

Petce 32.552/18



Documento Assinado Digitalmente por: MARIA AUXILIADORA ALENCAR BARROS GOMES DE SA  
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 6ce0f7a4-d588-4d57-852c-7b1df7356886

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO.**

Ref. ao Processo nº 171000092

Relator: Conselheiro Valdecir Pascoal

**CLAUDIO FERNANDO GUEDES BEZERRA E ASSUERO VASCONCELOS DE ARRUDA**, já devidamente qualificados nos autos do processo acima epigrafado, vem, *mui* respeitosamente, perante Vossa Excelência, com supedâneo no art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco) c/c o art. 146 da Resolução TC nº 15/2010 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), além do art. 5º, incisos XXXIV "a" e LV da Constituição Federal de 1988, apresentar

**DEFESA PRÉVIA**

ao Relatório de Auditoria juntado aos referidos autos, realizado pela Inspeção Regional Metropolitana Norte, relativo a Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Aliança/PE, exercício de 2016, que apesar de bem fundamentado, não apresentou qualquer resquício de dano ao erário ou irregularidade capaz de desaproveitar as contas sob análise, nos termos das razões fáticas e jurídicas que passa a expor:

ESTADO DE PERNAMBUCO	
TRIBUNAL DE CONTAS	
PROTOCOLO GEPR Nº	5346
Data	09/07/18 Hora: 13:31
Assinatura e Matrícula do Recebedor	



## 1. DA TEMPESTIVIDADE.

Cabe destacar que o prazo para apresentação de Defesa Prévia é de 30 (trinta) dias, contados da juntada do comprovante de recebimento da notificação aos autos, em conformidade com o art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).

Nesse sentido, os artigos 146 e 147 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco trazem alguns esclarecimentos acerca da contagem dos prazos, *in verbis*:

**Art. 146. O prazo para apresentação de defesa prévia a que se refere o artigo 49 da Lei Orgânica contar-se-á:**

[...]

**II – da data da ciência da parte, no caso de notificação por servidor ou terceiro designado;**

**III – da data da publicação no Diário Eletrônico do TCE-PE, quando a parte for notificada por edital.**

**§ 1º O prazo para apresentação de defesa prévia será de:**

[...]

**IV – trinta dias, para os demais processos.**

**§ 3º A prorrogação do prazo de defesa não excederá o prazo inicial e, a critério do Relator, dar-se-á por motivos devidamente justificados. – Destacamos.**

**Art. 147. Salvo disposição em contrário, computar-se-ão os prazos previstos neste Regimento Interno, excluindo o dia do começo e incluindo o do vencimento.**

**§ 1º Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente na unidade do Tribunal de Contas, que expediu a notificação. – Destacamos.**

Importa mencionar, que a data de ciência se deu no dia 23/05/2018, tendo se formalizado dentro do prazo originalmente estabelecido, pedido de prorrogação de prazo, em virtude das dificuldades encontradas pelos Defendentes em arremeter toda documentação para apresentação da Defesa, já que se encontram afastados da gestão do ente em questão há mais de dois anos.





Assim, o prazo, para apresentação de Defesa Prévia se encerrará no dia 06/07/2018. Portanto, apresentada dentro deste interstício, resta evidenciada a tempestividade do Instrumento de Defesa em tela.

## 2. DOS FATOS.

Trata-se de instrumento defensivo que visa aclarar os pontos controvertidos assinalados no Relatório de Auditoria, resultado da inspeção ordinária realizada pela equipe técnica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, acerca das Contas Anuais de Governo prestadas pelos ex-gestores do Executivo do Município de Aliança/PE, referentes ao exercício financeiro de 2016, cujo processo foi autuado sob o nº 171000C92, tendo por objetivo:

- a) Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- b) Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;
- c) Verificação quanto a conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;
- d) Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;
- e) Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.

Em resumo, foram detectadas falhas no conteúdo da LDO; ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte destinação de recursos; falta de capacidade do Município de honrar imediatamente seus compromissos de até 12 meses; apresentação do nível de convergência e consistência contábil, "crítico"; repasse de duodécimos ao Poder Legislativo menor que o valor fixado na LOA; despesa total com pessoal acima do limite previsto na LRF; falha na transparência pública, dentre outras.

Adiante, será devidamente demonstrada que as irregularidades aqui apontadas deverão ser levadas ao campo das recomendações, vez que as falhas são frutos de meros erros humanos, impossíveis de verificação pelos ex-gestores dada à dinâmica ordinária da Administração Pública que o impede de checar conta por conta, cálculo por cálculo do que estão sendo autorizado o pagamento, leis orçamentárias, peças contábeis, dentre outros.





Uma ênfase pode dar quanto às peças contábeis, porquanto se tratarem de cálculos técnicos e precisos, impossíveis de serem notadas quaisquer divergências pelos gestores não peritos no assunto.

**Destaco que a maior preocupação dos Interessados estava na crise financeira atravessada pelo país, visto que os mesmos tiveram que demandar todos os esforços para poder finalizar o exercício financeiro em comento sem decretar Estado de Calamidade Financeira como muitos municípios brasileiros.**

Com efeito, a conjectura atual é tão assustadora que tem feito muitos municípios decretarem Estado de Calamidade Financeira, pois as contas não fecham desde o início da crise em 2013, como consta em várias reportagens divulgadas pela própria imprensa brasileira<sup>1</sup>.

A crise é tão latente, que em novembro de 2017 houve uma audiência pública no Senado Federal para debater o caos financeiro dos Municípios, visto que 51% dos mesmos estão com as contas no vermelho em relação ao pagamento da folha com gastos de pessoal e já acumulam dívidas de 515,4 milhões de reais em restos a pagar.<sup>2</sup>

Ademais, conforme encarte da Confederação Nacional dos Municípios, o FPM tem causado grande instabilidade para as municipalidades, pois a irregularidade dos valores repassados torna a gestão incerta, precisando lidar com as constantes quedas de percentuais disponibilizados, tendo que realizar um esforço hercúleo para cumprir com as obrigações cotidianas.

Ainda, no mesmo encarte podemos perceber que *“mais de ¼ dos Municípios estão com o limite de pessoal estourado. No Nordeste, a situação é ainda pior. Quase metade dos Municípios nordestinos estão gastando mais do que estabelece a Lei de Responsabilidade*

<sup>1</sup>Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,desde-o-ano-passado-62-municipios-decretaram-calamidade-financeira,10000100510;>

[http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2016/03/pelo-menos-9-municipios-decretaram-estado-de-calamidade-financeira.html;](http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2016/03/pelo-menos-9-municipios-decretaram-estado-de-calamidade-financeira.html)

[http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2017/03/estado-de-calamidade-financeira-de-prefeituras-da-regiao-preocupa-tce.html;](http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2017/03/estado-de-calamidade-financeira-de-prefeituras-da-regiao-preocupa-tce.html)

<https://www.diariodesuzano.com.br/editorial/calamidade-financeira/32145/>. Acesso em: 06/06/2018

<sup>2</sup><https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/11/17/ministros-do-planejamento-e-da-casa-civil-debaterao-no-senado-a-crise-financeira-dos-municipios>.



"Fiscal", bem como que a transferência de atribuições de outros entes fez os gastos com pessoal das prefeituras crescerem 38% em 11 anos.

De acordo com um balanço feito pela mesma Confederação (Doc. 02), a participação dos Fundos Constitucionais na receita arrecadada pelo Governo Central, estabelecida na Constituição de 1988, vem sendo repetidamente reduzida, seja por mecanismo de desvinculação como o Fundo Social de Emergência e Fundo de Equalização Fiscal (segunda metade da década de 1990), seja pela opção da União de ampliar arrecadação não compartilhada em detrimento dos impostos repartidos.

Para uma melhor análise e entendimento da situação que assola os Municípios brasileiros, possível ver a evolução dos índices de despesas em relação ao FPM:



Percebe-se que o aumento do FPM foi muito inferior aos aumentos obrigatórios dos salários no mesmo período, o que significa que em verdade houve um decréscimo real na principal receita da Municipalidade, que é o FPM. Diga-se, inclusive, que o FPM foi totalmente engolido pela inflação nos últimos 03 anos.

Nesta vereda, vejamos trecho de reportagem publicada no Jornal de São Paulo, "Estadão"<sup>3</sup>

<sup>3</sup><http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,crise-fiscal-nos-municipios-e-a-maior-desde-2006-mostra-estudo-da-frjan,10000065514>.





Em meio à recessão, não são só os Estados e a União que estão quebrados. **As prefeituras também fecharam as contas de 2015 à beira da falência.** O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), divulgado nesta quinta-feira, 28, pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), recuou 7,5% ano passado em relação a 2014, atingindo 0,4432 ponto, **o menor nível desde 2006.** O IFGF varia de 0 e 1 (quanto mais perto de 1, melhor a situação fiscal do município) e sua série história começa em 2006.

**Nos cálculos da Firjan, as prefeituras fecharam suas contas em 2015 com um déficit nominal (saldo negativo entre receitas e despesas, incluindo gastos com juros) de R\$ 45,8 bilhões.** A projeção da equipe de economistas da entidade empresarial é que esse rombo chegue a R\$ 60 bilhões este ano.

O índice da Firjan sintetiza dados públicos sobre a capacidade de a prefeitura gerar receita própria, o peso dos gastos com pessoal, a capacidade de investir, a qualidade da gestão do caixa e o endividamento público. – Destacamos.

Todavia, mesmo em meio à crise, importante destacar que os Defendentes cumpriram com os valores e limites constitucionais e legais relativos à Dívida Consolidada Líquida (DCL); a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, bem como o saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício e a aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.

Assim, Nobres Conselheiros, que seja realizada uma análise detalhada de cada item levantado pela Equipe Técnica dessa respeitável Corte de Contas, tendo em vista que nenhuma legislação deve ser interpretada de forma isolada e absoluta, mas sim de forma sistemática, teleológica, considerando a contextualização da sua aplicação e o ordenamento como um todo unitário, ou seja, a interpretação deve atender a finalidade da norma, com aplicação sem antinomias ou incongruências com a intenção do legislador.

Com efeito, entendendo os Interessados pela necessidade de prestar esclarecimentos quanto ao Relatório de Auditoria, invoca os **princípios da Ampla Defesa e do Contraditório**, resguardados pela própria Constituição da República e, ainda, o **Princípio da Verdade Material**, que norteia o procedimento das Cortes de Contas, para requerer a apreciação dos argumentos e documentos comprobatórios que ora se apresenta.



Desta feita, requer-se, desde já, que a presente Defesa Prévia seja acolhida, de forma a afastar a imputação de qualquer responsabilidade aos Defendentes e que as incongruências apontadas sejam levadas ao campo das recomendações, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

### 3. DO MÉRITO.

#### 3.1. DO CAPÍTULO 2 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA.

De início, cabe destacar que o Relatório de Auditoria informa que a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Aliança/PE para o exercício de 2016 apresentou os requisitos exigidos pela Constituição Federal nos artigos 165, § 2º e 169, § 1º, II, bem como os trazidos nos artigos 4º, 5º e 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Aponta, ainda, que houve uma deficiência no conteúdo da LDO, que suspostamente "*não atende a legislação, podendo comprometer a gestão fiscal do ente, por não apresentar o Anexo de metas e riscos fiscais*", além de "*ausência de elaboração da programação financeira*".

Contudo, Nobres Conselheiros, não há como imputar tais responsabilidades aos ex-gestores municipais, visto que em momento algum praticaram, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitiu-se na sua prática, pois é claramente perceptível que a LDO, a LOA, a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso são instrumentos altamente complexos, que demandam a necessidade de formação e expertise técnica na feitura de tais textos normativos, não podendo os Interessados responderem por ausência ou eventuais falhas não identificáveis pelo homem médio.

Desse modo, com o conhecimento de um "*homem médio*", qualquer que seja o gestor municipal, com toda a magnitude de atribuições da tarefa de gerir a coisa pública, de maneira alguma tem como ter ciência acerca das irregularidades apontadas.

Por conseguinte, resta indubitoso que a responsabilidade somente é atribuível aos gestores da coisa pública na exata medida em que, no seu agir, contribuam para o evento lesivo com **dolo ou culpa**, ou seja, ainda que houvesse algum dano concreto decorrente de





uma ação ou omissão dos Interessados, estes não poderiam sofrer qualquer responsabilização por ausência de dolo ou culpa, devendo as imputações aqui trazidas serem tidas por falhas formais e levadas ao campo das recomendações, conforme a própria Jurisprudência desta Corte de Contas:

#### INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

19ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 26/03/13  
PROCESSO TC Nº 1202565-3

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DO CABO DE SANTO  
AGOSTINHO, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011

[...]

#### VOTO DO RELATOR

Registre-se inicialmente que esse Processo não abrange todos os atos do Gestor, mas apenas a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão de Parecer Prévio pelo TCE/PE, para dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1º, III e à Lei Estadual nº 12.600/04, art. 2º, II.

**São irregularidades formais dentro da Jurisprudência deste Tribunal e não ensejam rejeição de contas as irregularidades apontadas nos itens**

- 1 - Deficiências na elaboração do PPA, da LDO e LOA;
- 2 - Ausência de previsão, na LDO, no Anexo de Metas Fiscais, para o resultado nominal, como estabelece o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000;
- 3 - Ausência, na LOA, dos demonstrativos de compatibilidade com as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo Manual de Demonstrativos Fiscais (STN);
- 4 - Inexistência de Decreto ou outro Instrumento Normativo que institua a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso para o Município, conforme requer o art. 8º, da LRF;
- 5 - Avaliação incompleta do cumprimento das metas fiscais mediante audiências públicas conforme exige o § 4º, do art. 9º, da LRF;
- 6 - Receita Corrente Líquida apurada divergente da apresentada no RREO de 6º bimestre de 2011 e no RGF do 3º quadrimestre;
- 7 - Inconsistências nas informações contábeis no confronto dos registros da Prestação de Contas 2011, o SAGRES e o SISTN.

**Nos casos elencados, constatei que não houve prejuízo ao erário, nem foram praticados com dolo, simulação ou intuito de desvio.** Destarte, podem ser corrigidos com o envio das determinações à atual gestão, com as devidas ressalvas no julgado. – Destacamos.





No mesmo sentido temos o Processo TC nº 1040088-6, relativo à Prestação de Contas do Município de Jataúba/PE, exercício financeiro de 2009, em que além de diversas irregularidades apontadas, foi constatada "*a não elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolsos*", contudo, as contas foram julgadas regulares, com ressalvas, em razão de esta Casa ter entendido que as falhas eram formais, passíveis de recomendação.

Com efeito, esta Corte de Contas entende que possíveis irregularidades na elaboração da LOA e da LDO, bem como as falhas ou a ausência da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso não ensejam a desaprovação das contas, como demonstrado acima. Além disso, as irregularidades em comento não impediram que o Auditor analisasse todas as receitas e despesas do Município no exercício.

Ou seja, tais inconsistências não passam de mera irregularidade formal, não ensejando a reprovação da prestação de contas, apenas recomendação por esta Corte, ante a ausência de comprometimento da execução orçamentária.

### **3.2. DO CAPÍTULO 3 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL.**

Temos ainda que 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.

Excelência, o caso em análise requer uma ponderação, pois é imperioso que o município vem se adequando aos poucos ao baixo crescimento dos repasses em relação ao crescimento acentuado da despesa, gerando a diminuição da liquidez. Nesse soar, a precariedade dos municípios pernambucanos é notória, o que dificulta o trabalho da Administração Pública em poder prever, com maior nível de segurança, a arrecadação tributária para o exercício.

Apesar disso, no próprio relatório ora combatido, na Tabela 3.2.2a prevê que entre os anos de 2015 e 2016, aumentaram o Ativo Circulante e o Índice de Liquidez Corrente sem RPPS na municipalidade.



Tal fato foi reconhecido pelo próprio Relator, que admite uma melhoria na capacidade de pagamento imediato de compromisso de curto prazo (**Folha 17 do Relatório**).

Não obstante, no tocante ao tópico em apreço, os Interessados reconhecem que desde o ano de 2013 o Município de Aliança/PE vem sendo assolado pela forte crise financeira que se instalou no país e que teve o seu auge no ano de 2016, conforme já narrado nas razões da Defesa, o que ocasionou um verdadeiro caos no orçamento municipal, algumas vezes gerando despesas em volume superior as receitas arrecadadas, inclusive, prejudicando a própria arrecadação de receitas totais e tributárias próprias.

Vejam os ainda as tabelas trazidas no relatório de auditoria (**fls. 09 e 10**) acerca do quociente de desempenho da arrecadação referentes aos exercícios de 2012 a 2016:

Exercício	2016	2015	2014	2013	2012
Receita Arrecadada (A)	70.725.473,79(3)	60.228.396,02(2)	63.206.270,35(2)	65.732.942,81(2)	53.029.145,22(2)
Receita Prevista (B)	61.394.240,64(1)	76.500.000,00(2)	74.100.000,00(2)	64.442.000,00(2)	62.650.000,00(2)
QDA (A/B)	1,15	0,79	0,85	1,02	0,85

Outra análise a ser feita é que no ano de 2013 foi arrecadada uma receita superior ao ano de 2012 em R\$ 12.703.800,59; já entre os anos de 2013 a 2014 houve um decréscimo em R\$ 2.526.672,46; e, acerca do período compreendido entre 2014 a 2015, a quantia foi de R\$ 2.977.874,33. Ocorre que, na contramão do apresentado, ante a crise financeira e o decréscimo real da receita dos municípios brasileiros, no ano de 2016 a receita arrecada foi superior em apenas R\$ 10.497.077,77 em comparação ao ano de 2015, completamente diferente dos quase R\$ 13 milhões arrecadados quando confrontado os valores dos anos de 2012 e 2013.

No que diz respeito à despesa realizada, a mesma foi inferior à despesa autorizada, com um Quociente de Execução de Despesa (QED) de 0,99, o que demonstra a boa fé dos ex-gestores no trato com a coisa pública, pois diante da crise instalada os mesmos diminuíram os gastos municipais, "**resultando em economia orçamentária**", vejamos a tabela trazida na página 10:

10





Exercício	2016	2015	2014	2013	2012
Despesa Realizada (A)	70.354.703,24(3)	68.780.364,70(2)	76.700.845,03(2)	57.629.161,31(2)	60.768.131,91(2)
Despesa Autorizada (B)	70.793.974,58(1)	78.900.000,00(2)	99.652.810,00(2)	64.442.000,00(2)	62.650.000,00(2)
QED (A/B)	0,99	0,87	0,77	0,89	0,97

Frise-se que o aumento da despesa independe da anuência do gestor municipal, pois possui dinâmica de crescimento próprio, como o aumento do salário mínimo, a folha de pagamento dos servidores, o piso salarial dos professores, o Plano de Cargos e Carreiras, bem como o crescimento da inflação, sem falar que a grave crise financeira que assolou o país impactou consideravelmente nos repasses de verbas federais, principal fonte de receitas da municipalidade.

Neste diapasão, informa que não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 359.774,59, o que equivale a aproximadamente 20% do valor efetivamente recolhido, equivalente a R\$ 1.542.925,11, conforme se depreende da Tabela 3.4.2b do Relatório de Auditoria (Fis. 24 e 25). Neste sentido, já se manifestou esta Corte com base no Princípio da Insuficiência, Proporcionalidade e Razoabilidade. Vejamos:

"Ocorre que a única irregularidade relevante consistiu na ausência de recolhimento parcial das contribuições patronais devidas ao RGPS. Entretanto, retirando-se do cálculo a contribuição correspondente ao mês de dezembro, a qual pode ser recolhida no mês de janeiro do exercício seguinte, **verifico que o valor recolhido a menor corresponde a R\$ 49.359,44, equivalente a 16,1% do total devido. Dessa forma, considerando os Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade,** tenho que a importância que se deixou de recolher não atingiu montante elevado a ponto de maular as contas do gestor."

(PROCESSO TC Nº 1402796-3, RECURSO ORDINÁRIO, CONSELHEIRO CARLOS PORTO)

Por fim, da simples análise dos fatos narrados no Relatório de Auditoria percebe-se claramente que não consta a descrição de qualquer ação ou omissão por parte dos gestores que tenha contribuído minimamente para efetivação de dano ao erário ou a intenção de descumprir preceitos constitucionais e legais, não havendo menção de impedimento ou frustração na análise da prestação de contas pela Auditoria, não existindo nexos causais entre a

11



conduta dos agentes e as falhas apontadas, até porque a maioria dos municípios do Estado estão apresentando as mesmas inconsistências financeiras ora apresentadas, cabendo apenas recomendações por esta Corte de Contas.

### 3.3. DO CAPÍTULO 4 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – CONVERGÊNCIA E CONSISTÊNCIA DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS.

O Relatório de Auditoria traz as normas que devem ser seguidas quanto ao controle por fonte/destinação dos recursos, evidenciando as orientações contidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

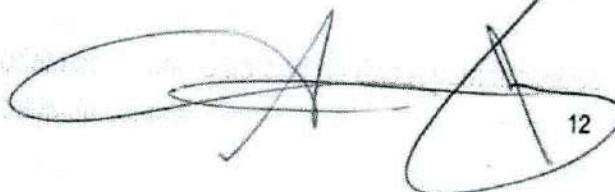
Nesse diapasão, o controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários. No momento da contabilização do orçamento, deve ser registrado em contas orçamentárias o total da receita orçamentária prevista e da despesa orçamentária fixada por Fonte/Destinação de recursos.

Assim, analisando as informações que integram o Relatório, a Auditoria identificou que *"O Município não obedeceu às normas e padrões contábeis exigidos pela contabilidade pública (NBCASP, PCASP, DCASP e MCASP), apresentando nível de convergência e consistência contábil 'crítico', conforme aplicação de metodologia de levantamento do ICCPE"*.

Ocorre que, tais irregularidades podem ser levadas ao campo das recomendações por essa Corte, visto que não enseja irregularidade de contas.

Isso porque, o Balanço Patrimonial cumpriu, quase em sua integralidade, as exigências do MCASP. **Nesse soar, a auditoria não teve maiores dificuldades de analisar o Superávit/Déficit financeiro do Município no Balanço Patrimonial, muito menos comprovar a especificação da receita e da despesa, bem como seu saldo financeiro.**

Enfim, as falhas apresentadas são de cunho formal, não sendo capazes de impedir a análise pormenorizada das contas municipais por parte do corpo técnico desse Tribunal de Contas.



12





Desse modo, tais irregularidades são sujeitas a correções administrativas e recomendações, não podendo os Interessados ter as suas Prestações de Contas rejeitadas, como bem já decidiu este Tribunal acerca da **insuficiência e inconsistências em informações e dados** do Governo Estadual, mediante decisão proferida nos autos do Processo TCE-PE nº 1401935-8, referente a Prestação de Contas de Gestão nos Encargos Gerais do Estado de Pernambuco – Secretaria da Fazenda, exercício de 2013, que detectou as irregularidades postas abaixo, contudo, julgou as contas regulares:

[...] Achado A3.1 – **Contabilização incorreta e a maior do PASEP retido sobre o IPI, ICMS Desoneração e CIDE e liquidações efetuadas em datas incorretas**

[...]

Achado A3.3 – **Inconsistências nos cálculos para recolhimento em favor do PASEP** incidente sobre as Receitas Orçamentárias arrecadadas diretamente

[...]

Achado A4.1 – **classificação incorreta de despesa e citação de processo de inexigibilidade incorreto em nota de empenho** [...]

Achado A5.1 – **classificação incorreta de despesas e documentação comprobatória incompleta/com erros** [...]

Diante do exposto, e:

**CONSIDERANDO** o Relatório de Auditoria, a defesa e a Nota Técnica de Esclarecimento;

**CONSIDERANDO** a **classificação incorreta de despesa e citação de processo de inexigibilidade incorreto em nota de empenho**;

**CONSIDERANDO** a **classificação incorreta de despesas e documentação comprobatória incompleta/com erros**;

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, c/c 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 de Gestão nos Encargos Gerais do Estado de Pernambuco – Secretaria da Fazenda, relativa ao exercício de 2013.

Por fim, em face das deficiências apontadas, determino a atual gestão a **adoção de medidas, visando ao fortalecimento dos controles internos e à eficiência da Entidade**, em conformidade com o artigo 37, da Constituição Federal, atentando-se especificamente para o que segue: [...] – Destacou-se.



Nesse contexto, as fragilidades formais aqui apresentadas absolutamente não podem ser atribuídas como já dito, aos Interessados, na medida em que os mesmos como Prefeitos detinha competência/atribuição gerencial e de representação do ente em intensa agenda administrativa e política, não tendo tempo e capacidade técnica para análise e/ou elaboração de demonstrativos contábeis e financeiros, devendo a falha apontada ser remetida ao campo das recomendações.

### 3.4. DO CAPÍTULO 5 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA MUNICIPAL.

Inicialmente cumpre relembrar que a Câmara Municipal não é detentora de personalidade jurídica e não possui patrimônio próprio, mas tão somente tem por competência exercer o direito a ela outorgado de gerir o patrimônio que lhe é colocado à disposição pelo Município, este último, sim, que se reveste de personalidade jurídica, e tem a Câmara Municipal apenas como um dos seus Órgãos, e assim, contabilmente, uma de suas unidades de despesas.

Destarte, não sendo dotada de personalidade jurídica, e assim não possuindo orçamento próprio, para efeito de elaboração e de execução orçamentária, a Câmara Municipal é apenas mais uma dentre as diversas áreas de destinação das dotações do orçamento municipal, a qual, especificamente, recebe recursos transferidos na forma de “duodécimos” para utilização na unidade orçamentária que atende à função legislativa.

Tanto é verdade que, uma vez não utilizadas em sua totalidade, os duodécimos transferidos ao Legislativo, devem eles retornar, na forma de devolução, para serem aproveitados em outra unidade orçamentária do Município.

Nesse sentido, o art. 29-A da Constituição Federal determina que a despesa total do Poder Legislativo não poderá ultrapassar os percentuais incidentes sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

Ocorre que foi trazido pela Auditoria que embora tenham sido atendidos os limites da despesa do Poder Legislativo, considerando o disposto no caput do artigo 29-A, inciso I da





CF, bem como o cumprimento da data-limite para os repasses, houve o repasse a menor de duodécimo no valor de R\$ 186.567,52 (cento e oitenta e seis mil e quinhentos e sessenta e sete reais e cinquenta e dois centavos).

Ora, Doutos Julgadores, resta claro que quanto a tais falhas, cabe aqui a aplicação dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e insignificância, ante a diferença a menor que foi repassada à Câmara, uma vez que tal valor pode, inclusive, ser compensado em outro exercício financeiro, conforme entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na Consulta nº 812.490 de 27/10/2010:

*Quanto às questões sobre os ajustes financeiros decorrentes de repasses a maior ou menor de duodécimos, em exercícios anteriores, esclarecemos que poderão ser efetivados sob acordo entre o Executivo e o Legislativo, admitindo-se, inclusive, a compensação entre parcelas a receber no exercício em curso.*

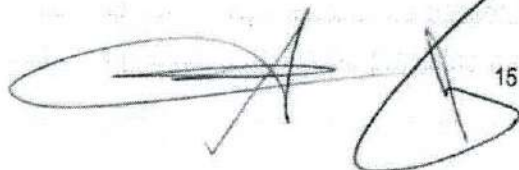
Em verdade, o item aqui apresentado deve ser entendido como de irregularidade formal, passível de recomendação, até porque para que haja crime de responsabilidade do prefeito, tem que ser identificado os elementos caracterizados do crime, bem como a má-fé do ex-gestor municipal, o que em nenhum momento foi levantado na peça refutada.

### 3.5. DO CAPÍTULO 6 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – GESTÃO FISCAL.

O ponto nodal da controvérsia instaurada diz respeito a responsabilidade pessoal do gestor público pelo não enquadramento da despesa com pessoal aos limites previstos na LC 101/2000.

A L.R.F dispõe que o poder executivo municipal deve observar o limite de 54% da receita corrente líquida para gasto com pessoal. Ultrapassado este percentual, ao gestor público é dado, ordinariamente, o prazo de 2 quadrimestres para o reenquadramento, devendo observar a redução de pelo menos 1/3 (um terço) do excedente logo no quadrimestre subsequente.

Entretanto, diante do cenário de crise vivenciado pelo país, constatado o encolhimento do produto interno bruto, a L.R.F duplica os prazos para (re)enquadramento (art



15



66), que passa a ser obrigatório apenas no período de 4 quadrimestres, devendo a redução de 1/3 (um terço) ser concluída nos primeiros 2 quadrimestres.

Contudo, Doutos Julgadores, o esforço empreendido pelo executivo municipal no sentido de reduzir seus gastos com pessoal no exercício de 2016 deve ser levado em consideração, visto que as despesas com pessoal representam um conjunto dispar de itens, que envolvem questões como: ativos e inativos; quadro efetivo, funções de confiança e despesas com terceirização de pessoal, vencimentos e subsídios, remuneração e despesas com encargos, dentre outros.

Como complicador, cada um desses itens de despesas varia de acordo com fatores que têm dinâmica própria. São exemplos desses fatores o reajuste da remuneração, promoção e progressões nas carreiras, a gratificações de titulação, reposição de servidores aposentados, ampliação do quadro de pessoal ativo, aumento do número de aposentados e pensionistas, remuneração dos membros dos poderes e etc.

Assim, verifica-se que muitos dos aspectos relativos aos gastos de pessoal independem de atos praticados pelo gestor ou de omissões do mesmo. Tais fatores, muitas vezes, por si só, já ocasionam o aumento dos gastos com pessoal, ainda que não haja nenhuma nova contratação/nomeação no período.

E em relação a tais variações, vale dizer, independem de anuência do gestor público, como é o caso do aumento do salário mínimo ou do piso nacional do magistério, questões que tem grande repercussão no comprometimento da RCL Municipal e não estão sob a batuta dos Prefeitos.

Além disso, outro aspecto que influencia decisivamente o comprometimento de gastos com pessoal do Município é exatamente a queda na sua arrecadação, fator que indubitavelmente não poderia ser evitado pelos Defendentes, tendo em vista que a grave queda na arrecadação municipal tem origem na crise financeira sem precedentes que assola todas as regiões do País, conforme demonstrado no preâmbulo desta Defesa.

Com isso, o Município de Aliança sofreu um forte choque nas suas contas, prejudicando fortemente o equilíbrio fiscal da municipalidade.

16





Diante de toda essa adversidade, que indubitavelmente atenua as falhas detectadas na gestão fiscal, em apreço, ainda, vale ressaltar, foram adotadas inúmeras medidas no sentido de reduzir os gastos com pessoal aos limites legais.

Desde que constatou que excedeu o limite de gastos com pessoal, os Interessados adotaram diversas medidas a fim de reduzir as despesas correntes do Município, sobretudo no que diz respeito as despesas oriundas das folhas de salários.

Apesar da necessidade de ampliar os serviços públicos, não houve aumento do corpo de efetivos ou comissionados do Município, trabalhando a Administração Pública com o mínimo de pessoal possível.

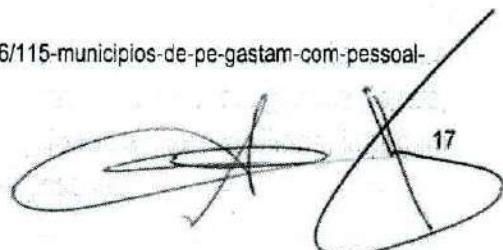
**E não se pode olvidar que esses percentuais deverão ser lidos utilizando-se do prisma que leve em conta o cenário nacional atual. Veja-se, inclusive, que grande parte dos Municípios do Estado<sup>4</sup> estão fora do patamar de segurança estabelecido pela LRF, o que corrobora tudo que foi exposto.**

A título de exemplo, vale assinalar o obrigatório aumento do piso dos profissionais do magistério público da educação básica, a que se refere a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do ADCT, que passou de R\$ 1.917,78 em 2015 para R\$ 2.135,64 em 2016, o que representou um aumento salarial de 11,36% e um ganho real de R\$ 217,86 por professor, o que acaba por impactar contundentemente no percentual de gastos com pessoal.

Nesse contexto, é forçoso concluir que, por mais que a Gestão não realize nenhuma contratação, os aumentos dos salários em decorrência das obrigações legais, somados à queda de receitas do Município, indicadas no próprio relatório de auditoria, implicam diretamente na elevação do índice que mede os gastos com pessoal.

É de se considerar quando nesta análise, a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, conforme decisão do dia 06/06/2017, nos autos do processo nº 1660013-7, relativo a Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Santa Maria do Cumbucá, exercício financeiro de 2014:

<sup>4</sup><http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2015/05/26/115-municipios-de-pe-gastam-com-pessoal-acima-do-limite-legal-182797.php>







[...] CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70, 71, § 3º, e 75 da Constituição Federal e no artigo 39 da Lei Estadual 4 nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dispõe, em seus artigos 56, 57 e 59, sobre as atribuições dos Tribunais de Contas na fiscalização de seu cumprimento, ratificadas pela Lei Orgânica do TCE/PE, especialmente no artigo 14; CONSIDERANDO a situação de emergência caracterizada pela forte estiagem verificada no Município de Santa Maria do Cambucá, restando configurada a hipótese de suspensão de prazos prevista no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO a considerável redução percentual dos gastos com pessoal, chegando-se ao quase alinhamento de que cuida a Lei de Responsabilidade Fiscal, no último quadrimestre de 2014;

**CONSIDERANDO os princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade;**

CONSIDERANDO o julgamento do Processo TCE-PE Nº 15100085-2, **Julgo regular, com ressalvas, a documentação sob análise, referente ao Relatório de Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Santa Maria do Cambucá, relativo à análise dos 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2014.**

Repise-se novamente, ainda que o Ente Público deixe de contratar e demita mais servidores, a folha continuará a aumentar, em razão dos ajustes do salário mínimo, piso dos professores e planos de cargos e carreira dos servidores, e a receita, que independe dos esforços municipais, continuará a despencar. Tal contexto fático repercute, inegavelmente, no percentual relativo às despesas com pessoal.

**Além de tudo, apenas por força de argumentação, cumpre anotar que inexistiu má-fé ou intenção de menosprezar a legislação regente da matéria.** Veja, Íncrito Julgador, que em momento algum, restou evidenciada a intenção dos Peticionantes no sentido de intervir para a concretização de qualquer irregularidade, até porque é notório e sabido por todos a crise que açoitou o país e que tem feito muitos municípios brasileiros extrapolarem o limite de gastos com pessoal previsto na LRF.

Por fim, vale lembrar que o aumento do salário mínimo, de R\$ 788,00 para R\$ 880,00, provocou um pesado impacto no percentual de despesas com pessoal, assim como a forte queda de receita das transferências constitucionais para os Municípios, em razão do baixo crescimento da economia.





Assim, as constatações demonstram que a imputação de responsabilidade ao gestor municipal sem analisar os atos de gestão e as causas do desequilíbrio fiscal implica em inadequada responsabilidade objetiva e, ainda mais grave, **responsabilidade sem causalidade**.

O ônus de demonstrar a presença dos elementos autorizadores da pena recai sobre a auditoria realizada por este Tribunal, a quem, de posse dos relatórios de gestão fiscal e demais documentos pertinentes, tem a atribuição (e o poder) de avaliar a conduta do gestor e vincula-la aos desequilíbrios fiscais constatados na gestão municipal.

Desta forma, considerando que não há nos autos qualquer elemento que indique a vinculação do desenquadramento da D.T.P com atos praticados pelos Defendentes, é fundamental que a irregularidade apresentada seja remetida ao campo das recomendações, não devendo intervir no julgamento acerca da prestação de contas, visto que o aumento de gastos com pessoal no exercício de 2016 se deu por motivos alheios a vontade dos Defendentes

### 3.6. DO CAPÍTULO 7 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – GESTÃO DA EDUCAÇÃO.

De início cabe destacar que a valorização da educação e dos professores municipais sempre esteve na pauta principal da gestão dos Interessados, situação que pode ser perfeitamente visualizada no quadro acerca do cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais relativos à educação no ano de 2016, trazido na página 60 do relatório combatido. Vejamos:

EDUCAÇÃO	• Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	• 25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	• Constituição Federal, art. 212	31,36%	Cumprimento
	• Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	• 60% dos recursos do FUNDEB.	• Lei Federal nº 11.494/2007, art. 22.	104,03%	Cumprimento
	• Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	• Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	• Lei Federal nº 12.494/2007, art. 21, § 2º	-16,19%	Cumprimento

19



Além do cumprimento de tais limites, temos que o percentual de fracasso escolar apresentou uma melhora, indicando que mais alunos foram aprovados e que o abandono escolar diminuiu. Foi informado também que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em Timbaúba possui metas graduais de desempenho para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, devendo atingir em 2021 os valores de 4,70 e 4,50, respectivamente.

Todavia, foi imputado que o Município empenhou e vinculou "despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte". Apesar disso, não foi apontado qualquer dano ao erário, malversação da coisa pública ou dolo por parte dos Defendentes.

Sobre a irregularidade em apreço importa destacar que esta Egrégia Corte de Contas tem se posicionado no sentido de que ela não é hábil a provocar a rejeição das contas, observe-se:

#### INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

55ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM  
13/08/2015

PROCESSO TCE-PE Nº 1450054-1

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JATOBÁ,  
RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013

[...] h) Despesa total com pessoal acima do limite máximo permitido e divergente do apresentado no RGF do 2º Sem/2013, evidenciando inconsistências nas informações prestadas a este Tribunal (3.3);

i) **Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem o devido lastro financeiro (4.4); [...]**

VOTO [...]

Outras condutas, listadas a seguir, embora irregulares, não ensejam emissão de parecer pela rejeição de contas:

[...]

f) **Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem o devido lastro financeiro (4.4) – afirma que o excedente foi adimplido com recursos próprios;**  
[...]

Considerando que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de governo; compreendendo a verificação do cumprimento de limites constitucionais e legais;





**Considerando** que as irregularidades apontadas, de acordo com a jurisprudência desta Corte, não têm o condão de macular a Prestação de Contas;

**Considerando** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal, Voto pela emissão de **Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal de Jatobá a **aprovação, com ressalvas**, das contas do Prefeito, Sr. **Robson Silva Barbosa**, 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.

E, ainda, **Voto** para que se determine, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Jatobá, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste parecer, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal:

[...]

**i) Abster-se de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, seja o saldo da conta do referido fundo recomposto em montante equivalente ao valor despendido;**

[...]

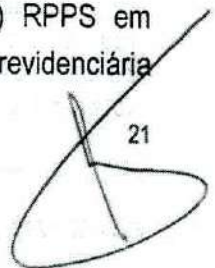

Ademais, o próprio relatório de auditoria considera tal irregularidade como passível de recomendação, vejamos:

Assim, considerando o disposto acima, é **recomendável** que o gestor municipal se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, o saldo contábil da conta do referido fundo, então negativo, deve ser recomposto em montante equivalente ao valor despendido.

Portanto, tal ponto não tem o condão de dar ensejo à reprovação das contas, devendo ser levado ao campo das recomendações.

### **3.7. DO CAPÍTULO 9 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA.**

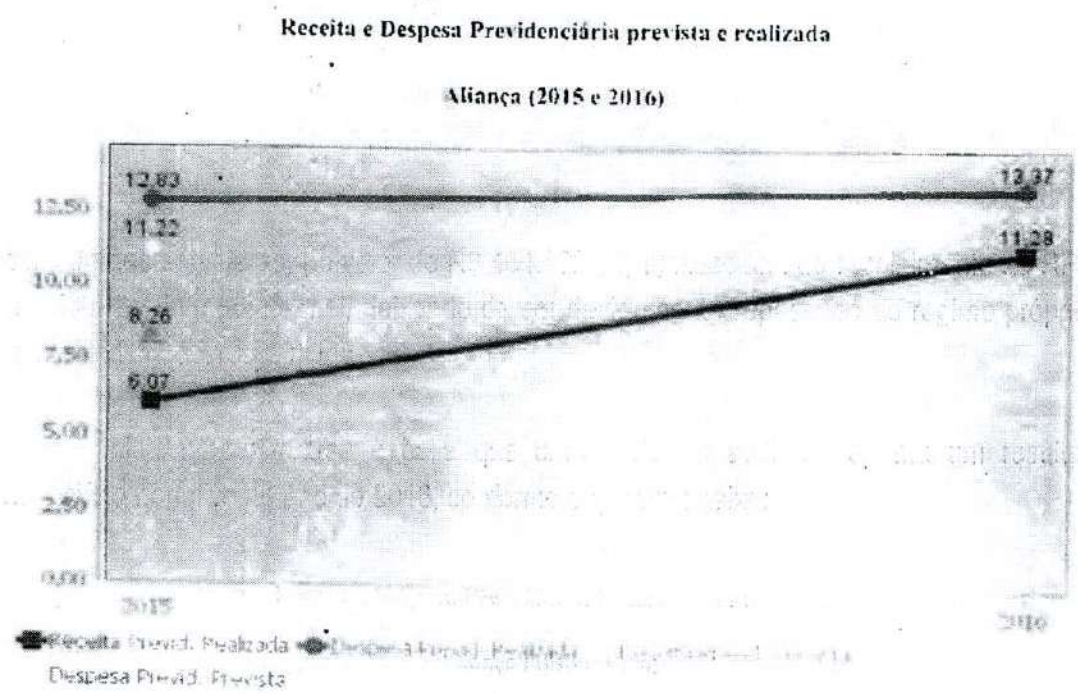
Quanto à gestão do Regime Próprio de Previdência de Aliança/PE, a Auditoria deste Tribunal apontou falhas de cunho formal que merecem ser mitigadas. As irregularidades apontadas se resumem as seguintes: a) RPPS em desequilíbrio atuarial; b) RPPS em desequilíbrio financeiro; c) Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária





descontada dos servidores, no valor de R\$ 454.892,02; e) Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 935.138,13.

Inicialmente, traz-se a baila que o relatório de auditoria aponta um resultado previdenciário negativo no ano de 2016, conforme o quadro abaixo:



Percebe-se que no ano de 2015 o Regime Próprio de Previdência apresentou resultado superavitário, todavia, no ano de 2016 tanto a receita previdenciária quanto a despesa realizada cresceram e, conforme o próprio relatório, tal resultado negativo se deu, entre outros aspectos, pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias, fato não imputável ao Defendente, como já trazido quando da análise do RGPS.

Ademais, cabe aqui ponderar a grande diferença entre o ano de 2015 e 2016. Em 2015 a despesa foi quase o dobro da receita, quanto em 2016, os valores se aproximaram.





Quanto ao resultado previdenciário negativo, que foi no montante de R\$ 2.089.565,97, ou seja, valor passível de análise com esteio nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade por esta Corte de Contas, visto a capacidade arrecadatória previdenciária do Município, que no ano de 2016 foi muito superior ao ano de 2015.

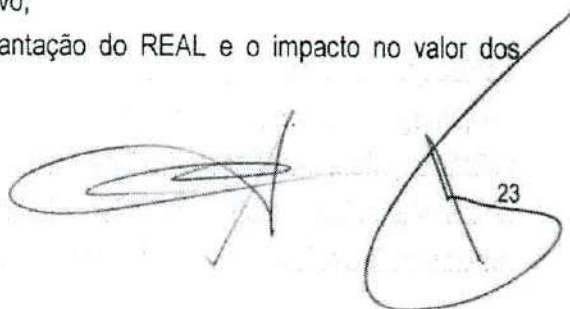
Para viabilizar o cumprimento das obrigações do RPPS (pagamento dos aposentados e pensionistas), a própria legislação federal adotou comando em que o Ente Federativo é compelido a realizar aportes no caso de insuficiência financeira do órgão previdenciário. Portanto, independentemente da ocorrência de déficit financeiro e/ou atuarial, os usuários do RPPS estão protegidos pela regra inserta no § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/98, in verbis:

Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. – Destacamos.

Ademais, a problemática do déficit das previdências municipais no caso específico do RPPS do município de Aliança deve ser analisada de uma maneira mais abrangente, na medida em que o Fundo não foi criado na gestão dos Peticionantes. Com efeito, o déficit financeiro e atuarial existem, contudo há fatores conjunturais e estruturais alheios à vontade dos Interessados, mas que lhes afetam enquanto chefe do executivo municipal. Destaca-se, pois:

- a. Inexistência do caráter contributivo obrigatório antes do advento da ECF nº 03/93;
- b. Ausência de outras fontes de custeio previdenciário;
- c. Aumento da expectativa de vida do brasileiro que segundo o IBGE é de 75 anos e 6 meses;
- d. Diminuição da relação Ativo X Inativo;
- e. Redução da inflação com a implantação do REAL e o impacto no valor dos benefícios previdenciários;



23



Documento Assinado Digitalmente por: MARIA AUXILIADORA ALENCAR BARROS GOMES DE SA  
Acesse em: <https://tcece.tce-pe.gov.br/ppp/validarDoc.seam> Código do documento: 6ce01734-4588-4d57-832c-7b1df7356886

- f. Política de valorização do salário mínimo com aumentos reais acima da inflação;
- g. Fixação do Piso Nacional do Magistério e seus desdobramentos com a aplicação do instituto jurídico da paridade;
- h. Manutenção dos benefícios por mais tempo, em face do disparate existente entre idade e tempo de contribuição mínimos x expectativa de sobrevivência;
- i. Adoção de critérios mais flexíveis para a concessão de aposentadorias e pensão por morte por ocasião das últimas reformas previdenciárias.

Sobre tal quadro, segue reportagem do Diário de Pernambuco, publicada no dia 03/06/2016, que demonstra a situação de calamidade dos Institutos de Previdência do Estado, que estão sem recursos para pagar seus benefícios<sup>5</sup>. Vejamos:

Os regimes próprios de previdência (RPPS) dos municípios pernambucanos estão em colapso. Levantamento parcial feito pela Associação Municipalista de Pernambuco (Amupe) aponta que mais de 90% das 146 prefeituras que têm institutos próprios de previdência estão sem recursos para pagar os aposentados e pensionistas. **A situação se agravou com a crise econômica que provocou a queda de arrecadação dos municípios.** Além da dificuldade de quitar a folha de pessoal da ativa, as prefeituras têm que cobrir mensalmente o rombo da previdência. A conta não fecha porque a arrecadação das contribuições é menor do que as despesas. Existe o risco de faltar dinheiro para pagar os benefícios.

[...]

O Tribunal de Contas do Estado (TCE-PE) é responsável pela fiscalização dos RPPS. Nas inspeções realizadas nas prefeituras, os auditores encontram estruturas mal aparelhadas e equipes de gestão dos fundos despreparadas para administrar o volume elevado de recursos. Além da má gestão, são identificadas irregularidades no uso dos recursos. **"Hoje, o problema mais comum é a falta de repasse ou o atraso no repasse. Há prefeituras que recolhem as contribuições e não repassam ou usam para outros fins.** Essas práticas desestruturam os regimes de previdência", atesta o especialista em previdência Marconi Karlei, auditor do TCE-PE. – Destacamos.

<sup>5</sup>[http://www.impresso.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/cadernos/economia/2016/06/03/interna\\_economia,146321/uma-bomba-prestes-a-estourar.shtml](http://www.impresso.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/cadernos/economia/2016/06/03/interna_economia,146321/uma-bomba-prestes-a-estourar.shtml).





No que se refere ao RPPS em desequilíbrio e ao déficit atuarial, bem como a ausência de implantação da alíquota patronal suplementar, segue entendimento desta Corte de Contas acerca da adoção de recomendação aos gestores:

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO  
69ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 01/10/2015  
PROCESSO TC Nº 1490190-0  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS  
SERVIDORES MUNICIPAIS DE VENTUROSA, REFERENTE AO EXERCÍCIO  
FINANCEIRO DE 2013

[...] **CONSIDERANDO** a não instituição tempestiva da alíquota previdenciária suplementar prevista na avaliação atuarial, necessária para a preservação do patrimônio e a segurança do regime próprio previdenciário; e que a responsabilidade por tal omissão é do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe a iniciativa de projetos de lei com tal finalidade, e não do gestor da previdência;

**CONSIDERANDO** os termos da Súmula nº 11 deste Tribunal;  
**CONSIDERANDO** o atraso no pagamento de diversas competências previdenciárias no exercício de 2013 (09 de 12 competências, relativas à Prefeitura Municipal e ao Fundo Municipal de Saúde) em favor do Regime Próprio de Previdência, sem o registro de receita de multa pelos atrasos, deixando-se portanto, que receitas deixassem de ser auferidas pela previdência municipal; cabendo responsabilidade ao gestor que recolheu/repassou em atraso as contribuições (Prefeito e Gestor do Fundo Municipal de Saúde) e ao gestor da previdência pela omissão na cobrança da multa comentada;

**CONSIDERANDO** que a não adoção das alíquotas previdenciárias estabelecidas pelo cálculo atuarial e a não cobrança da multa no caso de atraso dos pagamentos contribuem para o agravamento do elevado déficit atuarial do município (R\$ 54.374.576,28);

**CONSIDERANDO** que o gestor da previdência aplicou recursos previdenciários em despesa administrativa no percentual de 2,14% sobre o total da remuneração, proventos e pensões dos vinculados ao sistema, desobedecendo ao que determina o art. 15 da Portaria MPAS nº 402/2008 e a Lei Municipal nº 569/05 (art. 14, § 4º), que impõe o limite de 2% para as citadas despesas;

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II, 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 do Sr. Pedro Joaquim de Araújo, na





qualidade de ordenador de despesas e Diretor de Previdência do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Venturosa [...].

#### INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

23ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 07/04/2015

PROCESSO TCE-PE Nº 1403754-3

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO DO MUNICÍPIO DE ALIANÇA - ALIANÇAPREV, REFERENTE AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013

[...] CONSIDERANDO a ausência de documentos e informações solicitadas ao Fundo Previdenciário do Município de Aliança, desrespeitando o artigo 23 da Lei nº 12.600/2004 e artigos 1º e 2º da Resolução TC nº 01/2014;

CONSIDERANDO que as alíquotas de contribuição previdenciária adotadas não respeitaram o equilíbrio financeiro e atuarial do RPP;

CONSIDERANDO que houve o repasse de contribuições sociais com atraso e sem os devidos acréscimos legais, caracterizando renúncia de receita;

**CONSIDERANDO que o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial dos dois últimos exercícios financeiros apresentados pela defesa encontra-se em desconformidade com o artigo 1º da Lei Federal nº 9717/98, artigo 5º, XVI, b da Portaria MPS nº 204/08 e artigo 23 da Portaria MPS nº 403/08;**

CONSIDERANDO que houve empenho de despesa em valor inferior à nota fiscal, recolhimento indevido de tributos e notas fiscais inidôneas, desrespeitando a Lei Federal nº 4320, artigos 62 e 63, bem como normas do Distrito Federal, LC Estadual nº 4/1994, art.1º e Decreto Estadual nº 25508/2005, art. 76;

**CONSIDERANDO que a Sra. Vivianne Oliveira não demonstrou ter tomado as iniciativas de sua competência para mitigar a situação deficitária e atuarial do Fundo Previdenciário do Município de Aliança; e**

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, c/c o artigo 75, da Constituição Federal e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 61, § 2º, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), **Julgo REGULARES, COM RESSALVAS**, as contas da Presidente Executiva do Fundo Previdenciário do Município de Aliança ALIANÇAPREV, Sra. Vivianne Carvalho de Almeida Fonseca Oliveira, relativas ao exercício financeiro de 2013. [...]





Desta feita, as falhas apontadas no relatório combatido devem ser analisadas com esteio nos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da verdade material, e, ainda, amparado nos resultados positivos já apresentados pelo fundo de previdência do Município.

No que se refere ao não recolhimento ao RPPS, de contribuições patronais, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 935.138,13 e dos servidores na quantia de 454.892,02, percebe-se que do mesmo modo dos recolhimentos ao RGPS, os débitos não foram individualizados entre os respectivos ordenadores de despesa, cabendo aqui a explanação já trazida no item 3 (gestão financeira e patrimonial).

Desta feita, as falhas apontadas no relatório combatido devem ser analisadas com esteio nos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da verdade material, e, ainda, amparado nos resultados positivos apresentados pelo fundo de previdência do Município.

### 3.8. DO CAPÍTULO 10 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.

Acerca de tal item, o relatório apontou 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.

Nesse sentido, frise-se que o nível moderado na escala apresentada pelo TCE, se refere a classificação 3, em uma escala de 0 a 5, de acordo com a tabela abaixo:

NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA	INTERVALO DO ITM <sub>PE</sub>
DESEJADO	>750 E <=1000
MODERADO	>500 E <=750
INSUFICIENTE	>250 E <=500
CRÍTICO	>0 E <=250
INEXISTENTE	=0

Como trazido no relatório, "no exercício de 2016 a Prefeitura Municipal de Aliança alcançou um pontuação de 418,50 (apêndice X), apresentando um nível de transparência





Insuficiente. Em relação ao exercício anterior, observou-se uma melhora no indicador, visto que em 2015 a pontuação alcançada foi de 394,00”.

Ademais, o Município disponibilizou na *internet* todos os seus instrumentos de planejamento, prestações de contas, etc. No tocante as informações parcialmente publicadas, deve-se ressaltar que foram procedidos todos os ajustes no *site* oficial do município, possibilitando e concretamente apresentando todas as informações exigidas na legislação vigente, tanto do ponto de vista das Informações sobre o SISTEMA, quanto às informações sobre DESPESA e sobre a RECEITA, de forma a atender inclusive, os requisitos do Decreto nº 7.185/2010.

Além disso, hodiernamente, não podemos comprovar a veracidade das informações, devido a página na *internet* relativa à transparência do município de Aliança não disponibilizar mais os dados referentes a gestão aqui discutida (2016). No entanto, pode-se afirmar que nenhum cidadão deixou de ter acesso aos serviços e informações preconizados pela referida Lei. De forma que todo e qualquer cidadão que procurou a Prefeitura com a intenção de obter alguma informação, foi atendido a contento, não havendo qualquer reclamação de conhecimento público ou da Administração sobre este aspecto.

Desse modo, segue Decisão desta Corte de Contas acerca de falhas quanto a gestão na transparência pública:

“INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO 70ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 19/10/2017 PROCESSO TCE-PE Nº 1621019-0 GESTÃO FISCAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CORTÊS RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016

[...]

Destarte, CONSIDERANDO que o artigo 14 da Lei Orgânica do TCE/PE (Lei Estadual nº 12.600/2004) estatui competência a este órgão de controle externo para fiscalizar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; Considerando que, no caso concreto, não se configura razoável e proporcional entender que a irregularidade apontada, por si só, seja suficiente para dar amparo à aplicação de multa. Julgo regular, com ressalvas, a documentação referente ao Relatório de Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Cortês, relativamente à análise da transparência pública durante o exercício de 2016, **determinando que o gestor**





providencie o completo ajuste da Administração sob sua responsabilidade, de acordo com os apontamentos da equipe técnica de auditoria."

Assim, considerando que os Interessados receberam da gestão anterior um Município reconhecidamente caótico e financeiramente desequilibrado; considerando que as áreas mais atingidas pelo desmantelamento da gestão anterior foram exatamente as da saúde e educação; considerando, ainda, que as receitas municipais foram corroídas pela inflação e pelo vultoso aumento das despesas obrigatórias, que o Município foi atingido por uma severa estiagem que sobrecarregou os já combalidos cofres municipais; por fim que os gestores públicos só podem ser responsabilizados pelas suas competências, atribuições e condutas, há que se julgar regulares as contas dos Defendentes.

#### 4. DOS PEDIDOS.

Diante de todo exposto, os Defendentes requerem que seja a presente Defesa Prévia recebida e provida, isentando-lhes de qualquer responsabilização, visto que atuaram em cumprimento aos preceitos da Constituição Federal e da legislação vigente, bem como em razão da ausência de dano ao erário, má-fé, dolo ou vantagem indevida, em cumprimento aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e verdade material.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos.

Nestes termos,  
Pede deferimento.

Recife/PE, 04 de julho de 2018.

**CLAUDIO FERNANDO GUEDES BEZERRA**

Interessado

**ASSUERO VASCONCELOS DE ARRUDA**

Interessado



Documento Assinado Digitalmente por: MARIA AUXILIADORA ALENCAR BARROS GOMES DE SA  
Acesse em: <https://etec.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 6ce0f7a4-d588-4d57-852c-7b1d17356886