



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

78ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 04/12/2018

**PROCESSO TCE-PE N° 16100074-5**

**RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS**

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

**EXERCÍCIO:** 2015

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Ibimirim

### INTERESSADOS:

José Adauto da Silva

PE) GIORGIO SCHRAMM RODRIGUES GONZALES OAB/PE N° 910-B (OAB 910-B-

## RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de Ibimirim**, relativas ao exercício financeiro de 2015, 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). A Prefeitura teve como Ordenador de Despesas nesse período o **Sr. José Adauto da Silva**, Prefeito do Município.

Cumprir destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através 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.

Da análise dos autos, foi emitido Relatório de Auditoria (doc. 86), que evidencia o **descumprimento do limite de Despesa Total com Pessoal (DTP) durante todo exercício, pela Prefeitura Municipal**, atingindo os percentuais de 59,16% da RCL no 1º Quadrimestre/2015, 61,11% no 2º Quadrimestre/2015 e 59,09% no 3º Quadrimestre /2015. O Relatório Técnico registra, ainda, algumas irregularidades e deficiências, a seguir descritas (**item 11.1 do Relatório de Auditoria**, pp. 53-58):

#### a. Na Gestão Orçamentária:

- [ID.01] Ausência de elaboração da Programação Financeira (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.02] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.03] 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.04] Existência de deficit de execução orçamentária, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 4.216.585,78 (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.05] 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.06] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.07] Inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.08]/[ID.09] Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias ao RGPS (**itens 3.4.2 e 9.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.10] Ausência de elaboração de cronograma de execução mensal de desembolso (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.11] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**).

#### **b. Gestão Financeira e Patrimonial:**

- [ID.12] 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.02] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.03] 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.13] Deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.14] 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.15] Não foram recolhidas ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 103.183,08 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.16] Aumento do passivo do Município ante o Regime Geral 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 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.17] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 328.134,89 (item 3.4.2 do **Relatório de Auditoria**).
- [ID.18] Ausência de evidenciação no Balanço Patrimonial do município das provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (item 3.4.3 do **Relatório de Auditoria**).

#### c. Quanto à Gestão da Educação:

- [ID.19] 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**).

#### d. Sobre a Gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS):

- [ID.20] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -683.797,34, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (item 9.1 do **Relatório de Auditoria**).
- [ID.21] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuições patronais, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 366.348,89 (item 9.3 do **Relatório de Auditoria**).
- [ID.22] Repercussão negativa na capacidade de acumular de recursos (item 9.1 do **Relatório de Auditoria**) quando, segundo a avaliação atuarial (item 9.2 do **Relatório de Auditoria**), havia expectativa de um resultado financeiro positivo para o exercício.
- [ID.23] RPPS em desequilíbrio atuarial (item 9.2 do **Relatório de Auditoria**).
- [ID.24] Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassado ao regime próprio R\$ 135.263,92 (item 9.3 do **Relatório de Auditoria**).
- [ID.25] Impacto no deficit atuarial do RPPS (item 9.2 do **Relatório de Auditoria**), em virtude de deixarem de ingressar receitas previdenciárias.
- [ID.26] Possibilidade de comprometimento da execução orçamentária-financeira do exercício seguinte, em função da inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de exercícios anteriores (item 3.4.1 do **Relatório de Auditoria**).
- [ID.27] Impacto no desequilíbrio financeiro do RPPS (item 9.1 do **Relatório de Auditoria**), em virtude de deixarem de ingressar receitas previdenciárias.

#### e. Com relação à Transparência Pública:



- [ID.28] O Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar n<sup>o</sup> 131/2009, na Lei n<sup>o</sup> 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Insuficiente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE), (**item 10.1 do Relatório de Auditoria**).

Devidamente notificado (docs. 87 a 88), nos termos do art. 49 da Lei Estadual n<sup>o</sup> 12.600 /2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), o interessado, **Sr. José Adauto da Silva, apresentou sua defesa escrita** (doc. 97), com respectivos anexos (docs. 98 a 116), por meio de seu procurador, legalmente habilitado nos autos para tanto (doc. 96).

É o relatório.

### VOTO DO RELATOR

Registre-se inicialmente que o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do parecer prévio pelo TCE-PE, com fins de dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1<sup>o</sup>, inciso III, e à Lei Estadual n<sup>o</sup> 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE-PE), art. 2<sup>o</sup>, inciso II.

Passo, então, à análise dos pontos elencados no Relatório de Auditoria, em confronto com a defesa apresentada.

## 1. Gestão Orçamentária

Como vimos acima, no **item 2 do Relatório de Auditoria**, a auditoria destaca os seguintes pontos na **Gestão Orçamentária do Município** (doc. 86, pp. 4-13):

- [ID.01] Ausência de elaboração da Programação Financeira (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidades/deficiências relacionadas:
- [ID.02] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.03] 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.04] Existência de deficit de execução orçamentária, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 4.216.585,78 (**item 2.5 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.05] 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.06] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.07] Inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.08]/[ID.09] Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias ao RGPS (**itens 3.4.2 e 9.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.10] Ausência de elaboração de cronograma de execução mensal de desembolso (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**) que, segundo a auditoria, apresenta como irregularidades/deficiências relacionadas: [ID.02] a [ID.09], acima descritas.
- [ID.11] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**), que apresenta também como irregularidades/deficiências relacionadas: [ID.02] a [ID.09], acima descritas.

Em sede de defesa (doc. 97), o interessado alega que:

### **ITEM 2.3 Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso [ID. 11]**

O processo de elaboração da programação financeira e do cronograma de desembolso consiste em uma tarefa complexa, considerando que as prioridades quanto as alocações dos recursos podem ser modificadas ao longo do exercício financeiro.

**Há que se ponderar que o município de Ibimirim, apesar de não ter estabelecido uma Programação Financeira e Cronograma de Desembolso, conseguiu obter resultados satisfatórios**, conforme constata a própria Auditoria às folhas 15 e 16 do Relatório, onde evidencia que a liquidez imediata do município passou de um índice de 0,25 em 2014 para 0,35 em 2015, o que representa uma redução de 0,10.

Igualmente, a liquidez corrente do município teve uma elevação 0,33 em 2014 para 0,47 em 2015.

Outrossim, é necessário destacar que foram elaborados Cronograma de Execução Mensal de Desembolso e Previsão de Arrecadação das Receitas Municipais (**Docs. 01A e 01B**). Constata-se, portanto, que o município de Ibimirim tem evoluído positivamente, apresentando resultados expressivos, não restando dúvidas de que a atual gestão tem primado pelo restabelecimento do equilíbrio financeiro.



Por conseguinte, verifica-se que a finalidade estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi atendida, não incorrendo o município em prejuízo.

## ITEM 2.5 Execução Orçamentária [ID 04]

A situação do Município de Ibimirim não deve ser vista de forma isolada. 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 e orçamentário dos Municípios. Dessa forma, as variações entre as previsões de repasses e os valores realizados impactam diretamente as estimativas no âmbito municipal, bem como a programação das despesas.**

Frise-se que do valor total das receitas previstas (R\$ 64.025.000,00), o montante de R\$ 7.674.000,00 corresponde a receitas de capital, ou seja, 11.98% do total previsto. Do Montante destas receitas de capital houve o repasse pelos governos Federal e Estadual do valor de R\$ 906.528,41, gerando um déficit de arrecadação de receitas de capital da ordem de R\$ 6.767.471,59, conforme demonstra o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (**Doc. 02**).

Ademais, **no exercício financeiro de 2015 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:

(...).

Era inesperado que a situação econômica do País fosse se tornar tão instável, beirando a crise, que acabou se agravando no exercício 2015, com a recessão do País. É importante salientar que os municípios brasileiros, sobretudo os do Nordeste, recebem o maior volume de recursos por meio das transferências constitucionais e legais.

Ademais, importa destacar que do montante de R\$ 51.563.849,86, de despesas orçamentárias em 2015, o valor de R\$ 2.979.830,90, corresponde a restos a pagar não processados, conforme consta no Relatório de Auditoria à folha 22. Uma vez inscritas como restos a pagar não processados, tais despesas não passaram pela fase de liquidação em 2015, desta forma os



valores das despesas não processadas não geram obrigação de pagamento, uma vez que o serviço não foi prestado e/ou o produto não foi recebido. Ressalte-se, que do ponto de vista jurídico-contábil é a liquidação que cria de fato a obrigação.

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, resta evidenciado que para fins de apuração do déficit orçamentário devem ser abatidos os restos a pagar não processados e que **a frustração da receita em decorrência da instabilidade financeira do País reflete negativamente no resultado orçamentário, gerando déficits, 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, levado ao campo das recomendações. (Grifou-se).

Das alegações acima, vê-se que não há comprovação nos autos que demonstrem a regularização da totalidade das situações constatadas pela auditoria, em especial no que tange à ausência de elaboração da Programação Financeira e à incapacidade do Município de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, realizando inscrição de Restos a Pagar, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio. Tais falhas infringem as normas de controle orçamentário e financeiro, evidenciando ausência de um planejamento governamental eficaz. Portanto, **ensejam determinações para que não persistam em futuros exercícios**.

## 2. Gestão Financeira e Patrimonial

No **item 3 do Relatório de Auditoria**, a auditoria destaca os seguintes achados na **Gestão Financeira e Patrimonial do Município** (doc. 86, pp. 13-27):

- [ID.12] 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**), tendo como irregularidade/deficiência relacionada:
- [ID.13] Deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (**item 7.3 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.02] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**), que apresenta como irregularidades/deficiências relacionadas: [ID.04] e [ID.05], mencionadas no item anterior.
- [ID.03] 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**), apresentando como irregularidades /deficiências relacionadas aquelas descritas em: [ID.04], [ID.05] e [ID.13], mencionadas no item anterior.
- [ID.14] 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.15] Não foram recolhidas ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 103.183,08 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**), apresentando como irregularidade relacionada:
- [ID.16] Aumento do passivo do Município ante o Regime Geral 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 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.17] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 328.134,89 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**), tendo como irregularidade relacionada aquela descrita em [ID.16], acima.
- [ID.18] Ausência de evidenciação no Balanço Patrimonial do município das provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (**item 3.4.3 do Relatório de Auditoria**).

O interessado, por sua vez, em sede de defesa, alega que (doc. 97):

### **ITEM 3.1 Controle por fonte/destinação dos recursos**

O Auditor aponta às folhas 13 a 15 do relatório que houve um déficit financeiro na ordem de R\$ 15.270.203,31. Ressalte-se, que na apuração deste resultado não foi abatido o montante de R\$ 7.242.821,06, relativo a restos a pagar não processados (**Doc. 03**), e o valor de R\$ 4.025.614,17, de restos a pagar processados do exercício de 2012 (**Doc. 04**), que foram gerados pela gestão anterior, totalizando R\$ 11.268.435,23. Estes valores, reduzem o déficit a R\$ 4.001.768,08.

Notadamente, o exercício de 2015, foi o ano do ápice da crise financeira nacional, que reduziu significativamente a atividade econômica do país e conseqüentemente a arrecadação de impostos. Destaque-se, que nesse período o repasse de recursos aos municípios foi reduzido o que comprometeu as finanças dos pequenos municípios brasileiros. Além deste fato, o município de Ibimirim decretou estado de calamidade (Doc. 05), decorrente da seca que devastou a plantação local e os mananciais de água, o que levou o município a atender emergencialmente estas demandas assumindo despesas de caráter emergencial.



Quanto aos parágrafos que questionam um deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos e consequente inscrição de Restos a Pagar não processados com insuficiência de caixa, os referidos pontos serão defendidos nos itens 3.4.1 Restos a pagar do Poder Executivo e 7.3 Limite do saldo da conta do FUNDEB.

### ITEM 3.2.1 Liquidez imediata [ID.02]

O auditor aponta à folha 16 que o índice de liquidez imediata, tanto com o RPPS (0,35), como sem o RPPS (0,34), estaria abaixo do ideal.

**É necessário destacar, conforme consta na tabela 3.2.1 e 3.2.1.a, levantada pela auditoria, que houve melhora do índice de liquidez imediata entre o ano de 2014 e 2015 de 0,06. No entanto, na referida tabela, não foi retirado o valor de R\$ 4.025.614,17, decorrente, de restos a pagar vindos da gestão anterior (2012).**

Desta forma, ao corrigirmos o Passivo Circulante da tabela 3.2.1 e 3.2.1.a da auditoria, temos os seguintes resultados:

(...).

Como observado, houve uma melhora significativa do índice entre os anos de 2014 a 2015, ou seja, um aumento de 0,21.

### ITEM 3.2.2 Liquidez corrente [ID.03]

O relatório aponta à folha 17 que o índice de liquidez corrente de 2015 foi de 0,71, considerado como baixo.

É importante frisar, **que no passivo circulante, não foi excluído o valor de R\$ 4.025.614,17, decorrente de restos a pagar do exercício de 2012 (gestão anterior a do defendente), o que resultaria no índice de 1,04.** Ou seja, para cada um real de passivo de curto prazo existe R\$ 1,04. Excelente índice.

(...).

Assim sendo, considerando que o Defendente não deve ser penalizado pelo passivo gerado por gestores anteriores, espera-se pelo afastamento da irregularidade.



### ITEM 3.3.1 Dívida Ativa [ID. 14]



O relatório de auditoria aponta à folha 18 e 21 que não houve provisão para perda da dívida ativa tributária conforme estabelece do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP).

É importante transcrever o texto integral do item 5.3.5 (Ajustes para Perdas da Dívida Ativa) do MCASP à folha 273, que diz: “A responsabilidade pelo cálculo e registro contábil do ajuste para perdas é do órgão ou entidade competente para a gestão da dívida ativa”.

**O sistema de tributação utilizado pelo Município não estava adaptado de forma a permitir a mensuração precisa da capacidade de recebimento da dívida ativa do Município, bem como da provisão de perdas.** O Município está realizando estudos e adequações para adaptar o software de controle de tributação.

***[ID.05] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 3.4.1).***

***[ID.06] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 3.4.1).***

***[ID.07] Inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para o custeio (Item 3.4.1).***

***[ID.26] Possibilidade de comprometimento da execução orçamentária financeira do exercício seguinte, em função da inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de exercícios anteriores (item 3.4.1).***

À folha 23 do Relatório a Auditoria evidencia que ao comparar o saldo da Disponibilidade de Caixa Líquida por grupo de recursos com o valor dos Restos a Pagar empenhados e não liquidados no exercício, identifica que houve inscrição de restos a pagar não processados de recursos vinculados e não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa, o que poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

**É fundamental destacar 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.**



Ademais, 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, **a inscrição dos restos a pagar não processados por si só não se traduz em um resultado negativo, até porque a própria Auditoria, às folhas 15 a 18 do Relatório, pode constatar a melhora dos índices de liquidez imediata e liquidez corrente do município, o que, por sua vez, reflete a boa administração dos recursos públicos.**

Igualmente, **era inesperado que a situação econômica do País fosse continuar instável no exercício de 2015, entrando em crise, com a recessão do País, o que limitou ainda mais os recursos dos municípios brasileiros**, notadamente os do Nordeste, onde a maioria sobrevive das transferências constitucionais e legais.

Analisando os autos, verifica-se que não restaram sanadas as seguintes irregularidades /deficiências:

- a. **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. A auditoria ressalta a deficiência no controle contábil por fonte/destinação de recursos, o que não se justifica na crise econômica e financeira que atinge o país, conforme alegado pelo defendente. A necessidade de controles internos confiáveis, eficientes e eficazes, nas diversas áreas da administração pública, é premissa básica para a boa e regular gestão dos recursos públicos, tanto que é exigência constitucional e legal.

Registre-se que é dever da administração pública (seja na esfera federal, estadual ou municipal) zelar pelo efetivo exercício do controle interno, posto que tal exigência advém de normas contidas na Carta Magna de 1988 (arts. 31, *caput*, e 74), na Lei Federal n.º 4.320/64 (art. 76), na Lei Complementar Federal n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 59, *caput*), dentre outras, não constituindo nenhuma novidade legislativa. Portanto, cumpre ressaltar que:

- A imposição de um sistema coordenado de controles internos advém de um comando normativo constitucional (arts. 31, *caput*, e 74 da CF/88).
- A inexistência de um controle interno adequado da execução orçamentária, financeira e patrimonial é capaz de acarretar irregularidades diversas na gestão da coisa pública (a exemplo das situações apontadas pela auditoria no caso sob exame).

Frise-se, por oportuno, o entendimento expresso pelos autores Flávio da Cruz e José Osvaldo Glock sobre o Controle Interno nos Municípios, perfeitamente aplicável no caso concreto:



(...) **entre as obrigações e responsabilidades do gestor público, está a de exercer o controle dos controles, ou seja, de assegurar-se de que existem controles suficientes e adequados para garantir [a salvaguarda do patrimônio; a confiabilidade dos sistemas contábeis, financeiros e operacionais; a otimização no uso dos recursos; a eficiência operacional; e a adesão às políticas e normas internas, à legislação e às demais orientações dos órgãos de controle governamental], e essa missão é exercida, por delegação, através da unidade referida.** ( CRUZ, Flávio; GLOCK, José Osvaldo. ***Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas.*** São Paulo: Atlas, 2003, p. 26/28.) (Grifou-se).

- b. **O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (item 3.2.1 do Relatório de Auditoria)**, situação esta evidenciada pelos índices de liquidez apresentados pela auditoria, dentre outras irregularidades correlatas. Registre-se que, para o Índice de Liquidez Imediata, referente ao exercício de 2015, o valor do “Disponível” correspondeu a R\$ 4.341.582,19, conforme Balanço Patrimonial do Município, enquanto o Passivo Circulante totalizou R\$ 12.742.552,84. Ou seja, mesmo excluindo o montante de R\$ 4.025.614,17, relativo a Restos a Pagar proveniente da gestão anterior (2012), conforme alegado pelo interessado, o índice de liquidez continuaria abaixo de 1, pois o Passivo Circulante cairia para R\$ 8.716.938,67, entretanto, permaneceria em valor bem mais elevado que o saldo do “Disponível” (Ativo Circulante), correspondendo ao dobro deste. Além disso, a contabilidade e a gestão orçamentária, financeira e patrimonial são do Município, não devendo ser esquecido qualquer valor, tanto de créditos como de débitos, provenientes do histórico do ente, quando da elaboração dos seus demonstrativos contábeis.
- c. **Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa**, uma vez que o próprio defendente reconhece a deficiência de controle constatada pela auditoria, ao afirmar que: “*O sistema de tributação utilizado pelo Município não estava adaptado de forma a permitir a mensuração precisa da capacidade de recebimento da dívida ativa do Município, bem como da provisão de perdas*”.
- d. Quanto aos **Restos a Pagar não Processados**, registro que todos os valores apontados pela auditoria se subsidiaram nos demonstrativos contábeis elaborados pela própria Prefeitura de Ibimirim e, ainda que não representado despesas liquidadas, referem-se a compromissos assumidos pelo Município, tanto que foram registrados pela contabilidade corretamente como “Restos a Pagar Não Processados”, entretanto, não significa dizer que o órgão deverá quitá-los sem a sua regular liquidação. Porém, tais “Restos a Pagar Não Processados” não deixam de ser, por isso, compromissos assumidos pelo gestor, afinal, representam despesas empenhadas e não liquidadas, nem pagas, até o final do exercício, pois só devem ser pagas após sua regular liquidação, conforme preceitua o artigo 62 da Lei Federal nº 4.320/64. Desse modo, devem constar no cálculo das disponibilidades financeiras para o exercício seguinte, como assim procedeu corretamente a auditoria. Veja-se o que dispõe o artigo 36 da Lei Federal nº 4.320/64: “*Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas*”

até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas'. Também assim esclarece o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional sobre os Restos a Pagar:

Para que a despesa seja empenhada, liquidada, paga ou inscrita em restos a pagar, deve, anteriormente, ter sido compatibilizada e adequada à LOA, à LDO e ao PPA, ter sido efetuada a devida programação financeira e a adequada estimativa orçamentário-financeira seguindo os procedimentos licitatórios devidos. (...) Portanto, os restos a pagar constituem instituto que somente existe em consequência da execução orçamentário-financeira da despesa referente à parcela do orçamento empenhada e pendente de pagamento no encerramento do exercício, sendo que a parcela liquidada será inscrita em restos a pagar processados e a pendente de liquidação, em restos a pagar não processados.

- e. A respeito das contribuições previdenciárias não recolhidas em sua totalidade junto ao RGPS e ao RPPS e irregularidades correlatas, abordarei a questão no item específico deste Relatório de Voto (item 5 - Gestão Previdenciária).
- f. Desse modo, **persistem os apontamentos técnicos acima apreciados, cabendo determinações para que não persistam em futuros exercícios.**

### 3. Gestão da Educação

O Relatório de Auditoria aponta a seguinte irregularidade quanto à **Gestão da Educação** no Município de Ibimirim:

- [ID.19] 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**).

Em sede de defesa (doc. 86), o interessado aduz que:

Ressalte-se que as despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB em 2015, 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 2016, podem ser quitadas com recursos próprios.

Ademais, a verificação em tela deverá ser realizada na Prestação de Contas do exercício de 2016, quando a Auditoria poderá constatar que o pagamento das despesas sem lastro financeiro se deu com recursos próprios.





Diante do exposto, resta claro e evidente que INEXISTE qualquer irregularidade.

Analisando a questão, vê-se que o defendente não trouxe ao processo eletrônico argumentos e documentação comprobatória capaz de sanar a falha apontada pela auditoria. Portanto, **persiste o vício, ensejando determinação para que não volte a ocorrer em futuros exercícios.**

#### **4. Gestão Fiscal: Descumprimento do Limite de Despesa Total com Pessoal (DTP)**

Conforme destaca o Relatório de Auditoria (item 6.1, doc. 86, pp. 30-32):

Conforme a Lei Complementar nº 101/2000, art. 20, inciso III, a despesa total com pessoal do Poder Executivo não deve ultrapassar 54% da Receita Corrente Líquida do respectivo período de apuração.

O levantamento da auditoria (Apêndice III deste relatório) revelou que **a despesa total com pessoal do Poder Executivo, no encerramento do exercício de 2015, alcançou R\$25.557.487,43. Isto representou um percentual de 59,09% em relação à Receita Corrente Líquida do Município, estando diferente da apresentada em seu RGF, que foi de 58,91% da RCL.**

(...).

Conforme se observa no gráfico anterior, a Prefeitura de Ibimirim desenquadrou-se no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2015, ultrapassando o limite previsto na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ressalte-se, ainda, **que a referida prefeitura foi alertada regularmente pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através dos Ofícios TC/GC nº059/2015 e TC/GC nº 096/2015, conforme art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 101/2000, por ter ultrapassado em 90% o comprometimento da sua despesa total com pessoal.** (Grifou-se).

O interessado, por sua vez, apresenta as seguintes alegações em sua peça de defesa (doc. 97):

Conforme preconiza a LRF, uma vez extrapolado o limite estabelecido na alínea "b" do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal para gastos com pessoal do Poder Executivo municipal (54% da Receita Corrente Líquida do Município), por força do art. 23, caput, da retrorreferida LRF, surge o dever do gestor público de eliminar o percentual excedente nos dois períodos de apuração da gestão fiscal seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro.



Por sua vez, o art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal ora em tela estabelece que tal prazo será duplicado "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".

Para a análise da aplicação ou não do dispositivo acima mencionado para o caso tratado nestes autos (exercício de 2015), faz-se necessário, ainda, destacar os números do PIB brasileiro no período relacionado no Relatório de Auditoria, de acordo com o IBGE:

(...).

Da tabela ora apresentada, verifica-se que o cenário econômico de exceção previsto no art. 66 da LRF ocorreu no **durante todo o período sob análise**, ou seja, já entre 01/01/2014 a 31/12/2014 (acumulado de 4 trimestres) foi caracterizado como de baixo crescimento do PIB (0,5) – período que restou estendido até 31/12/2015, por conta do PIB relativo ao 4º trimestre daquele exercício em **catastrófica queda do crescimento econômico de 3,8%**.

Dessa forma, a auditoria sequer considerou tal fator em sua análise, eis que desde o encerramento do exercício anterior (2014) o país vinha enfrentando recessão, chegando ao final do exercício sob enfoque (2015) com grave queda no PIB.

### **Dos reajustes salariais decorrentes de determinação legal.**

Se já não bastasse o cenário econômico totalmente adverso, ainda houve a necessidade de reajustar os vencimentos dos professores municipais por meio da Lei Municipal nº 737/2015 (**Doc. 09**), além de conceder reajuste de 7,46% no primeiro mês de governo dos servidores com vencimentos fixados no mínimo nacional, por meio da Lei Municipal nº 735/2015 (**Doc. 10**).

Tais medidas, em que pese importarem em aumento de remuneração quando a despesa total de pessoal estava acima do limite prudencial, foram tomadas por imposição legal, consoante admite a própria Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 22, parágrafo único, inciso I.

O aumento da remuneração dos professores municipais é comando imposto pelo art. 5º da Lei Nacional 11.738/2008 que fixa o piso nacional dos profissionais do magistério público da educação básica e o reajuste da remuneração dos servidores com vencimentos no mínimo à base de 7,46% foi medida imposta pelo Decreto Federal 8.381/2014.

Os reajustes compulsórios relativos aos profissionais do magistério da educação básica e ao salário mínimo impactaram

na despesa total de pessoal, constituindo em relevantes fatores impeditivos para o controle da DTP no prazo legal.

É de se frisar, ao Defendente não era dada margem de discricionariedade para estender aos servidores municipais os reajustes impostos pela Lei 11.738/2008 e pela Constituição.

### **Das medidas de redução da DTP.**

Relativamente às providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal para redução da despesa com pessoal, a Prefeitura de Ibimirim exonerou naquele exercício de 2015 cerca de 60 (sessenta) servidores públicos (comissionados e contratados temporariamente), evidenciando adoção de medidas efetivas em busca do reequilíbrio fiscal, sem que tal ato importasse na paralisação dos serviços públicos essenciais.

Para comprovar o alegado, apresenta-se nesta oportunidade cópias dos atos demissionais (**Doc. 11**).

Da situação de emergência por longo interstício.

É de se destacar, ainda, o reconhecimento legal pelo Governo do Estado acerca do cenário de seca castigante que assolava/assola o município de Ibimirim/PE, por meio dos Decretos nºs 41.180/2014, 41.611/2015 e 42.222/2015 (**Docs. 12A, 12B e 12C**).

*In casu*, por reiteradas vezes, o Governo do Estado de Pernambuco reconheceu a ocorrência de situação de emergência no município de Ibimirim decorrente da **estiagem que impacta consideravelmente a economia local com perdas significativas na agropecuária da região, ocasionando situação socioeconômica desfavorável.**

Além da decretação de emergência por parte do Estado de Pernambuco, em abril de 2015, a União Federal, através da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, publicou a Portaria nº 77/2015 (**Doc. 13**), a qual reconhecia a situação de emergência em decorrência da estiagem, comprovando-se que esta situação prolongou-se por todo o exercício financeiro.

Assim, nos termos do art. 65, inciso I, da LRF, imperioso que se considere suspensa a contagem dos prazos e disposições dos arts. 23, 31 e 70 do mesmo Diploma Legal.

Ainda que os Decretos estaduais e portaria ministerial trate de “situação de emergência” e não “calamidade” neste caso específico de Ibimirim-PE, esta realidade da emergência vivenciada por longo decurso de tempo há de ser considerada para fins de aplicação da regra do art. 65 da LRF, em juízo de razoabilidade e ponderação da Corte.







Numa assentada do Pleno dessa Casa, no pedido de rescisão (Processo TC 1609581-9) foi discutido de forma vertical a questão da “situação de emergência” e por 4x2 votos se entendeu que o caso era de aplicação do artigo 65 da LRF.

Naquele julgado restou decidido que o decreto emergencial reconhecido, inclusive, pela portaria ministerial, fundamentaria a aplicação do art. 65, LRF e o voto final foi no sentido de julgar regular o objeto da Gestão fiscal de 2013, não aplicando a multa que houvera sido sugerida pelo corpo técnico, levando em consideração a ata de uma reunião administrativa em que essa Corte aproximava a *ratio legis* da lei, artigo 65, à situação de emergência, entendendo-se naquela oportunidade que a norma não é o texto, a norma é o desdobramento do texto e suas circunstâncias e todo processo subjuntivo de interpretação.

No julgamento do Processo TC 1640002-1, durante os debates, Sua Excelência, o Conselheiro Dirceu Rodolfo, relator do feito tratou acerca deste tema, com sensível e social reflexão outrora proferida pelo Conselheiro Adriano Cisneiros:

(...).

Nesse contexto das ponderações já realizadas por esse TCE/PE, destaca-se, mesmo durante o período da intempérie, o Defendente procedeu com atos demissionais de dezenas de servidores da Prefeitura, na tentativa de buscar o reequilíbrio fiscal. Por outro lado, inexisteram atos de novas nomeações que aumentassem a DTP. Mesmo assim, as medidas não foram suficientes para o reenquadramento ao art. 20 da LRF.

Dentro da realidade vivenciada em Ibimirim, o Defendente executou as medidas até onde mantivesse os serviços públicos essenciais em funcionamento, bem como pudesse minimizar os efeitos da adversidade climática com o mínimo de emprego à população que continuamente vinha e vem sofrendo com a estiagem ininterrupta, mesmo quando neste ano de 2017 ocorreram precipitações pluviométricas nas Regiões da Zona da Mata e Agreste deste Estado, mas não no Sertão do Moxotó, onde está localizada a cidade de Ibimirim.

Para ilustrar o drama vivenciado no Município, matéria veiculada no *site* G1 em 03/02/2015 trazia como manchete “*Maior reservatório de Pernambuco está próximo do ‘volume morto’*”, se referindo ao Açude Poço da Cruz, localizado em Ibimirim, cuja capacidade é de 500 milhões de metros cúbicos, estando naquela época com apenas 7% de sua capacidade e, por questões de racionamento, sem poder servir para irrigação e abastecimento.

E no escopo desta última linha de defesa, há perante essa E. Corte de Contas diversos precedentes que consideraram no julgamento de processos de Gestão Fiscal as situações climáticas adversas vivenciadas nos municípios, a exemplo do Acórdão 0699

/15 (Processo TC 1570018-5) e Acórdão 1659/13 (Processo TC 1360302-4) e, nesses termos, foram os feitos julgados regular ou regular, com ressalvas.

Por tais razões, entende a Defesa que deve a impropriedade apontada no Relatório de Auditoria ser desconsiderada pelos argumentos expostos.

Da análise dos autos (processo eletrônico), vejo que a Prefeitura Municipal de Ibimirim, conforme registrado no Relatório de Auditoria (doc. 86), apresentou o seguinte comportamento para a DTP:

- Desenquadrou-se no 3º Quadrimestre/2014, tendo alcançado o percentual de 57,35% da RCL para os gastos com pessoal.
- Tal situação levou o Município à obrigatoriedade de reduzir o percentual apurado para o limite legal estabelecido (54%), nos quadrimestres subsequentes, o que não aconteceu, uma vez que o percentual da DTP no 1º Quadrimestre/2015 alcançou **59,16%**, no 2º Quadrimestre/2015 atingiu **61,11%** e, no 3º Quadrimestre/2015, **59,09%** da RCL.

Registre-se que, nos termos do art. 23, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro**, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos **§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição**. (Grifou-se).

Vê-se, então, que o dispositivo acima transcrito dispõe acerca de dois prazos distintos:

1. Dois quadrimestres, para eliminação de todo o percentual excedente;
2. Um quadrimestre, para eliminação de no mínimo 1/3 do percentual excedente.

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).

As alegações trazidas pela defesa confirmam a constatação da auditoria e, conforme os Decretos Estaduais nºs 41.180/2014 (doc. 113), 41.611/2015 (doc. 114) e 42.222/2015 (doc. 115), citados pelo interessado, houve o reconhecimento pelo Governo do Estado de Pernambuco da Situação de Emergência dos Municípios pernambucanos assolados pela estiagem, incluindo o Município de Ibimirim.





Além disso, o interessado também trouxe aos autos cópias de portarias evidenciando a rescisão de alguns contratos temporários e exoneração de servidores ocupantes de cargos comissionados, embora boa parte tenha ocorrido entre os meses de novembro a dezembro/2015 (doc. 11). Contudo, conforme determina a Constituição Federal, 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), em pelo menos 20% (vinte por cento), assim como de servidores não-estáveis e contratados temporariamente.

Nos autos eletrônicos não há evidências de que as retro citadas exonerações representaram redução de pelo menos 20% (vinte por cento) de cargos em comissão e funções gratificadas, tampouco a confirmação de que tais cargos continuam vagos.

Quanto às alegações de ocorrência de reajustes salariais decorrentes de determinação legal, tais como dos professores municipais, registro que tal situação já deveria fazer parte da programação orçamentária e financeira anual do Município, por se tratar de comando imposto pelo art. 5º da Lei nº 11.738/2008, que fixou o piso nacional dos profissionais do magistério público da educação básica e sua atualização anual, a partir de janeiro de 2009.

Com relação à duplicação de prazo prevista no artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aduzida pelo defendente, de fato, conforme dispõe tal dispositivo legal:

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.

Sendo assim, *in casu sub examine*, considerando que o desenquadramento da Prefeitura Municipal de Ibimirim ocorreu **no 3º Quadrimestre/2014**, quando foi cabível a aplicação do artigo 66 da LRF (duplicação do prazo em decorrência do PIB negativo naquele exercício), o Poder Executivo Municipal teria:

- até o final do 2º quadrimestre/2015 para redução de no mínimo 1/3 do percentual excedente;
- até o final do 1º quadrimestre/2016 para atender ao disposto no art. 23, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, reduzir todo o percentual excedente.

Resta claro, portanto, *in casu sub examine*, que, embora as medidas adotadas pelo gestor não tenha alcançado a efetiva redução no percentual da DTP para o limite de 54%, a Prefeitura Municipal ainda estaria dentro do período de reenquadramento acima referido.

Por oportuno, registro o entendimento expresso no Inteiro Teor da Deliberação relativo ao Processo T. C. nº 1190073-8 (Prestação de Contas do Prefeito do Município de Ibirajuba, exercício financeiro de 2010), transitado em julgado:

**(...) constatei que de fato, no 3º quadrimestre de 2010, a Prefeitura do município de Ibirajuba extrapolou o limite de despesa de pessoal, chegando ao percentual de comprometimento anteriormente citado de 57,58% da RCL, no**



entanto não há que se falar, ainda, em irregularidade, bem como em aplicação de multa, pois **a LRF só prevê punição para o não reenquadramento aos limites legais no prazo estipulado, em virtude do chamado “exercício fiscal móvel”. Como o próprio nome o define, a despesa total com pessoal não pode ser objeto de análise apenas no mês de dezembro de um determinado exercício financeiro. A irregularidade estará configurada ou não, dependendo dos percentuais apurados nos 1º e 2º quadrimestres de 2011, e, por conseguinte deve ser objeto da Prestação de Contas do exercício de 2011.** Este já foi o pronunciamento desta Corte de Contas em mais de um momento, sendo, inclusive, adotado atualmente pelas equipes técnicas através dos programas de auditoria elaborados pela Coordenadoria de Controle Externo. Irregularidade afastada. (Grifou-se).

Dessa forma, considerando que a Prefeitura Municipal de Ibimirim descumpriu o limite estabelecido na LRF para os gastos com pessoal, entretanto:

- ainda estaria dentro do prazo total para a recondução da DTP aos limites previstos na LRF (até o 1º quadrimestre/2016), haja vista o disposto no art. 23, *caput*, c/c o art. 66, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- o comportamento da DTP deve ser observado na prestação de contas do exercício seguinte, cabendo determinação para que a administração atual **adote medidas de redução das despesas com pessoal**, de forma que a Prefeitura Municipal de Ibimirim retorne ao limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

## 5. Gestão Previdenciária

De acordo com os **itens 3 e 9 do Relatório** de Auditoria, os registros realizados pela auditoria a respeito da **Gestão Previdenciária no Município de Ibimirim** como pontos relevantes foram:

### a. Quanto ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS):

- [ID.15] Não foram recolhidas ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 103.183,08 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.16] Aumento do passivo do Município ante o Regime Geral 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 (**item 3.4.2 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.17] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 328.134,89 (item 3.4.2 do Relatório de Auditoria).
- [ID.18] Ausência de evidenciação no Balanço Patrimonial do município das provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (item 3.4.3 do Relatório de Auditoria).

Em sua peça de defesa (doc. 97), o interessado assim alega:

#### **ITEM 3.4.2 Recolhimento de contribuições previdenciárias [ID. 08, ID. 09, ID. 15, ID. 16, ID 17, ID. 21]**

(...).

**No tocante ao recolhimento a menor junto ao RGPS, o Auditor assevera que o Município deixou de recolher R\$ 328.134,89, referente a contribuições patronais e R\$ 103.183,08, relativo a contribuições do servidor.**

**Deste montante, destaca-se que foram pagos em 2016 e 2017 o montante de R\$ 304.972,44, referente a contribuições patronais e R\$ 68.202,05, relativo a contribuições do servidor ( Doc. 07A, 07B e 07C), restando, assim, saldo a recolher de apenas R\$ 23.162,45 (Patronal) e R\$ 34.981,03 (servidor).**

**Não obstante o recolhimento a menor ao RPPS e RGPS no exercício sob enfoque, devem ser levadas em consideração as medidas efetivadas pelo Defendente *ex officio* para minimizar ou equacionar definitivamente a irregularidade.**

Repise-se, **no tocante ao RPPS foi encaminhado ao Poder Legislativo projeto de lei autorizativo para parcelamento e reparcelamento de débitos previdenciários, ao passo que em relação ao RGPS houve o recolhimento nos exercícios seguintes de parcelas significativas do débito**, restando em aberto o total de R\$ 58.143,48 (Patronal e segurado), o equivalente a apenas 1,38% do total devido pelo Município ao INSS.

#### **ITEM 3.4.3 PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS**

A auditoria aduz que o Balanço Patrimonial do Município não evidenciou as Provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação.

A Auditoria cometeu uma falha formal ao analisar o Balanço patrimonial, **consta no passivo não circulante do B P o Registro de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo**

**Prazo no montante de R\$ 111.979.326,18 (Doc. 03)**, inexistindo irregularidade. (Grifou-se).



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS  
Acesse em: <https://stc.ce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 67/a8852b-d4fd-4dbc-ab0f-a8e0675fbaa7

**b. Quanto ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS):**

- [ID.20] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -683.797,34, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.21] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuições patronais, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 366.348,89 (**item 9.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.22] Repercussão negativa na capacidade de acumular de recursos (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**) quando, segundo a avaliação atuarial (**item 9.2 do Relatório de Auditoria**), havia expectativa de um resultado financeiro positivo para o exercício.
- [ID.23] RPPS em desequilíbrio atuarial (**item 9.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.24] Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassado ao regime próprio R\$ 135.263,92 (**item 9.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.25] Impacto no deficit atuarial do RPPS (**item 9.2 do Relatório de Auditoria**), em virtude de deixarem de ingressar receitas previdenciárias.
- [ID.26] Possibilidade de comprometimento da execução orçamentária-financeira do exercício seguinte, em função da inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de exercícios anteriores (**item 3.4.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.27] Impacto no desequilíbrio financeiro do RPPS (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**), em virtude de deixarem de ingressar receitas previdenciárias.

O interessado, por sua vez, registra, em sua peça de defesa (doc. 97), que:

**ITEM 3.4.2 Recolhimento de contribuições previdenciárias [ID. 08, ID. 09, ID. 15, ID. 16, ID 17, ID. 21]**

A Auditoria pontuou recolhimento a menor de R\$ 135.263,92 ao RPPS.

Nesse ponto, **importante consignar primeiramente não haver em hipótese alguma desvio de recursos públicos, mas a dificuldade vivenciada pelos Entes municipais em adimplir com as obrigações previdenciárias em um ano que se vivenciou as dificuldades financeiras de uma grave crise econômica aliada ao castigante e ininterrupto período de estiagem.**

Todavia, **com amparo na Portaria do Ministério da Fazenda nº 333, de 11 de julho de 2017, o Defendente encaminhou à Câmara de Vereadores Projeto de Lei que dispõe sobre o parcelamento e reparcelamento de débitos do Município junto ao Regime Próprio de Previdência Social, conforme**

**documentos anexos (Doc. 06A e 06B)**, no desiderato de equacionar as pendências havidas não apenas em seu mandato como também de seus antecessores.

(...).

## **9.1 EQUILÍBRIO FINANCEIRO E 9.2 EQUILÍBRIO ATUARIAL [ID. 20, ID. 22, ID. 25 E ID. 27]**

O Relatório de Auditoria aponta que em virtude do não ingresso de receitas previdenciárias, teria ocorrido impacto de natureza atuarial e desequilíbrio financeiro.

Embora o Município tenha passado por um momento de crise financeira, frente a escassez de transferências/repasses Federais e Estaduais, dada a crise econômica que atingiu o País, bem como pela estiagem que atingiu a região (**Doc. 05**), foi realizada avaliação atuarial e as alíquotas sugeridas pelo atuário para correção dos déficits foram implantadas, por meio da Lei Municipal n.º 740/2015 (**Doc. 08**).

Assim sendo, verifica-se que o Defendente tem buscado reestabelecer o equilíbrio atuarial e financeiro do Município, devendo ser reconsiderado o apontamento.

Da análise dos autos eletrônicos, verifico que os documentos trazidos pelo defendente (docs. 106 a 108) referem-se a cópias de comprovantes de depósitos e pagamentos efetuados tanto ao IBIPREV (RPPS) como ao INSS, relativamente a contribuições devidas no exercício de 2015. Contudo, a maior parte dessa documentação não permite análise precisa do montante efetivamente recolhido ao RGPS em 2017, por se encontrar ilegível, desorganizada, não identificando as competências apontadas pela auditoria como pendentes de pagamento.

Além disso, no que se refere ao RGPS, os comprovantes de pagamento (notas de subempenho/ordens de pagamento e guias de recolhimento – GPS), contidos no Documento nº 107, referem-se a meses de competência de 2015 quitados somente em 2017, ocasionando o pagamento de montantes elevados de multa e juros ao INSS. Exemplo disso consta na Nota de Subempenho nº 0062/02 que assim informa: “*O valor que se subempenha refere-se ao pagamento de juros e multa ao INSS (...)*”, correspondendo a R\$ 6.119,81 (competência de maio/2015), quando o valor devido e não recolhido ao INSS em maio/2015, relativo às contribuições dos servidores, segundo demonstrativo da auditoria (Relatório Preliminar, doc. 86, página 25), foi de R\$ 6.017,34.

Nesse sentido, a irregularidade resta mantida, uma vez que o próprio defendente admite que boa parte do débito levantado pela auditoria só foi quitada em 2017, restando ainda saldo devedor, conforme segue:

**Deste montante, destaca-se que foram pagos em 2016 e 2017 o montante de R\$ 304.972,44, referente a contribuições patronais e R\$ 68.202,05, relativo a contribuições do servidor ( Doc. 07A, 07B e 07C), restando, assim, saldo a recolher de**



apenas R\$ 23.162,45 (Patronal) e R\$ 34.981,03 (servidor).  
(Grifou-se).



Sobre a **ausência de evidenciação no Balanço Patrimonial do Município das provisões matemáticas previdenciárias** (item 3.4.3 do Relatório de Auditoria), o defendente informa que “*consta no passivo não circulante do B P o Registro de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo no montante de R\$ 111.979.326,18 (Doc. 03), inexistindo irregularidade*”. Nos autos (doc. 101) consta, de fato, Balanço Patrimonial Consolidado, que foi objeto de análise da auditoria (doc. 05), evidenciando tais provisões matemáticas, entretanto, conforme explica a auditoria em seu Relatório Técnico:

Ao analisar as mencionadas peças contábeis verifica-se que a provisão foi constituída. Registre-se ainda que **não há nota explicativa detalhando como foi calculada a referida provisão.**

Por outro lado, **ao se verificar as informações que integram o documento enviado na presente prestação de contas** exigido no “Demonstrativo de implantação das novas regras contábeis aplicadas ao setor público, correspondente ao Anexo IV desta Resolução” (item 24 do Anexo I da Resolução TC nº 25/2015) **quanto ao procedimento em questão constata-se que está em andamento.** (Grifou-se).

No que tange ao recolhimento parcial das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, o defendente alega que, com amparo na Portaria do Ministério da Fazenda nº 333, de 11 de julho de 2017, encaminhou à Câmara de Vereadores Projeto de Lei que dispõe sobre o parcelamento e parcelamento de débitos do Município junto ao Regime Próprio de Previdência Social, conforme documentos anexos (Doc. 06A e 06B).

De fato, os documentos de números 104 e 105 (06A e 06B citados pela defesa) apresentam apenas o Projeto de Lei nº 12/2017, encaminhado ao Legislativo Municipal somente em 27/09/2017, ou seja, quase dois anos após o exercício em análise (2015).

Portanto, também não restou sanada tal irregularidade, **deixando de ser devidamente repassado ao RPPS o montante de R\$ 366.348,89 referente à contribuição patronal e de R\$ 135.263,92, relativo às contribuições dos servidores.**

Quanto às falhas apontadas com relação ao equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, não foram elididas pela defesa, posto que o interessado assim afirma: “*verifica-se que o Defendente tem buscado reestabelecer o equilíbrio atuarial e financeiro do Município*”.

Nesse sentido, entendo caber **determinações ao governante, com fins de regularizar e acompanhar a situação da municipalidade junto ao RPPS e ao RGPS**, 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.

## 6. Transparência Pública



Com relação à **Transparência Pública**, a auditoria registra como ponto relevante no seu **Relatório Técnico (item 10, doc. 86, pp. 51-52)**:



- [ID.28] O Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “**Insuficiente**”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE), (**item 10.1 do Relatório de Auditoria**).

Em sua peça de defesa, o interessado nada registra sobre o assunto (doc. 97).

Vê-se, então, que o defendente não trouxe aos autos comprovação capaz de descaracterizar a impropriedade constatada pela auditoria.

Registre-se que a não observância das normas constitucionais e legais atinentes à matéria (artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, da Constituição Federal; Lei de Acesso à Informação e Lei Complementar nº 131/2009) dificulta o efetivo exercício do controle social, uma vez que um dos pressupostos do mesmo é a disponibilização das informações aos cidadãos.

Portanto, resta mantida a impropriedade, **ensejando recomendações para que o vício não persista em futuros exercícios**.

**Diante do 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** os termos do Relatório de Auditoria (doc. 86) e da defesa apresentada (doc. 97);

**CONSIDERANDO** que a Prefeitura Municipal de Ibimirim deixou de atender ao limite de Despesa Total com Pessoal, entretanto, ainda estaria dentro do prazo total para a recondução da DTP aos limites previstos na LRF (até o 1º quadrimestre/2016), haja vista o disposto no art. 23, *caput*, c/c o art. 66, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**CONSIDERANDO** que o comportamento da DTP deve ser observado na prestação de contas do exercício seguinte, com fins de se verificar se a administração atual adotou as medidas necessárias ao retorno da Prefeitura Municipal de Ibimirim ao limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

**CONSIDERANDO** a existência de algumas falhas de controle constatadas desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de controle orçamentário, financeiro e patrimonial;

**CONSIDERANDO** o recolhimento parcial das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, restando saldo devedor a quitar;



**CONSIDERANDO** a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, deixando-se de repassar ao Regime Próprio de Previdência o montante de R\$ 366.348,89, referente à contribuição patronal, e de R\$ 135.263,92, relativo às contribuições dos servidores, contrariando a legislação correlata;

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “**Insuficiente**”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);

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

**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 Ibimirim a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). José Aduino Da Silva, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2015.

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

1. Cumprir os limites constitucionais e legais vigentes, em especial à Despesa Total com Pessoal, promovendo medidas de atendimento aos percentuais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.
2. Regularizar e acompanhar a situação da municipalidade junto ao RPPS e ao RGPS, 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.
3. Providenciar, junto ao setor competente da Prefeitura Municipal, a correta e tempestiva contabilização, assim como o posterior recolhimento/repasse 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.
4. Promover a implantação de controles eficientes e eficazes na Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Município.
5. 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 (imediata e corrente), apurados no final de 2015.
6. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**).



7. 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.
8. Envidar esforços no sentido de melhorar os indicadores da área de Educação (fracasso escolar e IDEB).
9. Implantar as ações necessárias ao cumprimento das normas sobre transparência pública (Lei de Acesso à Informação – LAI), com fins de melhorar o Índice de Transparência do Município, que se apresenta no nível de transparência insuficiente.

**Prazo para cumprimento:** 180 dias

**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 %	25,07 %	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 %	89,36 %	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 %	26,07 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	59,09 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	Somatório da receita tributária e das transferências previstas	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5% para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	R\$ 1.705.041,84	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	8,87 %	Sim
	Limite das alíquotas de			No mínimo, a contribuição do		



Previdência	contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	8,87 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências na sessão do dia 04/12/18.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA SUBSTITUINDO CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS , 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