidencia o demonstrativo em apenso (ANEXO 07).

Diante do exposto, resta comprovado que INEXISTE qualquer irregularidade, razão pela qual se requer que seja afastado o apontamento.

[ID.18] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 133.304.870,97 (Item 8.2).

A Auditoria afirma que há desequilíbrio atuarial com déficit no Regime Próprio de Previdência Social.

Todavia, é possível notar, compulsando os documentos da Auditoria e os ora anexados, que a situação não é de tamanha gravidade.

Em verdade, pode-se verificar que, no Apêndice XIII da Auditoria, consta o valor atual de um Plano de Amortização do Deficit Atuarial estabelecido em lei 226.900.529,99, evidenciando os esforços no sentido de sanar a problemática.



No **ANEXO 06**, outrossim, na seção da Projeção Atuarial do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, no que concerne o demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, está demonstrado que, com base no orçamento da Seguridade Social, é possível identificar para o ano de 2017 um Saldo Financeiro de R\$ 5.562.501,89 (cinco milhões, quinhentos e sessenta e dois mil, quinhentos e um reais e oitenta e nove centavos).

Válido é ressaltar, ainda, que, consoante o mesmo Relatório, em 2017, o RPPS de Escada especificamente apresentou resultado previdenciário superavitário em R\$ 400.459,67 (quatrocentos mil, quatrocentos e cinquenta e nove reais e sessenta e sete centavos), não deixando margem a quaisquer dúvidas sobre a capacidade do Município equilibrar as contas do regime.

Razão pela qual se pugna pela reconsideração do apontamento.

[ID.19] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 6.592.148,82 (Item 8.3).

A Auditoria apontou no referido processo que houve recolhimento integral das contribuições dos servidores; contudo, foi identificada a ausência de recolhimento das contribuições patronais no montante de R\$ 6.592.148,82 (seis milhões, quinhentos e noventa e dois mil, cento e quarenta e oito reais e oitenta e dois centavos).

É possível verificar, todavia, no Apêndice IV do Relatório de Auditoria, que consta na coluna da Dívida Consolidada Contabilizada, o Parcelamento de contribuições para o RPPS.

Assim, uma vez que se pode depreender que os montantes não repassados estão sendo pagos ao Regime Geral da Previdência Social por meio do parcelamento, não há que se falar em irregularidade cometida por parte do prefeito.

É como entende esta Egrégia Corte nas já citadas decisões nos autos do PROCESSO T.C. Nº 0940044-8, assim como do PROCESSO T.C. Nº 0490059-5 e do



PROCESSO T.C. Nº 1030078-8 já transcritas.

Isto posto, para o caso em apreço, reiteramos a essa Colenda Corte que sejam ponderadas as colocações inseridas no presente memorial de defesa e, assim procedendo, trate a falha em comento como recomendação, a exemplo do ocorrida com os supramencionados julgados.

Importa reiterar, ademais, o que se afirmou no tópico anterior, que, consoante o mesmo Relatório, em 2017, o RPPS de Escada apresentou resultado previdenciário superavitário em R\$ 400.459,67 (quatrocentos mil, quatrocentos e cinquenta e nove reais e sessenta e sete centavos), não havendo com o que se preocupar nesse sentido, haja vista ser incontroverso o equilíbrio financeiro da municipalidade no que concerne ao Regime Próprio da Previdência.

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 considerada como falha de cunho formal, passível de aprovação, ao menos com ressalvas, à luz do inciso II, do art. 59, da Lei Estadual nº 12.600/04. É o que requer.

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

No que se refere à transparência, muito embora o Relatório afirme que o nível da mesma para as contas da Prefeitura seja “moderado”, conclui que não compre os requisitos necessários para que seja considerado “desejável”, supostamente violando o que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, do Acesso à Informação e a Magna Carta.

Há que se ressaltar, no entanto, que o referido Relatório não especifica quais são as medidas cabíveis para que haja o melhoramento do Índice de Transparência do Município, restando completamente desarrazoada a ideia manifestada na Auditoria de que



seria ainda necessário dispor do mais elevado nível de transparência para que sejam evitadas indevidas represálias pelos critérios elencados. Não resta evidenciado, dessarte, no Relatório, nem os parâmetros utilizados, tão menos a pontuação atingida pelo Município em cada um desses parâmetros.

Ademais, cabe destacar que o índice médio de transparência dos Municípios de Pernambuco é de 463,57, em 2017, i. e., “insuficiente” e apenas um minúsculo quantitativo de Municípios (1,09%)² alcança o nível “desejado”, localizando-se o Município de Escada, portanto, bastante acima da média estadual, vez que se encontra com nível “moderado” de transparência.

Por conseguinte, exigir o mais elevado nível de transparência de municípios do interior do estado de Pernambuco, sob pena de julgamento pela Casa de Vereança e conseqüente cassação do mandato, impossibilidade de recebimento de repasse voluntário e pagamento de multa seria deveras irrazoável, tendo em vista que a ampla maioria dos municípios e seus gestores restariam demasiadamente e indevidamente prejudicados.

Cumprе salientar que o nível de transparência do Município, consoante o mesmo levantamento dos Índices de Transparência dos Municípios de Pernambuco, vem em uma série crescente quando comparados os anos avaliados, saindo da pontuação de 557,5, em 2016, para 593,5, em 2017.

Ressalte-se que, em todo o Estado de Pernambuco, apenas a Capital e o Município de Jaboatão dos Guararapes conseguiram atingir o nível de transparência desejado, ficando em primeiro e segundo lugar, respectivamente, no ranking apurado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Destaque-se que a partir do terceiro colocado até o centésimo primeiro, o índice de transparência foi o moderado.

Por fim, considerando-se que o Município vem envidando esforços no sentido de atualizar o Portal da Transparência, requer-se que seja afastada a suposta

² O detalhamento da classificação está disponível em: <<https://tce.pe.gov.br/indexdetransparencia2017/>>.

Acesso em 04/11/2019.



deficiência.

III – DA AUSÊNCIA DE CULPA OU DOLO

Sem embargos de ter sido demonstrada a legalidade das condutas, apenas por força de argumentação, importa tecer alguns comentários acerca da responsabilidade civil dos servidores públicos.

De início, oportuno trazer um recorte da magistral obra da administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 675):

Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença a presença de um comportamento desonesto.

Nesse diapasão, acaso confirmadas as ditas irregularidades, devem ser, à luz dos princípios vetores do instituto da responsabilidade, atribuídas a quem lhes deu causa, ou seja, ao agente expert incumbido de acompanhar e alimentar o sistema SAGRES.

Por relevante, é imprescindível rememorar que a responsabilização do agente público deve observar a Teoria da Responsabilidade Civil Subjetiva. Esta a orientação do legislador constitucional, que dispôs no seu art. 37, § 6º:

Art. 37. (...)§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de **dolo ou culpa**.

Como explicita a parte final do dispositivo constitucional, a sistemática adotada pelo ordenamento jurídico nacional, para regramento da responsabilidade civil dos servidores públicos, alberga, indubitavelmente, a teoria subjetiva, somente aplicável à objetiva na presença de norma expressa. Assim, sucintamente, prescreve a regra: ao Servidor Público apenas é imputável o ato ou omissão praticado com culpa ou dolo.

Yussef Said Cahali (Responsabilidade Civil do Estado, 2ª Edição, São Paulo: Malheiros, 1995. Pág. 278), em minucioso trabalho sobre a Responsabilidade Civil



Estatual assim expõe, deixando inquebrantável o marco sob o qual deve ser enxergada a matéria:

Assim, enquanto a responsabilidade civil do Estado ou da entidade empregadora é objetiva, a responsabilidade regressiva do servidor ou causador do dano vincula-se à teoria subjetiva da responsabilidade civil, apurando-se a sua culpabilidade segundo os critérios do direito comum, compreendendo o dolo ou a culpa *stricto sensu*, sem qualquer perquirição quanta à gravidade desta.

Na esfera civilista, de onde provém a teoria da Responsabilidade Civil com intensa história doutrinária, o tema é objetivado nos arts. 159 do Código Civil de 1916 e 186 do Código Civil de 2002, cuja regra, com pequena variação entre os diplomas citados, é:

Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, fica obrigado a reparar o dano.

Os requisitos que oferecem ao Poder Público, conforme o substrato normativo transcrito, o condão de responsabilizar seus agentes são, sob o lastro das lições já expostas: (i) ação ou omissão antijurídica; (ii) culpa ou dolo; (iii) relação de causalidade entre a ação ou omissão e o dano verificado; e a (iv) ocorrência de um dano material ou moral.

Como se viu, não se pode dos atos do Defendente, ainda que analisado como exercendo a função de ordenador de despesa, extrair-se danos à Administração Pública, muito menos nexos causais entre sua conduta e eventuais prejuízos; mas é de outro fato que ora se trata.

Isto porque, expressos os contornos teóricos e normativos, queda indubitável que a responsabilidade civil somente é atribuível aos gestores da coisa pública na exata medida em que, no seu agir, contribuam para o evento lesivo **com dolo ou culpa**.

Todos os crimes de responsabilidade são dolosos, vale dizer, intencionais, porquanto o prefeito ou seu substituto busca de forma intencional o resultado, ou assume o risco de produzi-lo. (Paulo Mascarenhas, *Improbidade Administrativa e Crimes de Responsabilidade de Prefeito*, Ed. LED – Editora de Direito Ltda., São Paulo, 1999, p. 70)



Tanto assim o é que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco no art. 59, inciso III e suas alíneas, apenas admite sejam julgadas irregulares as contas na ocorrência de hipóteses específicas, que denotam dolo ou culpa do agente público.

A aparência de legalidade, aliás, deve ser o que importa para a aferição de sua responsabilidade.

Como dito, a penalização do gestor público somente é possível mediante a sua atuação pessoal e dolosa.

Significa dizer que ao agente somente pode ser atribuída a responsabilidade pelos atos nos quais este tenha diretamente intervindo, na esfera de suas atribuições específicas e movido, ademais, com inequívoco intuito doloso.

Em caso semelhante, afastando a penalização do servidor em face de atos de terceiros, pronunciou-se o Tribunal de Contas da União:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. HABILITAÇÃO IRREGULAR DE LICITANTES. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE. ACOLHIMENTO. EFEITOS INFRINGENTES. INSUBSISTÊNCIA DA MULTA.1. O agente público somente poderá ser responsabilizado na medida em que tenha atuado pessoal e culposamente para a concretização do ato danoso ou desde que tenha se omitido em evitá-lo.2. Demonstrada cabalmente a ausência de participação das embargantes nos atos impugnados, impõe-se o acolhimento dos embargos, com efeitos infringentes, no sentido de dar provimento ao pedido de reexame para tornar insubsistente a multa aplicada. (TCU - Acórdão 54/2006 - Segunda Câmara – Ministro Benjamin Zymler - Dou 07/02/2006)

No corpo do julgamento, elucida o ilustre Ministro Relator:

Além disso, não há indícios nos autos de que as embargantes tenham participado da análise dos recursos administrativos impetrados pelas licitantes contra o resultado de habilitação do certame. Embora as respostas desses recursos sejam datadas 28/10/2002, aproximadamente um mês após a edição do ato de designação da nova comissão, não consta dos documentos qualquer assinatura das recorrentes, mas, tão-somente, do então Presidente da Comissão de Licitação, Sr. João Carlos de Oliveira Mello, e do Gerente Executivo da entidade, Sr. Jonas César Wallauer.12. Com efeito, o § 3º do art. 51 da Lei de Licitações estabelece a responsabilidade solidária dos membros da comissão de licitação pelos atos praticados, ressalvadas manifestações expressas em sentido contrário. Contudo, a solidariedade de que trata esse dispositivo legal pressupõe a efetiva prática dos atos por esses agentes. Se não houver essa comprovação, não que se falar em



responsabilidade.¹³ Ademais, a responsabilidade solidária de integrantes de comissão de licitação não independe de culpa. Assim, o agente público somente poderá ser responsabilizado na medida em que tenha atuado pessoal e culposamente para a concretização do ato danoso ou desde que tenha se omitido em evitá-lo.¹⁴ No caso em tela, os elementos presentes nos autos apenas comprovam a participação das embargantes na fase de abertura e julgamento das propostas de preços da licitação, ocasião em que fase de habilitação, com todos os vícios constatados, encontrava-se exaurida (fls. 249/251, vp). 15. Por outro lado, não considero razoável exigir das responsáveis a revisão de atos pretéritos, até mesmo porque, estando a Administração jungida ao princípio da legalidade, supõe-se que estes tenham sido produzidos de acordo com os preceitos legais, em função da presunção de legitimidade que acompanham os atos administrativos.

O certo é que vigora no Direito Brasileiro a perquirição do elemento subjetivo para a averiguação da tipicidade e reprovabilidade da conduta.

Por todo o exposto, cumpre aqui enfatizar que das irregularidades suscitadas na decisão em tela, nenhuma se presta em configurar situação de ato de improbidade administrativa, de grave infração à norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, de desvio ou culposa aplicação antieconômica de verbas públicas, não sobejando quaisquer irregularidades graves e/ou prejuízos ao erário municipal que enseje a rejeição das contas do Defendente.

IV - CONCLUSÃO

Dessa monta, conclui-se, pois, que após tais esclarecimentos, não sobejam quaisquer irregularidades graves e/ou prejuízos ao erário municipal que enseje a aplicação de quaisquer penalidades.

Ante o exposto, requer o Defendente que a presente defesa seja recebida e, por conseguinte, seja julgado improcedente qualquer intento de irregularidade de suas contas.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, em especial, juntada ulterior de documentos.



Termos em que,
Pede deferimento.

Recife, 21 de novembro de 2019.

RAQUEL DE M. F. GOUVEIA
OAB/PE 33.053