



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, DOUTOR VALDECIR PASCOAL.**

**Processo: 18100317-0**

**Prefeitura Municipal de Ibimirim**

**Prestação de Contas – Governo – Exercício de 2017**

**JOSÉ ADAUTO DA SILVA**, já qualificado nos autos do processo em epígrafe, por intermédio de sua advogada, com procuração anexa, com fundamentado no Princípio Constitucional da Ampla Defesa em sede Administrativa (art. 5º, LV da CF) e nas disposições da Lei Orgânica desta Egrégia Corte de Contas (art. 49 e seguintes da Lei Estadual 12.600/2004), vem tempestivamente à presença de Vossa Excelência apresentar **DEFESA PRÉVIA** em face do Relatório de Auditoria do processo acima indicado. Para uma melhor sistematização da defesa, será observada a sequência dos itens prevista no corpo do relatório de auditoria, nos quais o Defendente figura como responsável.

#### **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Cumprе destacar que o Município de Ibimirim no ano de 2017 teve um déficit orçamentário com a redução de receita de 2016 para 2017.

Nota-se que no 3º quadrimestre de 2016 a receita corrente líquida era R\$ 47.668.617,69. Já no ano de 2017, a receita corrente líquida apurada com base no 3º quadrimestre de 2017 fora 46.970.391,47, ou seja, houve uma redução de receita no valor de R\$ 698.226,13.

Como a Constituição Federal assegura que percentual da arrecadação do IPI, IR e ICMS será repassada para os municípios, estes Entes são os que mais sofrem com o impacto das políticas de desoneração impostas pelo Estado de Pernambuco e União Federal.

O Supremo Tribunal Federal - STF examinou a questão, e vem rejeitando os argumentos apresentados pelo Estado de Pernambuco:



EMENTAS: 1. TRIBUTO. Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS. Programa de incentivo fiscal estadual. CONCESSÃO DE CRÉDITO PRESUMIDO sobre a parte pertencente aos municípios. BURLA À SISTEMÁTICA CONSTITUCIONAL DE REPASSE DAS COTAS MUNICIPAIS. INADMISSIBILIDADE. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA REJEITADA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. PRECEDENTE. A CONCESSÃO, PELOS ESTADOS, DE CRÉDITO PRESUMIDO SOBRE ICMS NÃO PODE ALCANÇAR A COTA CONSTITUCIONAL DE 25% QUE PERTENCE AOS MUNICÍPIOS. 2. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. Agravo regimental. Ausência de impugnação de todos os fundamentos da decisão agravada. Aplicação da súmula 283. Agravo improvido. Não colhe recurso que não ataca todos os fundamentos autônomos da decisão recorrida. (STA 451 AGR/PE – PERNAMBUCO - AG.REG. NA SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA / Relator(a): Min.CEZAR PELUSO (Presidente)/ Julgamento: 18/05/2011 Órgão Julgador: Tribunal Pleno/Publicação: 02-06-2011/Partes: Agravante: Estado de Pernambuco Agravado: Município de Trindade)

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal - STF CONDENOU a postura da União ao conceder incentivos fiscais pelos prejuízos causados aos repasses do FPM:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM. DIMINUIÇÃO DO REPASSE DE RECEITAS. PROGRAMAS DE INCENTIVO FISCAL (PIN E PROTERRA). ARTIGO 159, I, "B", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA NO RE N. 572.762. COMPARATIVO DOS DADOS DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO – BGU COM AS PORTARIAS DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. DEDUÇÃO DE 5,6% PARA O FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA - FSE E FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL – FEF. RESTITUIÇÕES DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE PELA UNIÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (RE 607100 AgR / DF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO/Relator(a): Min. LUIZ FUX/Julgamento: 18/09/2012/Órgão Julgador: Primeira Turma/Publicação: PUBLIC 02-10-2012)

A leitura da ementa do acórdão, revela que o STF entendeu que o Estado de Pernambuco não pode conceder qualquer espécie de incentivo fiscal sobre a parcela do ICMS que pertence aos municípios.

Como o Município de Ibimirim foi prejudicado pela ilegal política de incentivo fiscal promovida pelo Estado de Pernambuco e União Federal, deve-se reconhecer que a frustração das receitas decorrentes das transferências do ICMS e FPM, se deu por motivos alheios à vontade do Município, prejudicando o desempenho da Receita Corrente Líquida – RCL.



Ressalta-se que há estudo elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM, onde aponta que, em virtude das políticas de incentivo promovidas pelo Governo Federal, os Municípios deixaram de receber o valor de 122,7 bilhões de reais, resultando num enorme prejuízo.

Em paralelo, apenas pelo fato de ter sido concedida liminar no Supremo Tribunal Federal – STF na ADI 4917, que dispõe sobre os Royalties do Petróleo, apenas o Município de Ibimirim deixou de receber milhões a época.

Esperasse que a cada ano os recursos aumentem, haja vista o aumento de salários, aumento de despesas, tais como, salário mínimo e piso do magistério, gêneros alimentícios, materiais de expediente, materiais de construção para obras etc.

Estas reduções de receita implicam, diretamente, no aumento de gasto com pessoal, pois com o aumento dos salários e piso do magistério e com redução de receita, necessariamente, conduziria no aumento do gasto com pessoal.

Logo, nota-se que o Município de Ibimirim teve um ano com déficit orçamentário o que impactou na gestão dos recursos no ano de 2017.

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

Cumpramos ressaltar que a Lei Orçamentária Anual é elaborada com base em estimativas, para que se possa compreender os motivos que ensejaram o déficit de arrecadação é primordial considerar o comportamento da receita do exercício financeiro de 2017 em relação ao exercício financeiro de 2016.

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.

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.



Destaque-se ainda que o Município de Ibimirim enfrentou uma expressiva redução de repasses no exercício financeiro de 2017 em relação ao exercício de 2016, circunstância que se espera que seja considerada por esta distinta Corte de Contas, pois deriva de uma situação que independe da vontade do Defendente e acarreta, conseqüentemente, déficits de execução orçamentária, considerando que as despesas essenciais como saúde e educação não podem sofrer solução de continuidade, conforme tabela descrita nas considerações iniciais desta defesa prévia.

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

**[ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento. (Item 2.1).**

**[ID.03] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).**

A legislação que estabelece as regras de elaboração do Orçamento Anual, notadamente a Lei n.º 4.320/64, não estabelece qualquer limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais.

A Lei Orçamentária do Município de Ibimirim para o exercício de 2017 seguiu os trâmites legais, sendo aprovada pelo Poder Legislativo sem veto ao artigo 8º, que estabelece o percentual para abertura de créditos suplementares.

Outrossim, é imperativo considerar que embora tenha sido autorizado o percentual de 40% para abertura de créditos suplementares no artigo 8º e que esse limite poderia ser dobrado conforme estabelece o art. 9º da LOA, o Município utilizou 30,78% respeitando o limite da razoabilidade, no que concerne à execução orçamentária,



O Poder legislativo autorizou por meio da Aprovação da LDO e LOA a abertura de créditos suplementares, não havendo óbice legal quanto a esta previsão. A LOA não pode ser uma Lei rígida enquanto engessamento orçamentário, pois, por se tratar de uma expectativa de gastos orçamentários, estas podem variar durante o decorrer do ano.

A abertura de crédito adicional não constitui no aumento do orçamento para o exercício de 2017, sendo simplesmente reposicionamento de dotações e fontes de recursos necessários para manutenção dos programas de governo nas áreas de Saúde, Educação, Previdência e Assistência Social.

Diante do exposto, verifica-se que não há qualquer ilegalidade na fixação do percentual de 40% fixado para abertura de créditos adicionais suplementares, devendo ser desconsiderado o apontamento.

**[ID.04] Não especificação na programação financeira das medidas relativas a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).**

O Relatório de Auditoria aponta, em síntese, que a Programação Financeira não especificou, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Com a devida vênia, a inclusão da referida informação não é uma obrigatoriedade da Lei Complementar Federal nº 101 de 4 de maio de 2000. Eis o teor do art. 13 do referido diploma legal:

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, **quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.**

O fato da Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso não conter a referida especificação não a deslegitima, mesmo porque a especificação não é uma exigência legal, mas sim uma possibilidade.



De mais a mais, cabe aqui informar que a Secretaria de Finanças e Contabilidade Geral do Município, têm acompanhamento rigoroso, das receitas arrecadas e despesas programadas e efetuadas, assegurando a aplicação da programação orçamentária em consonância com o estágio de recolhimento das receitas, podendo, efetuar as correções de possíveis desequilíbrios que venham afetar a execução do orçamento e programação financeira.

Inobstante a isso, a Dívida Ativa do Município de Ibimirim em sua grande maioria é composta por débitos de IPTU dos Municípes, cujos valores são de baixa liquidez e de recebimento incerto, conforme apontado pelos próprios auditores.

Diante do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade que regem os atos administrativos, não pode esta administração ser penalizada como irregular por tal apontamento contido no relatório de auditoria ora contrarrazoado.

Também merece destaque o fato de que o apontamento em tela não possui o condão de macular a prestação de contas sob análise, ante a ausência de gravidade do fato, sendo este o mesmo entendimento adotado por este Tribunal de Contas. Vejamos:

PROCESSO TCE-PE Nº 1490101-8

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 24/11/2015

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VENTUROSA (EXERCÍCIO DE 2013)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE VENTUROSA

INTERESSADO: Sr. ERNANDES ALBUQUERQUE BEZERRA

ADVOGADOS: Drs. EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES OAB/PE Nº 30.630, E MARCO AURÉLIO MARTINS DE LIMA OAB/PE Nº 29.710

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDOS RIOS PEREIRA

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PARECER PRÉVIO

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, as defesas e os documentos apresentados, bem como as Notas Técnicas de Esclarecimento;



CONSIDERANDO que a presente análise é relativa às contas de Governo e que se trata do primeiro ano sob gestão do então Prefeito;

CONSIDERANDO que foram cumpridos todos os limites legais impostos, à exceção da Despesa com Pessoal, que já iniciou o exercício desenhada, porém foi reconduzida ao patamar legal;

**CONSIDERANDO a ausência da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso;**

**CONSIDERANDO a existência de descumprimento do Princípio do Equilíbrio Orçamentário, quanto à execução do orçamento;**

**CONSIDERANDO que a execução do orçamento ocorreu 61,66% através de créditos adicionais, demonstrando a necessidade de um melhor planejamento municipal;**

**CONSIDERANDO a existência de passivos superiores aos ativos, demonstrando restrições na capacidade de pagamentos de curto prazo;**

**CONSIDERANDO a fragilidade na cobrança da Dívida Ativa Municipal;**

**CONSIDERANDO o incremento da Dívida Flutuante e Consolidada;**

CONSIDERANDO a existência de algumas inconsistências nas informações contábeis e o atraso no envio das informações;

**CONSIDERANDO a existência de empenhamento de despesas sem lastro financeiro do FUNDEB;**

CONSIDERANDO no exercício sob análise a ausência de elaboração dos instrumentos de planejamento da gestão de resíduos sólidos;

CONSIDERANDO que no exercício sob análise não houve a adoção da alíquota de equilíbrio da contribuição patronal prevista na reavaliação atuarial, porém a gestão adotou medidas corretivas em exercício posterior;

CONSIDERANDO as deficiências encontradas na transparência pública;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 24 de novembro de 2015,

**EMITIR Parecer Prévio, recomendando à Câmara Municipal de Venturosa, a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito, Sr. Ernandes Albuquerque Bezerra, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o**



**disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.**

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

Adote mecanismos de controle com vistas a garantir o equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS, contribuindo assim para o não incremento do passivo financeiro do Município;

Zeie pela confiabilidade das informações contábeis de modo que evidenciem a real situação patrimonial do Município, bem como a sua efetiva divulgação;

Proceda a um levantamento de diagnóstico no sentido de identificar os principais riscos e dificuldades encontradas na cobrança da dívida ativa, de modo a estabelecer medidas com o objetivo de melhorar os indicadores e aumentar as receitas próprias;

Fortaleça o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público NBCASP editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade;

Empreenda esforços com vistas à elaboração do Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PGIRS);

Implante as ações necessárias ao cumprimento das normas sobre transparência pública, inclusive quanto à Lei de Acesso à informação, e a divulgação dos dados contábeis e financeiros dos Órgãos Municipais.

Assim, não há qualquer ofensa a preceito legal ou regulamentar que possa levar à irregularidade das contas do Defendente quanto a este ponto.

Sendo assim, por se tratar de falha formal, que não deixou de demonstrar os bons números da Prestação de Contas em análise e não trouxe prejuízo a execução orçamentária e financeira, vem requerer a regularidade do item, para que proceda as recomendações necessárias e emissão de parecer favorável à aprovação das contas. Além de que, a auditoria não indicou dolo ou má fé.





**[ID.05] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 662.732,36, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).**

Embora o Município tenha apresentado um déficit de execução é necessário analisar a composição dos restos a pagar ao final do exercício financeiro de 2017. Da análise das Tabelas 5.4a e 5.4b depreende-se que o estoque de restos a pagar subdividiu se em: R\$ 3.221.162,29 relativo a restos a pagar processados e R\$ 1.657.507,29 referente a restos a pagar não processados.

Nesse contexto, considerando que o total de 1.657.507,29 refere-se a despesas não liquidadas, tais despesas não passaram pela fase de liquidação em 2017, desta forma os valores das despesas não processadas não geram obrigação de pagamento, considerando 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:*

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012)

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;



III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

De mais a mais, ponderando que o déficit de execução orçamentária se resume ao valor de R\$ 662.732,36, constata-se que apenas parte dos restos a pagar não processados carece de receitas do próprio exercício financeiro para quitação. Entretanto, deve ser ponderado, conforme arguição retro, que os restos a pagar não processados não geram obrigação. Assim sendo, os restos a pagar não processados não devem ser considerados para fins de apuração de déficits.

E, não obstante tais fatos, que devem ser sopesados por esta Corte de Contas, tem-se que a ocorrência de tal inconsistência, por si só, não justifica a desaprovação das contas:

“PROCESSO TCE-PE Nº 1490091-9 PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SALOÁ (EXERCÍCIO DE 2013) UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALOÁ INTERESSADO: Sr. MANOEL RICARDO DE ANDRADE LIMA ALVES RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA PARECER PRÉVIO CONSIDERANDO que no presente processo foi realizada auditoria nas contas de governo, compreendendo apenas a verificação de limites legais e constitucionais, demonstrando os níveis de endividamento bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública; CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, as defesas e a Nota Técnica de Esclarecimento; CONSIDERANDO que a Prefeitura de Saloá continuou descumprindo o limite com despesa de pessoal em todo o exercício de 2013 (1º quadrimestre = 58,79%, 2º quadrimestre = 64,80% e 3º quadrimestre = 67,17%), contrariando a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), artigo 20, inciso III; CONSIDERANDO a situação de estiagem pela qual passa o Município, o que resultou em estado de calamidade pública, inclusive reconhecido pelas autoridades estadual e federal; CONSIDERANDO que o RPPS apresentou no final de 2013, um déficit de R\$ 42.437.008,15, o que representa um déficit de R\$ 101.523,94 per capita; CONSIDERANDO a ausência de medidas efetivas para preservar as reservas do RPPS, haja vista que o resultado atuarial dos exercícios financeiros anteriores tornou manifesta a descapitalização do RPPS e a consolidação da situação de insuficiência de cobertura; CONSIDERANDO a ausência de adoção das alíquotas recomendadas pelas avaliações atuariais procedidas; CONSIDERANDO as inconsistências contábeis verificadas entre os dados da prestação de contas e os dos sistemas SAGRES e SISTN; **CONSIDERANDO que o Município apresentou um déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 650.272,42, ou seja, a despesa executada foi maior do que a receita arrecadada;** CONSIDERANDO o baixo percentual da receita tributária própria, revelando alto grau de dependência das transferências correntes; CONSIDERANDO o crescimento do déficit financeiro do



Município em R\$ 1.988.317,53 de 2012 para 2013, o que aponta para a existência de passivos financeiros superiores a ativos financeiros, revelando restrições na capacidade de pagamento do Município frente às obrigações de curto prazo; CONSIDERANDO que a inscrição de restos a pagar em 2013 representou 13% da receita orçamentária, ou seja, houve um incremento no endividamento do Município; CONSIDERANDO o baixo índice da cobrança da Dívida Ativa;(…) CONSIDERANDO que as demais falhas formais devem ser alvo de determinação de não repetição ou saneamento; **CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 70, inciso I, da Lei Estadual 12.600/2004, Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 26 de maio de 2015, EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Saloá a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito, Sr. Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves, relativas ao exercício financeiro de 2013, (...)**”.

Por fim, requer-se que seja afastado o apontamento, sendo relevado ao campo das recomendações.

**[ID.06] 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).**

Embora 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 01**).

**[ID.07] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1).**

No que concerne ao controle contábil, 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 citado pela Auditoria 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 controle contábil existe e é eficiente, evidenciando tanto os déficits quanto os superávits, conforme disciplina o Manual de Contabilidade.

Outrossim, importa registrar que o Defendente conseguiu promover, já no exercício financeiro de 2017, uma redução de R\$ 2.524.002,66 no déficit financeiro em relação a 2016, conforme comprova o **ANEXO 01** (Balanço Patrimonial de 2017).

Destarte, requer-se o apontamento seja relevado ao campo das recomendações.

**[ID.08] 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).**

Prever as perdas referentes à dívida ativa configura-se uma tarefa difícil. Considerando que envolve diversas áreas como a tributária e a jurídica, com a finalidade de se apurar os resultados decorrentes das ações demandadas, bem como dos pagamentos decorrentes de cobranças administrativas.

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, trata-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.

Outrossim, é importante destacar que o Balanço Patrimonial de 2019 passou a contemplar o registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, sanando a ausência apontada, pelo que se requer o afastamento da suposta irregularidade.

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

Embora não tenha constato de forma tácita a referência à Avaliação Atuarial, o Balanço Patrimonial do RPPS traz a memória de cálculo das referidas provisões por meio da Nota 3.1 (**ANEXO 02**), permitindo o cruzamento dos dados apresentados na referida Avaliação Atuarial e aqueles registrados nos Balanços, evidenciando a correta contabilização e a inexistência de inconsistências. Nesse contexto, requer o Defendente que o apontamento seja relevado ao campo das recomendações.

**[ID.10] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 36.087,15 (Item 3.4).**

Assevera a Auditoria às folhas 35 e 36 do Relatório que o montante das contribuições patronais recolhido para o Regime Geral de Previdência Social, no exercício de 2017, totalizou R\$ 1.687.034,04, restando a recolher, o montante de R\$ 36.087,15.

O valor a recolher para o RGPS referente as contribuições patronais corresponde a 1,9% do total recolhido, valor de pouca expressividade, incapaz de macular as contas do Gestor, conforme aponta o Relatório de Auditoria, fl. 35.

Corroborando com o entendimento, esta Egrégia Corte de Contas julgou regulares com ressalvas as contas do Prefeito do Município de Carnáiba e do Fundo Municipal de São Lourenço da Mata, considerando a pouca expressividade dos débitos previdenciários. Eis o teor:

PROCESSO TCE-PE Nº 1370100-9

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 10/11/2015



PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARNAÍBA (EXERCÍCIO DE 2012)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE CARNAÍBA

INTERESSADO: Sr. JOSÉ DE ANCHIETA GOMES PATRIOTA

ADVOGADOS: Drs. PAULO ARRUDA VERAS – OAB/PE: 25.378,

ANTÔNIO JOÃO DOURADO FILHO – OAB/PE: 25.136, GUILHERME

NOVAES DE ANDRADA OAB/PE: 26.241, E OLÍMPIO CARNEIRO DA

SILVA FILHO – OAB/PE: 29.995

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA

ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PARECER PRÉVIO

**CONSIDERANDO que, apesar das deficiências na gestão previdenciária, o montante que deixou de ser repassado é de pouca expressividade;**

CONSIDERANDO que houve a assunção de despesas novas, contraídas nos dois últimos quadrimestres do exercício, sem lastro financeiro para tanto, contrariando o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO a constatação de diversas divergências entre as informações constantes na prestação de contas e no Sistema SAGRES, além de inconsistências de informações em alguns demonstrativos contábeis, contrariando os artigos 85 e 89 da Lei Federal no 4.320/64;

CONSIDERANDO o envio intempestivo de informações relativas aos módulos de execução orçamentária e financeira e de pessoal do sistema SAGRES, contrariando o artigo 1º da Resolução TCE/PE Nº 05/2012 e o artigo 2º da Portaria TCE/PE nº 341/2011;

CONSIDERANDO que as irregularidades verificadas não ensejam a rejeição das contas;

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

Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 10 de novembro de 2015,



EMITIR Parecer Prévio, recomendando à Câmara Municipal de Carnaíba a **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS**, das contas do Prefeito, Sr. José de Anchieta Gomes Patriota, relativas ao exercício financeiro de 2012, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1o e 2o, da Constituição Federal, e 86, § 1o, da Constituição de Pernambuco. (Grifo Nosso)

77ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 31.10.2013

PROCESSO TC Nº 1301996-0

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO LOURENÇO DA MATA, REFERENTE AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012

INTERESSADOS: SRS. VALDEREZ BERNARDO DA SILVA E TEREZA CRISTINA

ALVES BEZERRA ADVOGADOS: DR. AMARO ALVES DE SOUZA NETTO – OAB/PE Nº 26.082; DR. CARLOS HENRIQUE VIEIRA DE ANDRADA – OAB/PE Nº 12.135; DR. DIMITRI DE LIMA VASCONCELOS – OAB/PE Nº 23.536; DR. EDSON

MONTEIRO VERA CRUZ FILHO – OAB/PE Nº 26.183; DR. EDUARDO

DILETIERE COSTA CAMPOS TORRES – OAB/PE Nº 26.760; DR. MÁRCIO JOSÉ

ALVES DE SOUZA – OAB/PE Nº 5.786

PRESIDENTE E RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

RELATÓRIO

O processo em apreciação trata da Prestação de Contas do Fundo Municipal de Saúde de São Lourenço da Mata, relativa ao exercício financeiro de 2012, que teve como Ordenadora de Despesas a Sra. Tereza Cristina Alves Bezerra, Secretária Municipal de Saúde (fl. 321). Após análise dos autos, foi emitido Relatório de Auditoria contido às folhas 319 a 328. O referido Relatório aponta as seguintes irregularidades (item 5.1):

[...]

Após análise da defesa e respectiva documentação, a auditoria, por meio de sua Nota Técnica de Esclarecimento, afirma (fl. 361):

Quanto ao item em questão as defendentes não apresentaram documentos novos que sanem a irregularidade apontada. Além disso, a defesa reconhece a irregularidade ao afirmar:



“Note que a diferença recolhida a menor corresponde a pouco mais de 11% do total das contribuições recolhidas, razão pela qual pede... seja a irregularidade relevada, em razão da irrisória diferença não recolhida”.

Dessa forma, mantêm-se os termos do relatório de auditoria.

Vê-se, portanto, que a defesa apenas tenta justificar o ato irregular na pouca representatividade do valor não repassado ao RPPS.

**Por outro lado, segundo o levantamento da auditoria, verifica-se que o FMS recolheu 88% (R\$ 323.099,60) das contribuições dos segurados devidas ao RPPS (R\$ 365.930,68), assim como 97% (contabilizada = R\$ 441.492,80; recolhida = R\$ 430.150,90) das contribuições patronais. Sendo assim, restou evidenciado um saldo devedor pouco expressivo, que não deve ensejar a rejeição da presente prestação de contas.**

Entendo, portanto, que cabe aplicação de multa e determinação, para que a administração do FMS proceda à regularização dos débitos pendentes junto ao RPPS (R\$ 42.831,08, a título de contribuições dos segurados, e R\$ 4.610,87, referente a obrigações patronais), de forma que os segurados do Regime Próprio de Previdência não sejam futuramente prejudicados.

Diante do exposto:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (fls. 319 a 328 dos autos) e da Defesa apresentada;

CONSIDERANDO a ausência de documentos e informações obrigatórias na Prestação de Contas, contrariando os termos da Resolução T. C. no 03/2013;

CONSIDERANDO a atuação deficiente do Conselho Municipal de Saúde, contrariando a Resolução no 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde;

CONSIDERANDO que as irregularidades constatadas pela auditoria ensejam determinações, de forma que não persistam 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);

**Julgo regulares, com ressalvas,** as contas da Sra. Tereza Cristina Alves Bezerra, Presidente e Ordenadora de Despesas do Fundo Municipal de Saúde do Município de São Lourenço da Mata, relativas ao exercício financeiro de 2012, oportunidade em que lhe aplico multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), prevista no artigo 73, inciso I, da Lei Estadual no 12.600/04 (com redação anterior à edição da Lei nº 14.725/12, consoante deliberação deste Tribunal em reunião administrativa





realizada em 30/07/12), em decorrência das irregularidades constatadas pela auditoria, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, 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](http://www.tce.pe.gov.br)). (grifo nosso) [...] (Grifo Nosso)

A situação do município de Ibimirim é análoga a dos julgados acima transcritos, onde o débito para com o Regime Geral de previdência Social é de pequena monta, incapaz de ensejar a rejeição da prestação de contas.

Por fim, dada à identidade fática e das pretensões, espera a Defendente que sejam acolhidos os argumentos da defesa, fazendo prevalecer a uniformidade das decisões no âmbito desta Egrégia Corte, julgando regulares as contas do Prefeito de Ibimirim.

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

De acordo com o Relatório de Auditoria, o Município não tem capacidade de honrar imediatamente ou no curto prazo seus compromissos de até 12 meses. Apesar disso, a auditoria constatou que o Município de Ibimirim encerrou o exercício de 2017 **demonstrando boa capacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, se consideradas apenas suas disponibilidades de caixa e bancos.**

Feito esses esclarecimentos, passamos a exegese do caso à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade que também são vetores dos quais o intérprete não pode se afastar. A desaceleração da economia do país e o cenário de inflação provocam crises nas economias municipais. As despesas são cada vez mais altas e as receitas não crescem no mesmo ritmo. Desabaram vertiginosamente as receitas oriundas de repasses do Imposto sobre Operações relativas à circulação de Mercadorias e sobre Prestações de serviços de Transporte (ICMS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Nos considerando iniciais, foi demonstrado que houve queda da receita corrente líquida no montante de R\$ 698.226,13.

No mesmo sentido, os contribuintes estão deixando de pagar em dia os impostos próprios (principalmente o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU).



Sob esse pálio, é salutar que a redução da capacidade de pagamento de curto prazo apontado pela Auditoria seja ponderado, de sorte que não possui o condão de macular as contas em análise, conforme a uníssona jurisprudência dessa Egrégia Corte de Contas, senão vejamos:

“PROCESSO TCE-PE Nº 1502308-4

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 15/07/2015

RECURSO ORDINÁRIO

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO

CAPIBARIBE

RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

ACÓRDÃO T.C. Nº 1158/15

[...] **CONSIDERANDO que a situação de liquidez corrente negativa deve ser ponderada, diante das melhorias da arrecadação das receitas tributárias próprias e das diminuições da dívida flutuante e do total de gastos com pessoal do Município, e este déficit financeiro, ainda que indesejável, não é representativo para macular irremediavelmente as contas em análise, conforme entendimento mantido nos Processos TCE-PE nº 1480045-7, TCE-PE nº 1430033-3 e TCE-PE nº 1490094-4;**

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 77, inciso I, parágrafos 3º e 4º, e no artigo 78 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), Em, preliminarmente, **CONHECER do presente Recurso Ordinário, e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO**, a fim de, reformando a decisão prolatada, recomendar à Câmara Municipal de Santa Cruz do Capibaribe a **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS**, das contas do Prefeito, referente ao exercício financeiro de 2012, mantendo os demais termos do Parecer Prévio recorrido.” – Destacou-se.

“PROCESSO TCE-PE Nº 1430035-7

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DA

COROA GRANDE (EXERCÍCIO DE 2013)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA COROA

GRANDE



ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

[...]

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e a defesa do interessado;  
**CONSIDERANDO que não há no processo irregularidades de natureza grave;**  
**CONSIDERANDO que as falhas remanescentes não devem macular este processo de prestação de contas;**

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, todos da Constituição Federal, e no artigo 70, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/04, Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 12 de fevereiro de 2015, **EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de São José da Coroa Grande a aprovação, com ressalvas, das contas da Prefeita, Sra. Elaina Buarque Gomes, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.**

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que a Prefeita do Município de São José da Coroa Grande, ou quem vier a sucedê-la, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Parecer Prévio:

[...]

**17. Envidar esforços visando reduzir o déficit financeiro melhorando o índice de liquidez corrente do município;**

**18. Repassar duodécimo ao Poder Legislativo dentro do limite permitido legalmente;**

**19. Envidar esforços no sentido de cumprir integralmente às determinações previstas na legislação vigente, que tratam da efetiva transparência da aplicação dos recursos públicos e do acesso à informação;" - Destacou-se.**

“PROCESSO TCE-PE Nº 1490091-9

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SALOÁ

(EXERCÍCIO DE 2013)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALOÁ

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA



[...] CONSIDERANDO que no presente processo foi realizada auditoria nas contas de governo, compreendendo apenas a verificação de limites legais e constitucionais, demonstrando os níveis de endividamento bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

[...] **CONSIDERANDO a situação de estiagem pela qual passa o Município, o que resultou em estado de calamidade pública, inclusive reconhecido pelas autoridades estadual e federal;**

[...] CONSIDERANDO que o Município apresentou um déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 650.272,42, ou seja, a despesa executada foi maior do que a receita arrecadada;

CONSIDERANDO o baixo percentual da receita tributária própria, revelando alto grau de dependência das transferências correntes;

**CONSIDERANDO o crescimento do déficit financeiro do Município em R\$ 1.988.317,53 de 2012 para 2013, o que aponta para a existência de passivos financeiros superiores a ativos financeiros, revelando restrições na capacidade de pagamento do Município frente às obrigações de curto prazo; [...] CONSIDERANDO que as demais falhas formais devem ser alvo de determinação de não repetição ou saneamento;**

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 70, inciso I, da Lei Estadual 12.600/2004, Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 26 de maio de 2015, EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Saloá a **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito, Sr. Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves**, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, parágrafos 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco. Determinar ao atual gestor a adoção das seguintes providências, sob pena de multa prevista no inciso XII do artigo 73 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – LOTCE, para o fortalecimento dos controles internos e maior eficiência da gestão, em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal: [...] **6) Atentar para a existência de disponibilidade financeira suficiente para pagar as obrigações de curto prazo, visando ao devido equilíbrio financeiro e, conseqüentemente, patrimonial ao final do exercício;**” – Destacou-se.

Apesar da constatação dos baixos índices de liquidez apresentados pela Auditoria, esse respeitável Tribunal não elencou qualquer situação em que tenha ocorrido danos ao erário, malversação da coisa pública ou descumprimento de



obrigações financeiras por parte do Defendente/Município, devendo, no máximo, a presente falha ser remetida ao campo das recomendações.

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

**[ID.12] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4).**

Ao analisar o apêndice X do relatório de Auditoria, consta como valor permitido o montante de R\$ 2.024.292,34 e que o Município repassou ao Legislativo o valor de R\$ 2.042.716,92, conseqüentemente R\$ 18.424,58 a menor.

Data máxima vênua, a Auditoria cometeu uma falha formal na construção do Apêndice X, considerando crédito da Cota IOF Ouro no valor de R\$ 163.115,09, quando na verdade o crédito consiste em repasse do Fundo Especial do Petróleo – FEP, conforme comprovam o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do exercício financeiro de 2016 e Demonstrativo de Repasses da Secretária do Tesouro Nacional (**ANEXO 03**).

Além do mais, a Auditoria utilizou o Relatório de Auditoria da Prestação de Contas de 2016 para fins de registro das receitas no Apêndice X. Ocorre que em 2016 houve um equívoco na apuração das receitas no referido Relatório, o qual foi justificado na defesa apresentada à época, cujos argumentos seguem transcritos:

Com o devido respeito a Auditoria cometeu uma falha formal ao consultar os demonstrativos do banco do Brasil (documento 50), especificamente no mês de fevereiro de 2016. Ocorre que o ano de 2016 foi um ano bissexto, o que implica dizer que contou com um dia a mais do que os anos normais. Assim sendo, o mês de fevereiro de 2016 teve 29 dias.

A suposta divergência ocorreu devido ao fato da Auditoria, ao consultar o Demonstrativo do Banco do Brasil, ter incluído o período de 01/02/2016 a 28/02/2016, deixando de verificar as Transferências do Fundo de participação dos Municípios creditadas em 29/02/2016, que totalizam R\$ 426.343,10, valor exato da suposta divergência, conforme comprova a consulta realizada no site do Banco do Brasil, cuja cópia segue em apenso (**Anexo 02**).

Por fim, diante da comprovação de que não houve falha contábil no registro das receitas, espera-se que o apontamento em apreço seja reconsiderado.



Assim sendo, ao considerar no Apêndice X do Relatório de Auditoria a receita do Fundo de Participação dos Municípios registrada no Relatório de Auditoria de 2016 a Auditoria cometeu uma falha formal reduzindo o valor da receita em R\$ 426.343,10.

Registre-se que o próprio TCE emitiu uma Nota Técnica acatando a defesa e alterando o valor da receita do FPM recebido em 2016 para R\$ 19.435.647,13, conforme comprova a cópia em anexo (**ANEXO 04**).

Por fim, refazendo-se o Apêndice X do Relatório de Auditoria (**ANEXO 05**), constata-se que o valor repassado é idêntico ao autorizado, inexistindo repasse a menor.

**[ID.13] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).**

**[ID.14] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1).**

Sabemos que o comprometimento de despesa com pessoal previsto no art. 20, inciso III, alínea b da Lei de LRF é formado por grandezas inversamente proporcionais: o valor da folha de pagamento e o valor da Receita Corrente Líquida.

Ou seja, mesmo que o valor da folha de pagamento e a quantidade numérica de servidores permaneçam exatamente os mesmos, o percentual pode oscilar de acordo com a receita, que pode ser influenciada por fatores socioeconômicos, conforme se verá mais adiante.

Cumprido destacar que o Município de Ibimirim no ano de 2017 teve um déficit orçamentário com a redução de receita de 2016 para 2017.

Nota-se que em 3º quadrimestre de 2016 a receita corrente líquida era R\$ 47.668.617,69. Já no ano de 2017, a receita corrente líquida apurada com base no 3º quadrimestre de 2017 fora 46.970.391,47, ou seja, houve uma redução de receita no valor de R\$ 698.226,13.

De uma análise perfunctória, poderia se presumir, equivocadamente, que teria havido um incremento na folha de pagamento do Município de Ibimirim, o que não se mostra como verdadeiro, pois o que houve foi uma queda na Receita Corrente Líquida do Município, decorrente de fatores socioeconômicos.



Todavia, Douto Relator, mesmo com tamanha dificuldade, os indices de gastos com pessoal referente aos 1º, 2º e 3º quadrimestre tiveram redução, o que demonstra um esforço fiscal do gestor, atingindo os índices de 62.48%, 61,04% e 58,01%, respectivamente.

Ou seja, o gestor no ano de 2017, ainda com redução de receita e aumento de despesas com salários, conseguiu reduzir 4.47%. Inclusive, no exercício de 2018 o Município ficou abaixo do limite máximo previsto na Lei de Responsabilidade.

**Além disto, com base no artigo 169 da Constituição Federal e da discricionariedade atribuída ao gestor para alguns atos, procedeu com a exoneração de cargos, rescisão de contratos e redução de gratificações de diversos servidores, conforme portarias e documentos anexos (ANEXO 06).**

**Ainda, o gestor editou duas Leis Municipais no ano de 2017 que reformularam o Plano de Cargos e Carreira dos Profissionais do Magistério Público, reduzindo drasticamente as gratificações, os percentuais de progressão de classe e nível destes profissionais, inclusive, reduziu todas as gratificações dos cargos comissionados, além de excluir gratificações previstas na legislação anterior.**

Será relatado em um tópico específico todos os atos praticados pelo gestor para redução de gasto com pessoal, referente a edição de Leis Municipais logo acima citadas para melhor esclarecimento.

É possível concluir ainda que diante do quadro financeiro do Município no ano de 2017 em que houve redução de receita, por razões alheias à vontade do gestor, como o aumento do salário mínimo e do piso do magistério, a queda na arrecadação de impostos e contribuições federais e estaduais, bem como a política, ilegal, de concessão de incentivos fiscais pelo Estado e União, por fim, diante os fatos e fundamentações fartamente ventiladas, percebe-se que não seria razoável a rejeição de contas do gestor.

Logo, o Poder Executivo também adotou diversas medidas para contenção de gastos com pessoal, com a reformulação do Plano de Cargos e Carreira do Magistério, tanto dos efetivos, quanto dos cargos comissionados para redução de despesas, haja vista que a folha de pagamento de todos os Municípios são maiores com a educação, haja vista o piso do magistério.



## **DA REFORMULAÇÃO DO PLANO DE CARGOS E CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO – REDUÇÃO DE GRATIFICAÇÕES E PERCENTAGENS DE PROGRESSÃO DE CLASSE E NÍVEL DOS SERVIDORES**

A Lei Municipal nº 621/2008 que tratava sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Grupo Ocupacional do Magistério, trazia em seus artigos 12 e 13 as progressões de tais profissionais, sendo a vertical, por classe em 5 categorias e a horizontal, por nível em 7 categorias, sendo a primeira por formação técnica e a segunda por tempo de serviço.

No art. 24 da mencionada lei, trazia os percentuais de acréscimo a título de progressões, sendo de um nível para o outro no percentual de **10% (dez por cento)** e de uma classe para outra nos seguintes termos: Professores I e II da Classe I para a Classe II – **30% (trinta por cento)**; e nas demais Classes II para III, III para IV e IV para V – **40% (quarenta por cento)**, no valor da hora aula.

Já o art. 28, tratava-se das gratificações para as atividades exercidas pelos profissionais do magistério, constando no inciso I a Gratificação pelo Exercício do Magistério (GEM) no percentual de 20% (vinte por cento) sobre o salário base; no inciso II, a gratificação para os profissionais que atuam com alunos especiais no percentual de 25% (vinte e cinco por cento) e no inciso III a Gratificação pelo Exercício da Supervisão (GES) no percentual de 65% (sessenta e cinco por cento) para os Supervisores de Ensino.

No mencionado Plano de Cargos, em seu anexo II, também restou fixada as Gratificações das Atividades de Diretor Escolar e Diretor Escolar Adjunto, variando de acordo com o porte da Escola, nos valores de R\$ 600,00 (seiscentos reais), R\$ 500,00 (quinhentos reais), R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais) e de R\$ 400,00 (quatrocentos reais).

De igual modo, no anexo IV, trouxe as gratificações para Diretor de Ensino (R\$ 700,00); Inspetor Escolar (R\$ 400,00); Coordenador Pedagógico (R\$ 400,00) e Coordenador de Biblioteca Escolar (R\$ 200,00).

Em 2014, foi editada a Lei Municipal nº 722/2014, dispondo sobre a fixação do Piso Nacional Salarial do Magistério e deu outras providências, entre elas, o aumento das gratificações constantes nos anexos II e IV da Lei 621/2008, passando a ter os seguintes valores:





Anexo II da Lei 722/2014 traz as gratificações para Diretores Escolar e Diretores Adjuntos Escolares, os quais passaram a ser no valor de R\$ 1.403,43 (um mil quatrocentos e três reais e quarenta e três centavos), R\$ 1.286,48 (um mil duzentos e oitenta e seis reais e quarenta e oito centavos), R\$ 1.052,57 (um mil e cinquenta e dois reais e cinquenta e sete centavos) e R\$ 935,62 (novecentos e trinta e cinco reais e sessenta e seis centavos), de acordo com o porte da Escola.

O Anexo III da Lei 722/2014, reajustou as gratificações de Diretor de Ensino (R\$ 1.871,24); Coordenador Geral (R\$ 1.754,29); Inspetor Escolar (R\$ 1.233,85); Coordenador Pedagógico (R\$ 1.233,85) e Coordenador de Biblioteca Escolar (R\$ 584,76).

Posteriormente houve a aprovação da Lei Municipal nº 764/2017, a qual alterou os dispositivos da Lei nº 621/2008, da Lei 641/2009 e da Lei 722/2014, em relação a vencimentos e gratificações dos ocupantes do Magistério Municipal.

Na referida lei, em seu art. 1º, houve alteração dos artigos 17, 24 e 31 da Lei 621/2008, reduzindo os percentuais das progressões horizontal e vertical, além das gratificações anteriormente fixadas.

**Conforme a nova redação, o percentual a título de progressão por nível (horizontal) passou de 10% (dez por cento) para 5% (cinco por cento); já o percentual da progressão por classe (vertical), ficou em um valor único de 12% (doze por cento) e não mais 30% (trinta por cento) e 40% (quarenta por centos).**

De igual sorte, o art. 2º incorporou, aos vencimentos dos profissionais do magistério, a Gratificação pelo Exercício do Magistério (GEM) no percentual de 20% (vinte por cento) e a Gratificação pelo Exercício da Supervisão (GES) no percentual de 65% (sessenta e cinco por cento). Ou seja, nos anos seguintes não mais haveria a incidência das gratificações sobre o salário base que aumenta todos os anos.

Já no parágrafo 1º do art. 2º, houve redução da gratificação para os profissionais que atuem com alunos especiais de 25% (vinte e cinco por cento) para 20% (vinte por cento).

Na mesma Lei, em seu anexo I houve a redução das gratificações de Diretores Escolar e Diretores Adjuntos Escolares, os quais passaram de R\$ 1.403,43 (um mil quatrocentos e três reais e quarenta e três centavos) para R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais); de R\$ 1.286,48 (um mil duzentos e oitenta e seis reais e quarenta e



oito centavos) para R\$ 600,00 (seiscentos reais); de R\$ 1.052,57 (um mil e cinquenta e dois reais e cinquenta e sete centavos) para R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais) e R\$ 935,62 (novecentos e trinta e cinco reais e sessenta e seis centavos) para R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais).

No Anexo III, as gratificações de Diretor de Ensino (R\$ 1.871,24); Inspetor Escolar (R\$ 1.233,85); Coordenador Pedagógico (R\$ 1.233,85) e Coordenador de Biblioteca Escolar (R\$ 584,76), foram reduzidas para R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), R\$ 600,00 (seiscentos reais), R\$ 600,00 (seiscentos reais) e R\$ 200,00 (duzentos reais), respectivamente.

No mesmo ano de 2017, também foi aprovada a Lei Municipal nº 780/2017 a qual dispôs sobre o Novo Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Grupo Ocupacional do Magistério Municipal e revogou as legislações em contrário.

No novo plano em termos de valores houveram poucas mudanças, **entre elas as mais significativas ocorreram em relação a progressão por classe (vertical) que o percentual foi reduzido de 12% (doze por cento) para 5% (cinco por cento) para todas as classes. Já a outra foi com relação a extinção da gratificação para os profissionais que atuem com alunos especiais no percentual de 25% (vinte e cinco por cento).**

No mais, a Lei nº 780/2017 manteve os valores e percentuais das demais gratificações já fixadas na Lei Municipal nº 764/2017.

Douto Relator, houveram reduções significativas em todo o exercício de 2017, conforme fatos e fundamentos acima ventilados. É evidente a **adoção no exercício de 2017 de medidas necessárias e suficientes para a eliminação do excedente da despesa com pessoal, nos termos da lei complementar federal 101/2000, bem como, o esforço fiscal para atingir os limites da Legislação vigente.**

#### DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA

No que se refere ao fator que contribuiu para “vagarosa” redução de gasto com pessoal no município, diz respeito à ocorrência da estiagem no município durante o exercício de 2017, ocasião em que foi decretada situação de emergência.

No período em apreço foi decretado estado de emergência por duas vezes, por meio dos Decretos Municipais 15/2017 e 44/2017 (**ANEXO 07**), com base legal também



dos Decretos Estaduais, os quais foram reconhecidos pela União inicialmente através do Ministério da Integração.

Conforme se verifica, Excelência, durante o exercício de 2017, foi decretada por duas vezes situação de emergência no município, bem como cumpre ressaltar que em virtude da referida situação, os gastos com a perfuração de poços e disponibilização de caminhões pipa.

Ainda em relação aos fatores que contribuíram para vagarosa redução do percentual de gastos com pessoal, cumpre evidenciar o percentual de aumento do salário mínimo, bem como do piso dos profissionais do magistério, que de 2016 para 2017 aumentaram. Senão vejamos:

<b>SALÁRIO MÍNIMO</b>		
01.01.2017	R\$ 937,00	30.12.2016
01.01.2016	R\$ 880,00	30.12.2015

<b>PISO DO MAGISTÉRIO</b>		
<b>VIGÊNCIA</b>	<b>VALOR MENSAL</b>	<b>NORMA LEGAL</b>
01.01.2017	R\$ 2.298,80	Lei 11.738/2008
01.01.2016	R\$ 2.135,64	Lei 11.738/2008

Conforme se verifica, em decorrência dos referidos aumentos, ocorreu o efeito cascata no salário dos servidores municipais, onerando os cofres municipais. Valendo frisar que o gestor se viu impossibilitado de exonerar servidores ante o eminente risco de paralisar os serviços essenciais oferecidos aos munícipes, tais como de educação e saúde, impostos constitucionalmente ao Município prestá-los, conforme disposições dos artigos 196 e 205 da Constituição Federal. Vejamos:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.



Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Por outro lado, evidenciasse que desde o 1º quadrimestre de 2017, com todas as medidas adotadas, reiterasse, com exoneração, rescisão, retirada de gratificação de servidores e a reformulação do Plano de Cargos e Carreira do Magistério, houve redução dos índices em todos os quadrimestres, inclusive com reequadramento no exercício de 2018.

Douto Relator, *data máxima vênia*, deve a presente prestação de contas ser julgado REGULAR, COM RESSALVAS pelo esforço fiscal e medidas adotadas pelo gestor.

Logo, Excelência, restou demonstrado que o aumento do percentual de gasto com pessoal no município se deu em decorrência de fatores alheios a vontade do Defendente, fatos estes que também demonstraram o esforço empreendido pelo mesmo durante o exercício de 2017, conforme documentos anexos, não havendo óbice para que as contas sob análise sejam julgadas REGULARES COM RESSALVAS, sem a aplicação de qualquer tipo de penalidade em face do Defendente.

**[ID.15] Inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4)**

Conforme restou demonstrado na defesa do item de ID. 05, que trata do déficit de execução orçamentária, os restos a pagar não processados consistem em despesas que não passaram pelo processo de liquidação, ou seja, não são despesas de fato devidas, existindo apenas uma expectativa de que venham a ser reconhecidas.

É preciso ter em mente que, uma vez não tendo ocorrido o fato gerador, a despesa não aconteceu de fato. Neste caso o empenhamento se deu para garantir, no sistema orçamentário, a dotação para futuro pagamento, quando da ocorrência da condição necessária para liquidação, qual seja: a prestação do serviço ou o fornecimento do material. Desta feita, a inscrição de restos a pagar não processados pode acarretar um déficit na execução orçamentária.



Ressalte-se que a inscrição de despesas relativas a convênios e programas, cujos recursos ainda não tenham sido repassados pela esfera federal ou estadual, como tem ocorrido reiteradamente nos exercícios de 2014 e 2015, com a crise econômica nacional, de fato demandará uma inscrição expressiva de restos a pagar não processados. Nesses casos, tendo o município a necessidade de empenhar, terá, como consequência, os demonstrativos contábeis espelhando um déficit orçamentário, o qual não foi causado por má elaboração do orçamento municipal.

Não existe na legislação em vigor vedação para inscrição de restos a pagar, com exceção do prazo previsto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme foi observado no item 3.2.2, o administrador diminuiu o passivo circulante, tanto, que nas fls. 26, a própria auditoria reconhece que o município melhorou a sua capacidade de pagamento.

Ademais, a inscrição em Restos a pagar decorre da observância do Regime de competência para as despesas, portanto, as despesas empenhadas, não pagas até o dia 31 de dezembro, não canceladas pelo processo de análise e depuração e que atendam aos requisitos previstos em legislação específica, devem ser inscritas em Restos a Pagar, pois, se referem a encargos incorridos no próprio exercício.

De acordo com o art. 36 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, consideram-se Restos a Pagar as despesas, nos seguintes termos:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Entende-se, como Restos a Pagar Processados, as despesas legalmente empenhadas cujo objeto do empenho já foi recebido, ou seja, aquelas cujo segundo estágio da despesa (liquidação) já ocorreu, caracterizando-se como os compromissos do Poder Público de efetuar os pagamentos aos fornecedores.

Define-se como Restos a Pagar Não Processados, as despesas legalmente empenhadas que não foram liquidadas e nem pagas até 31 de dezembro do mesmo exercício, ou seja, verifica que não ocorreu o recebimento de bens e serviços no exercício de emissão do empenho, que o contratado ainda não cumpriu todas as suas



obrigações, e que ainda não tiveram o atesto de aceite do serviço do material pelo servidor responsável.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não entra no mérito do que pode ou não ser inscrito em Restos a Pagar, mas sim veda a inscrição em Restos a Pagar no último ano do mandato do governante sem a respectiva cobertura financeira, eliminando de vez as heranças fiscais do passado, o que de fato não ocorreu. Ou seja, não há limite definido na LRF ou noutra legislação para a inscrição de restos a pagar, tornando inócua a pontuação do relatório, o qual somente terá eficácia quando for efetivamente definido o limite para o Restos a Pagar na ocasião de uma legislação específica.

Dado o contexto acima, o reconhecimento da despesa é pela sua realização, conforme prevê o art. 60, da Lei Federal nº 4320/64, e é feito pelo seu fato gerador e este pode ocorrer em qualquer período, inclusive naquele em que o empenho se originou. Neste caso, o processo é denominado de competência financeira, e tem consequências patrimoniais.

Entende-se que o simples fato de empenhar não significa realização das despesas, daí por que não se aceita a figura dos restos a pagar não processados, no Balanço Patrimonial da entidade pública.

Desse modo, a inclusão dos restos a pagar não processados não reflete o impacto real no orçamento e até no resultado financeiro. Assim sendo, espera-se que o apontamento seja reconsiderado.

**[ID.16] 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 o 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 2016, podem ser quitadas com recursos próprios.

Ademais, a verificação em tela deverá ser realizada na Prestação de Contas do exercício de 2018, quando a Auditoria poderá constatar que o pagamento das despesas sem lastro financeiro se deu com recursos próprios.



Outrossim, a geração de despesas não são enunciadas na contabilidade. A contabilidade é a fase final, pois nela ocorrerá o empenho, liquidação e baixa do seu pagamento.

Os recursos do FUNDEB, são controlados na tesouraria, é nesse setor que a despesa é paga e controlada.

Todavia, é exposto que o gestor não realizou despesas sem lastro financeiro, pois, a despesa só se concretiza após o seu regular pagamento, bem como há de se ressaltar que serão custeadas com recursos próprios.

Cumpra dizer que o saldo negativo pode ter seu adimplemento através de recursos próprios, sendo totalmente rechaçada a utilização das receitas do FUNDEB, atinentes ao exercício seguinte.

Ademais, os restos a pagar inscritos em 2017, é objeto de análise nas contas dos exercícios seguintes, não se aplicando, salvo um melhor entendimento, nestas contas, pois, conforme posto, o ciclo orçamento financeiro não se complementou, pois, não ocorreu o pagamento.

Também merece destaque o fato de que o apontamento em tela não possui o condão de macular a prestação de contas sob análise, ante a ausência de gravidade do fato, sendo este o mesmo entendimento adotado por este Tribunal de Contas. Vejamos:

PROCESSO TCE-PE Nº 1490101-8

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 24/11/2015

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VENTUROSA (EXERCÍCIO DE 2013)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE VENTUROSA

INTERESSADO: Sr. ERNANDES ALBUQUERQUE BEZERRA

ADVOGADOS: Drs. EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES OAB/PE Nº 30.630, E MARCO AURÉLIO MARTINS DE LIMA OAB/PE Nº 29.710

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDOS RIOS PEREIRA



ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PARECER PRÉVIO

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, as defesas e os documentos apresentados, bem como as Notas Técnicas de Esclarecimento;

CONSIDERANDO que a presente análise é relativa às contas de Governo e que se trata do primeiro ano sob gestão do então Prefeito;

CONSIDERANDO que foram cumpridos todos os limites legais impostos, à exceção da Despesa com Pessoal, que já iniciou o exercício desenquadrada, porém foi reconduzida ao patamar legal;

CONSIDERANDO a ausência da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso;

CONSIDERANDO a existência de descumprimento do Princípio do Equilíbrio Orçamentário, quanto à execução do orçamento;

CONSIDERANDO que a execução do orçamento ocorreu 61,66% através de créditos adicionais, demonstrando a necessidade de um melhor planejamento municipal;

CONSIDERANDO a existência de passivos superiores aos ativos, demonstrando restrições na capacidade de pagamentos de curto prazo;

CONSIDERANDO a fragilidade na cobrança da Dívida Ativa Municipal;

CONSIDERANDO o incremento da Dívida Flutuante e Consolidada;

CONSIDERANDO a existência de algumas inconsistências nas informações contábeis e o atraso no envio das informações;

**CONSIDERANDO a existência de empenhamento de despesas sem lastro financeiro do FUNDEB;**

CONSIDERANDO no exercício sob análise a ausência de elaboração dos instrumentos de planejamento da gestão de resíduos sólidos;

CONSIDERANDO que no exercício sob análise não houve a adoção da alíquota de equilíbrio da contribuição patronal prevista na reavaliação atuarial, porém a gestão adotou medidas corretivas em exercício posterior;





CONSIDERANDO as deficiências encontradas na transparência pública;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 24 de novembro de 2015,

**EMITIR Parecer Prévio, recomendando à Câmara Municipal de Venturosa, a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito, Sr. Ernandes Albuquerque Bezerra, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.**

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

Adote mecanismos de controle com vistas a garantir o equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS, contribuindo assim para o não incremento do passivo financeiro do Município;

Zele pela confiabilidade das informações contábeis de modo que evidenciem a real situação patrimonial do Município, bem como a sua efetiva divulgação;

Proceda a um levantamento de diagnóstico no sentido de identificar os principais riscos e dificuldades encontradas na cobrança da dívida ativa, de modo a estabelecer medidas com o objetivo de melhorar os indicadores e aumentar as receitas próprias;

Fortaleça o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público NBCASP editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade;

Empreenda esforços com vistas à elaboração do Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PGIRS);

Implante as ações necessárias ao cumprimento das normas sobre transparência pública, inclusive quanto à Lei de Acesso à informação, e a divulgação dos dados contábeis e financeiros dos Órgãos Municipais.



Recife, de 2015

Diante do exposto, resta comprovado que INEXISTE qualquer irregularidade.

**[ID.17] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -145.365,61, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).**

**[ID.18] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 70.899.283,90 (Item 8.2)**

Embora o Município de Ibimirim tenha apresentado um desequilíbrio financeiro e atuarial é necessário que se considere que foi respeitado o recolhimento das contribuições previdenciárias, conforme evidencia a própria Auditoria às folhas 75 e 76.

Ressalte que o resultado previdenciário é influenciado por diversos fatores, muitos dos quais compulsórios e por diversas vezes imprevisíveis. Ademais, o Defendente não pode ser responsabilizado pela crise previdenciária generalizada no país, como, por exemplo, o envelhecimento da população, que agora atinge idades mais avançadas, e, por conseguinte, recebeu mais tempo o benefício, além do Plano de Cargos e Carreiras dos Profissionais do Magistério em paralelo com o piso nacional dos professores, bem como os reflexos dos direitos adquiridos às regras transitórias de aposentadoria que oneram o fluxo de caixa da previdência, dentre outros fatores que fogem da seara de gestão do Defendente, pois advém de fatos externos ou mesmo reflexo das antigas normas constitucionais mais flexíveis que concederam uma série de direitos aos servidores que, fatalmente, não teriam como manter superavitário o sistema previdenciário brasileiro com o decorrer dos anos.

Sabemos que a avaliação atuarial anual é o estudo técnico realizado por atuário pelo qual é mensurado o plano de custeio necessário para cobertura dos compromissos assumidos pelo plano de benefícios a longo prazo.

As hipóteses atuariais, neste caso déficit apurado, caracterizam-se como inferências estatísticas utilizadas para estimar, com um bom nível de segurança, a ocorrência de eventos futuros da população segurada, relacionados com os riscos demográficos, biométricos, econômicos e financeiros. Ou seja, a Reserva Matemática



corresponde, em determinada data, ao valor presente atuarial do montante de recursos necessários para pagamento dos compromissos futuros.

Daí que se trata de uma projeção, não podendo concluir por irregularidades na gestão do exercício de 2017.

Oportuno mencionar que o déficit tem a ver com atos praticados pelo gestor da previdência, conforme está sendo apurado pelo TCE por meio da auditoria especial nº 19100504-6. Imperioso mencionar que a denúncia foi feita pelo Gestor, ora defendente, que adotou todas as medidas para responsabilização dos responsáveis junto ao Ministério Pública e o Próprio Tribunal de Contas.

É necessário enfatizar que o desequilíbrio financeiro e atuarial não decorre exclusivamente de contribuições não recolhidas, fatores como o aumento da remuneração dos profissionais do magistério e do salário mínimo impactam diretamente o equilíbrio do Regime Próprio de Previdência Social, gerando, por conseguinte, o aumento do déficit.

Destaque-se, ainda, que o desequilíbrio concernente ao Plano Financeiro do RPPS, decorre da natureza de não formação de reservas e capitalização de recursos deste Fundo Financeiro.

A Portaria MPS define Plano Financeiro e Plano Previdenciário, evidenciando que o plano financeiro não tem por finalidade a acumulação de recursos, eis o teor:

PORTARIA MPS nº 403/2008

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:

(...)

**XX - Plano Previdenciário:** sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria;

**XXI - Plano Financeiro:** sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem



**objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro;**

O Município de Ibimirim optou pela segregação de massas, e o fundamento desta medida foi separar um plano deficitário até sua extinção, com insuficiências custeadas pelo ente federativo, e a criação de um Plano Previdenciário com capitalização de recursos e formação de reservas com o fim de manter um plano de benefícios equilibrado, do ponto de vista atuarial, para novos servidores.

O Plano Financeiro, como citado pela própria Auditoria, é estruturado pelo Regime de Repartição Simples ou Fluxo de Caixa, onde as atuais contribuições são utilizadas para custear os atuais benefícios. Tal regime se fundamenta pela não formação de reservas, nem tampouco a capitalização de recursos.

O fato de não ter havido a capitalização de recursos no Plano Financeiro é resultado da estratégia atuarial da segregação de massas, e a própria essência da medida caracteriza a não capitalização do sistema de repartição simples.

Trata-se de um plano de benefícios em extinção sem a possibilidade de novas adesões, em que pela sua estrutura não haverá equilíbrio financeiro e atuarial até o seu fim, haja vista que em determinado momento haverá apenas aposentados e pensionistas, sem receita alguma de contribuições. Nesta situação de insuficiência, o custeio será exclusivamente suportado pelo Ente Federado.

Diante do exposto, requer que sejam considerados os argumentos supracitados, relevando o apontamento ao campo das recomendações.

**[ID.19] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (Item 8.2).**

**[ID.20] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.4)**

É necessário destacar que no exercício financeiro de 2017 houve uma alteração da alíquota patronal, passando de 15% para 22%, conforme comprova a Lei Municipal n.º 765/2017 (**ANEXO 08**).

Devido ao aumento da alíquota patronal, houve um recálculo da contribuição Patronal Especial, passando a ser exigida a partir de 2019, de forma progressiva, no



percentual inicial de 4%, conforme comprova o Parecer Atuarial Previdenciário, data base 31/12/2017.

Assim sendo, verifica-se que o Município tomou as providencias necessárias para que o equilíbrio atuarial seja reestabelecido. Ademais, o Parecer Atuarial para 2018 comprova que após o aumento da alíquota do ente o aporte passou a ser exigido a partir de 2019, não havendo que se falar em ausência de recolhimento.

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

Depreende-se do relatório que o Poder Executivo municipal 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, apresentando nível de transparência “Insuficiente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE.

É necessário destacar que em todo o Estado de Pernambuco apenas a Capital e Jaboatão dos Guararapes conseguiram atingir o maior nível de transparência, ficando em primeiro lugar 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. Ademais, deve ser ressaltado que o Município de Ibimirim auferiu a **septuagésimo terceiro (73º)** colocação entre os 182 Municípios avaliados no referido ranking

Pois bem. Não obstante o apontamento da auditoria, cumpre informar que ainda assim o Município de Ibimirim elaborou um Portal que o manteve a frente de 119 (cento e dezenove) municípios do Estado, evidenciando o empenho da gestão em disponibilizar as informações para os cidadãos, motivo pelo qual deve-se aplicar ao presente caso os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Neste diapasão, considerando a classificação do Município, requer-se que seja afastada a suposta deficiência.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

### DAS INTERPRETAÇÕES DE NORMAS SOBRE GESTÃO PÚBLICA

A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, traz novos meios de interpretações das normas de gestão pública.

No caso em tela, o artigo 22 da lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942) dispõe:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º **Em decisão sobre regularidade de conduta** ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente**. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 2º **Na aplicação de sanções**, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 3º **As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato**. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

A questão da disponibilidade financeira seria um obstáculo, seria uma dificuldade real do gestor? Penso que sim.

Não obstante todo o acima exposto, faz-se necessário destacar que o Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, ao regulamentar o disposto nos art. 20 ao art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro, estabeleceu em seu artigo 8º o seguinte:

#### Interpretação de normas sobre gestão pública



**Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.**

**§ 1º Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público.**

**§ 2º A decisão a que se refere o § 1º observará o disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.**

[...]

#### **Motivação e decisão**

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Além disto, o Decreto acima citado, em seu art. 12, § 3º, prevê:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

(...)

**§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.**

Diante da redação do dispositivo legal acima transcrito, impõe-se concluir que não se permite a imputação de responsabilidade a agente público por suas decisões sem que este tenha agido ou se omitido com dolo, direto ou eventual, no desempenho de suas atribuições.



Mesmo porque, o art. 16, também do Decreto nº 9.830/2019, assim preceitua:

**Art. 16. A decisão que impuser sanção ao agente público considerará:**

- I - a natureza e a gravidade da infração cometida;
- II - os danos que dela provierem para a administração pública;
- III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;
- IV - os antecedentes do agente;
- V - o nexo de causalidade; e
- VI - a culpabilidade do agente.

**§ 1º A motivação da decisão a que se refere o caput observará o disposto neste Decreto.**

Logo, considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, deve ser julgador REGULARES, COM RESSALVAS, a prestação de contas de governo do exercício de 2017, sem qualquer penalização ao defendente.

### **DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE – INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS DE GESTÃO PÚBLICA**

No Brasil, o princípio da proporcionalidade ganha de fato contornos amplos em sua aplicabilidade, ao passo que encontra fundamento não apenas nos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, implícita e explicitamente, mas encontra supedâneo ainda no próprio Estado Democrático de Direito. Ambos coexistem de forma simbiótica – o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais – ao passo que o princípio da proporcionalidade busca a justa medida da aplicação destes últimos.

Novamente recorrendo a doutrina do Ministro Gilmar Mendes:

No âmbito do direito constitucional, que o acolheu e reforçou, a ponto de impô-lo à obediência não apenas das autoridades administrativas, mas também de juízes e legisladores, esse princípio acabou se tornando consubstancial à própria idéia de Estado de Direito pela sua íntima ligação com os direitos fundamentais, que lhe dão suporte e, ao mesmo tempo, dele dependem para se realizar. Essa interdependência se manifesta especialmente nas colisões entre bens ou valores igualmente protegidos pela Constituição, conflitos que só se resolvem de modo





justo ou equilibrado fazendo-se apelo ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, o qual é indissociável da ponderação de bens e, ao lado da adequação e da necessidade, compõe a proporcionalidade em sentido amplo.<sup>1</sup>

Por consequência, são estes os três subprincípios decorrentes do Princípio da Proporcionalidade em sentido amplo: a) necessidade; b) adequação; e a c) proporcionalidade em sentido estrito.

Por subprincípio da *necessidade* entende-se a inexistência de outro meio menos gravoso que venha a dirimir o conflito de direitos no caso concreto. Ou seja, existindo outro meio que possa dar concretude ao objetivo da norma de forma mais branda, o meio então suscitado se mostra desnecessário.<sup>2</sup>

O subprincípio da adequação por sua vez é a aptidão do meio adotado para dirimir o conflito de direitos. Inadequado o meio adotado, por consequência o objetivo da norma não será atingido<sup>3</sup>.

Por fim, quanto ao princípio da proporcionalidade em sentido estrito, este pode ser entendido como o juízo de ponderação entre os outros subprincípios. Ou seja, “um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador.”<sup>4</sup>

Em suma, o Princípio da Proporcionalidade em sentido amplo, pode ser conceituado da seguinte forma: princípio constitucional implícito que visa atingir o fim (valor) pretendido pelo legislador, diante de um conflito de direitos, adotando a medida necessária e adequada à consecução de tal fim, sob um juízo de ponderação entre os meios e fins adotados pelo intérprete/julgador.

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 143.

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 366.

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 366.

<sup>4</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 366.



Passando ao caso vertente, é possível concluir que, os pontos mais relevantes, ao nosso ver, são referente ao recolhimento das contribuições previdenciárias e com relação a gestão fiscal.

Com relação aos recolhimentos previdenciários, ver-se que com relação ao RPPS, a auditoria apontou que os montantes não foram considerados significantes se comparados ao total recolhido.

Já com relação ao RGPS, fora apontado o valor percentual de 1.9% deixado de recolher, ou seja, também deve ser considerando insignificante o montante deixado de ser recolhido, não havendo macula suficiente para rejeição das contas.

Por outro lado, com relação a despesa com pessoal, percebe-se que o gestor tomou medidas para o enquadramento do limite previsto na LRF, inclusive, percebe-se que houve redução de despesas durante todos os quadrimestres, mesmo com a queda de receita, conforme aponta o relatório de auditoria.

Diante do quadro financeiro do Município de Ibimirim no ano de 2017 em que houve redução de receita, percebe-se que não é razoável a rejeição das contas.

Logo, se mostra evidentemente desarrazoado a eventual rejeição das contas, bem como, pela realidade que o Município de Ibimirim estava passando no exercício de 2017 com a redução de receita e diversos outros fatores.

É nítido o esforço fiscal adotado pelo gestor para redução dos gastos, inclusive, com base nos relatórios de gestão fiscal, houve redução em todos os quadrimestres, ou seja, não se pode emitir parecer pela rejeição de contas, data máxima vênia, ao nosso ver, seria punir a tentativa do gestor de adequar as contas e desestimular o defendente em tudo aquilo que efetivamente realizou para a adequação dos limites impostos na LRF, dentre as demais condutas realizados e apresentados na presente defesa prévia.

## **DISPOSIÇÕES FINAIS E REQUERIMENTOS**

Diante do exposto, conforme argumentação retro e documentação acostada, restou provado que as falhas apontadas pela Ilustre Auditoria dessa Colenda Corte de Contas não constituem óbice à emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas da Defendente, a merecer reconsideração do Relatório de Auditoria, para que sejam



aprovadas as contas em análise, sem aplicação de multa ou qualquer outra penalidade ao Gestor.

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

Estes são os termos em que pede e espera deferimento.

Caruaru, 26 de março de 2020.

**MATEUS DE BARROS CORREIA**

OAB/PE 44.176

**BERNARDO DE LIMA BARBOSA FILHO**

OAB/PE 24.201