



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

65ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 11/10/2018

**PROCESSO TCE-PE N° 17100009-2**

**RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL**

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

**EXERCÍCIO:** 2016

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Aliança

### INTERESSADOS:

Assuero Vasconcelos De Arruda  
Claudio Fernando Guedes Bezerra  
Prefeitura Municipal De Aliança

## RELATÓRIO

Trata das Contas de Governo, relativa ao exercício financeiro de 2016, do Chefe do Executivo de Aliança, Sr. Claudio Fernando Guedes Bezerra (Prefeito) e Sr. Assuero Vasconcelos de Arruda (vice-prefeito).

Nos autos, Relatório de Auditoria, Documento 65, do qual citam-se excertos dos achados negativos de maior relevância:

#### Gestão Orçamentária (Capítulo 2)

[ID.01] Conteúdo da LDO não atende à legislação, podendo comprometer a gestão fiscal do ente, por não apresentar o Anexo de metas fiscais e riscos fiscais (Item 2.1).

[ID.02] Ausência de elaboração da programação financeira (Item 2.3).

#### Gestão Financeira e Patrimonial (Capítulo 3)

[ID.03] Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superavit/Deficit Financeiro, do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (item 3.1).

[ID.04] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente (Item 3.2.1) ou no curto prazo (Item 3.2.2) seus compromissos de até 12 meses.

[ID.05] Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.3.1).

[ID.06] Impossibilidade de realizar a análise sobre a existência de disponibilidade de recursos para cobrir a inscrição de Restos a Pagar não Processados, pois a contabilidade municipal não possui as informações de Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar demandadas (Item 3.4.1).

[ID.07] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 359.774,59(1) (Item 3.4.2).

#### Convergência e Consistência dos Demonstrativos Contábeis (Capítulo 4)



[ID.08] 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 (Item 4).

#### Repasse de Duodécimo à Câmara de Vereadores (Capítulo 5)

[ID.09] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo menor que o valor fixado na LOA (Item 5).

#### Gestão Fiscal (Capítulo 6)

[ID.10] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 6.1).  
[ID.11] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 6.1).

#### Gestão da Educação (Capítulo 7)

[ID.12] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (Item 7.3).

#### Gestão do Regime Próprio de Previdência (Capítulo 9)

[ID.13] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -2.089.565,97, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 9.1).  
[ID.14] RPPS em desequilíbrio atuarial (Item 9.2)  
[ID.15] Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassado ao regime próprio R\$ 454.892,02(1) (Item 9.3).  
[ID.16] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 935.138,13(1) (Item 9.3).  
[ID.17] Ausência de recolhimentos ao RPPS de encargos legais decorrentes de pagamentos em atraso de contribuições previdenciárias (Item 9.3).

#### Transparência Pública (Capítulo 10)

[ID.18] 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 (Item 10.1).

Os Responsáveis apresentaram Defesa (doc. 80). Quanto ao envio do projeto de lei da LDO fora do prazo, alega que se trata de uma falha formal, que não foi capaz de impedir a análise pormenorizada das contas municipais por parte da auditoria.

No tocante ao baixo crescimento dos repasses em relação ao crescimento acentuado das despesas, afirma que a precariedade dos municípios pernambucanos é notória e que desde o ano de 2013 o Município de Aliança vem sendo assolado pela forte crise financeira que se instalou no país.



Em relação a ausência de recolhimento ao RGPS das contribuições patronais, afirma que o valor é aproximadamente 20% do valor efetivamente recolhido e que Esta Corte já se manifestou com base no princípio da insignificância.

Alega que, da análise do Relatório de Auditoria, não consta a descrição de qualquer ação ou omissão por parte dos gestores que tenha contribuído para efetivação de dano ao erário.

Afirma, em relação à desobediência ao MCASP, que segundo a auditoria, as informações foram apresentadas de forma parcialmente detalhada, a ausência das informações nos padrões exigidos pela MCASP, não prejudicou a conclusão do Relatório de Auditoria, a fiscalização e obtenção de dados e informações relevantes, para exame das contas.

Quanto ao repasse a menor de duodécimo, alega que neste ponto cabe a aplicação dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e insignificância, uma vez que tal valor pode, inclusive, ser compensado em outro exercício financeiro.

Em relação ao gasto com pessoal, alega que o esforço empreendido pelo executivo municipal no sentido de reduzir seus gastos com pessoal no exercício de 2016 deve ser levado em consideração. Afirma também que outro aspecto que influencia decisivamente o comprometimento de gastos com pessoal do Município é a queda na sua arrecadação, fator que foi agravado pela crise financeira.

Alega, quanto ao ponto “Vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro suficiente, pois em montante acima da receita recebida no exercício de 2016” que a própria auditoria considera tal irregularidade como passível de recomendação, não tendo, portanto, o condão de dar ensejo à reprovação das contas.

No tocante a transparência, afirma que o nível atingido: “insuficiente”, encontra-se na classificação três dos níveis (de 0 a 5) e que o Município disponibilizou na internet todos o instrumentos de planejamento, prestação de contas, entre outros.

É o relatório Voto.

## VOTO DO RELATOR

Perante os elementos colacionados aos autos, embora alcançado alguns limites constitucionais, a exemplo de mínimo de aplicação em saúde, encontram-se configuradas as máculas graves nas contas de governo em apreço:

- A execução orçamentária do Município de Aliança no exercício de 2016 evidencia um vultoso deficit de execução orçamentária. Analisando as informações que integram o Balanço Patrimonial evidencia-se um deficit financeiro de R\$ 20.563.125,87;

- No que concerne aos gastos com pessoal, nos quadrimestres de 2016, atingiu, respectivamente, 71,82%, 74,93%, 75,34% da Receita Corrente Líquida, em desconformidade com os artigos 1º, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade fiscal, bem assim a Constituição Federal, artigos 37 e 169;



O descumprimento do limite de gastos com pessoal ao final do exercício financeiro representa irrefutavelmente um ilícito relevante na análise de contas anuais de governo. Desrespeitar o limite de gastos com pessoal de 54% da receita corrente líquida, e não o prudencial in casu, constitui num ato ilícito, pois contraria diretamente preceito Lei Complementar 101/2000 – Lei primária, que regula prescrição da própria Carta Magna, artigo 169.

Desse modo, há disposição legal expressa definindo um teto para se gastar com pessoal, visando a um Poder Público gerido de forma responsável. Apenas com controle de gastos haverá condições orçamentárias e financeiras do Estado buscar cumprir os objetivos primaciais, insculpidos em nossa Constituição, artigos 1º, 3º, 5º, 6º, entre outros, num País de históricas e precárias condições sócioeconômicas.

- Em relação às contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, também mediante acurada apuração da auditoria desta Casa, restaram provadas máculas graves, porquanto o Chefe do Executivo não realizou o integral recolhimento das contribuições previdenciárias da competência 2016. Deixou-se de recolher as vultosas quantias: R\$ 359.774,59 (patronal). Assim, desrespeitados os princípios expressos da administração pública, os postulados do interesse público e da economicidade e o princípio do equilíbrio financeiro atuarial do regime geral de previdência social - Lei Federal nº. 8.212/91, artigos 12, 20, 22 e 30, e artigos 37, 70, 195 e 201, da Constituição Federal;

- Verifica-se ainda que não houve recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassado ao regime próprio R\$ 454.892,02 e contribuição patronal R\$ 935.138,13;

Importante ressaltar que o valor omitido ultrapassa consideravelmente o valor que a Procuradoria da Fazenda Nacional estabelece para ingressar com ações judiciais de cobrança, Lei Federal nº 10.520/2002, artigo 20, regulamentado pela Portaria nº 130/2012 do Ministério da Fazenda.

“Portaria MF nº 130, de 19 de abril de 2012

Altera a Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, que dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

...

Art. 2º O Procurador da Fazenda Nacional requererá o arquivamento, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), desde que não conste dos autos garantia, integral ou parcial, útil à satisfação do crédito.”

Esse paradigma legal representa ainda o fundamento que o Supremo Tribunal Federal adota nas respectivas decisões, a depender das nuances do caso concreto, para aplicar o princípio da insignificância, a fim de trancar ação penal de crimes de natureza tributária.

- Houve distorções na elaboração da LDO - por não apresentar o anexo de metas fiscais e riscos fiscais - instrumento legal, preconizados pelo ordenamento jurídico para o adequado controle e planejamento das atividades da Administração Pública, porquanto sem a efetiva previsão dos riscos e metas fiscais;

- Vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro suficiente, pois em montante acima da receita recebida no exercício de 2016 (Lei Federal nº 11.494/07, artigo 21);



- A Prefeitura Municipal de Aliança não cumpriu com o disposto na Constituição Federal, no que diz respeito ao repasse do duodécimo à Câmara dos Vereadores.

- Verifica-se também que em 2016 se consolidou a incapacidade do Poder Executivo local de arcar com as dívidas de curto prazo;

- Deficiente transparência do Poder Executivo, haja vista não disponibilizou a maioria das informações obrigatórias sobre orçamento e gestão, o que vai de encontro da Constituição Federal, artigos 1º, 5º, inciso XXXI, e 37, da Lei do Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, artigo 8º, e da LRF, artigos 23, 48 e 73-C, e LRF;

A Prefeitura Municipal apresentou um índice de transparência tão somente de 418,50 pontos de um total 1.000 possíveis a depender da integridade e amplitude dos dados obrigatórios que foram efetivamente disponibilizados.

Perfez, então, no exercício financeiro em apreço, o nível de transparência “Insuficiente”, o que vai de encontro da Constituição Federal, artigos 1º, 5º, inciso XXXI, e 37, da Lei do Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, artigo 8º, e da LRF, artigos 23, 48 e 73-C, e LRF.

Importante ressaltar que, apesar de ter alcançado uma pontuação maior que a anterior (394,00 em 2015 e 418,50 em 2016), mantém-se no nível de transparência “insuficiente”.

A ordem legal exige que os Órgãos e Poderes dos Entes da Federação adotem tanto essa transparência ativa, em que devem divulgar de modo espontâneo todos os dados de interesse público, quanto na transparência passiva, concedendo informações quando houver requerimento, a fim de que seja assegurado a todos o Direito fundamental de acesso pleno a informações numa República Democrática.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 48, 48-A e 73-B, preconizam uma maior transparência das contas públicas, possibilitando a fiscalização por parte de qualquer membro da sociedade. Vale se reportar às reflexões do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello:

“O dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos impõe não haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam...” (Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 114)

- 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.

As prescrições constitucionais e da LRF visam a assegurar aos Entes um equilíbrio orçamentário e a responsabilidade na gestão, indicando medidas para diminuir riscos que possam abalar contas públicas, entre as quais, ações para auferir receitas necessárias ao desenvolvimento da atividade estatal com a autonomia preconizada pela Carta Magna aos municípios do país.

Não pode prescindir, um carente Município, de recursos para implementar políticas públicas que melhorem as condições sócioeconômicas da respectiva população. Com efeito, deve estruturar a Administração Pública com desiderato de cobrar dos contribuintes os tributos que lhe são devidos, não possuindo o gestor público a faculdade

de deixar de exigir tributos, salvo se houver previsão legal, conforme estatui a Constituição da República e Lei Complementar n.º 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 14.



Forçoso mencionar alguns dispositivos da legislação inobservada:

Constituição da República:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

...Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

...Art. 30. Compete aos Municípios:

..III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;”

Lei de Responsabilidade Fiscal

“CAPÍTULO III - DA RECEITA PÚBLICA

Seção I - Da Previsão e da Arrecadação

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.”

De reiterar também que constitui obrigação do gestor prever recursos orçamentários para fazer face às despesas com contribuições previdenciárias, nos termos do artigo 87 da Lei Federal nº 8.212/91:

“Artigo 87. Os orçamentos das pessoas jurídicas de direito público e das entidades da administração pública indireta devem consignar as dotações necessárias ao pagamento das contribuições da Seguridade Social, de modo a assegurar a sua regular liquidação dentro do exercício.”

Ademais, quanto à utilização de recursos do FUNDEB, há jurisprudência cristalizada a respeito do Tema:

“Neste sentido, a Decisão TC Nº 1.346/07, de 03 de outubro de 2007, determina:

“O gestor público de recursos do antigo FUNDEF e do atual FUNDEB não deve utilizar recursos de um exercício para pagar débitos de exercícios anteriores, sem

que tenha sido deixado saldo comprometido especificamente para tal fim no exercício correspondente. Para tal devem ser usadas rubricas próprias do orçamento do exercício corrente.”



Ante o exposto,

**VOTO pelo que segue:**

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

**CONSIDERANDO** o teor do Relatório de Auditoria;

**CONSIDERANDO** que a execução orçamentária do Município de Aliança, no exercício de 2016, evidencia um vultoso déficit, no montante de R\$ 20.563.125,87, o que tornou improvável que no exercício posterior a Prefeitura de Aliança quitasse integralmente os compromissos assumidos, bem como consubstanciou ainda um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do Município, em desconformidade com a Constituição Federal, artigo 37, e Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 1º, caput e § 1º;

**CONSIDERANDO** que houve extrapolação ao limite de gastos com pessoal, nos quadrimestres de 2016, atingiu, respectivamente, 71,82%, 74,93%, 75,34% da Receita Corrente Líquida – RCL;

**CONSIDERANDO** que se verifica um desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS, haja vista deixou-se de recolher R\$ R\$ 454.892,02 da contribuição dos servidores e R\$ 935.138,13 da contribuição patronal, desrespeitados os princípios expressos da administração pública, os postulados do interesse público e da economicidade e o princípio do equilíbrio financeiro-atuarial do regime geral de previdência social - Lei Federal nº. 8.212/91, artigos 12, 20, 22 e 30, e artigos 37, 70, 195 e 201, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que houve distorções na elaboração das Leis orçamentárias (LOA e LDO), uma vez que configurada a superestimação de receitas, tendo como base os anos anteriores, então encontra-se em desconformidade com a Constituição Federal, artigos 31, 37, 167, V e VI, e Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 1º, caput e § 1º;

**CONSIDERANDO** a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, contrariando o artigo 21 da Lei Federal No 11.494/07;

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;

**EMITIR Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal de Aliança a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Claudio Fernando Guedes Bezerra, relativas ao exercício financeiro de 2016.

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;

**EMITIR Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal de Aliança a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Assuero Vasconcelos De Arruda, relativas ao exercício financeiro de 2016.



**RECOMENDAR**, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Aliança, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Atentar para o dever de promover a arrecadação de receitas tributárias do Município, Constituição Federal, artigos 30 e 37 c/c 156, e da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 1º e 11 ao 14;
2. Atentar para o limite de gastos com pessoal preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 19 e 20;
3. Atentar para o dever realizar uma gestão financeira, orçamentária e patrimonial equilibrada e responsável;
4. Atentar para o dever divulgar, na forma e prazos legais, as informações exigidas pelo ordenamento jurídico, notadamente pela Lei de Acesso às Informações e pela LRF;
5. Atentar para o dever recolher no prazo legal as contribuições dos servidores e a patronal ao respectivo regime previdenciário;
6. Atentar para o dever de apenas empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB apenas quando houver lastro financeiro;
7. Atentar para o dever realizar uma gestão financeira, orçamentária e patrimonial equilibrada e responsável, a fim de que o Poder Executivo tenha condições de buscar cumprir o papel constitucional conferido aos Municípios;
8. Atentar para o dever de adotar medidas efetivas visando à arrecadação de receitas próprias;
9. Atentar para o dever de cobrar os créditos inscritos em dívida ativa, em consonância com a Lei Maior;
10. Atentar para o dever de adotar técnicas de orçamentação que evitem a superestimação das receitas e despesas, quando da elaboração das leis orçamentárias;

**DETERMINAR, por fim**, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Averiguar, em relação ao exercício de 2016 e subsequente, se houve respeito aos limites constitucionais e da ordem legal, objeto próprio de contas anuais de governo.

À Diretoria de Plenário:

1. Enviar ao Chefe do Poder Executivo cópia impressa do Inteiro Teor da presente Decisão.



Documento Assinado Digitalmente por: MARIA DE FATIMA TAVARES TOSCANO BARRETO  
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 47ed2f77-f3ae-44d6-9472-16ec76a623da

É o Voto.

## ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR



### QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	31,36 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	104,03 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	15,02 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	75,34 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	118,23 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências na sessão do dia 11/10/2018.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL, relator do processo, Presidente da Sessão

CONSELHEIRA TERESA DUERE: Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS: Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator