



32ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 09/09/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 19100127-2

RELATOR: CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Aliança

INTERESSADOS:

Xisto Lourenço de Freitas Neto

PAULO GABRIEL DOMINGUES DE REZENDE (OAB 26965-D-PE)

TOMÁS TAVARES DE ALENCAR (OAB 38475-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

PARECER PRÉVIO

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. DESPESA COM PESSOAL. EXTRAPOLAÇÃO DE LIMITES. TRANSPARÊNCIA. NÍVEL CRÍTICO.

1. A fragilidade orçamentária, com o conseqüente deficit na execução orçamentária, atenta contra o equilíbrio fiscal do ente e compromete gestões futuras.

2. O desenquadramento dos gastos com pessoal do limite imposto na LRF, para além de descumprimento de dever legal, evidencia falta de planejamento adequado, além de aumentar o endividamento público.

3. O não cumprimento de todos os requisitos exigidos na LRF, na LC nº 131/09, na Lei nº 12.527/11 (LAI) e na CF impede a adequada prestação de contas dos atos praticados pelo Poder Público, a furtar dos cidadãos a possibilidade de controlar os atos administrativos, bem assim de



verificar sua legitimidade e economicidade.

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 09/09/2021,

Considerando o déficit na execução orçamentária de R\$ 4.533.924,92, a evidenciar, sobretudo, a fragilidade do planejamento orçamentário;

Considerando a incapacidade de pagamento no curto prazo;

Considerando o déficit financeiro no montante de R\$ 27.399,215,52, evidenciado no Quadro do Superavit/Déficit do Balanço Patrimonial;

Considerando a extrapolação do limite de gastos da Despesa Total com Pessoal, previsto no art. 23, III, "b", da LRF, a atingir 70,46%, 66,72%% e 66,70% da Receita Corrente Líquida no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018, respectivamente, bem como a inscrição de Restos a Pagar Processados e não Processados sem disponibilidade de recursos, vinculados ou não, para seu custeio;

Considerando não disponibilizado integralmente à sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na LC nº 131/09, na Lei nº 12.527/11 (LAI) e na CF, a apresentar nível de transparência "crítico", conforme metodologia do ITMPE;

Xisto Lourenço De Freitas Neto:

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 **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Xisto Lourenço De Freitas Neto, relativas ao exercício financeiro de 2018.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Aliança, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, se houver, a medida a seguir relacionada :

1. Adequar as despesas empenhadas à capacidade de arrecadação municipal;



2. Fortalecer o planejamento orçamentário, mediante revisões adequadas para a receita/despesa, atentando para as exigências estabelecidas pela legislação;
3. Inscrever Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados, apenas se houver disponibilidade de caixa para o exercício subsequente;
4. Realizar estudos e levantamentos necessários com a finalidade de adotar medidas que visem ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário;
5. Seguir integralmente as normas de transparência dispostas na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal.

Prazo para cumprimento: 180 dias

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

Ao Departamento de Controle Municipal:

1.

1. **Seja formalizado Processo de Gestão Fiscal nos exercícios do mandato que ainda não tenham sido analisados a fim de verificar o descumprimento do limite legal de 54% e eventual caracterização de infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, inciso IV, da Lei Federal nº 10.028 /00), cuja responsabilidade administrativa é processada no bojo de processo específico (art. 21, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal – Lei Estadual nº 12.600/04), Processo de Gestão Fiscal, por força do § 2º do art. 5º da Lei Federal nº 10.028 /00, c/c a Resolução TC nº 20/15 (art. 12, inciso IV).**

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão :
Acompanha

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES , relatora do
processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

32ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 09/09/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 19100127-2

RELATOR: CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Aliança

INTERESSADOS:

Xisto Lourenço de Freitas Neto

PAULO GABRIEL DOMINGUES DE REZENDE (OAB 26965-D-PE)

TOMÁS TAVARES DE ALENCAR (OAB 38475-PE)

RELATÓRIO

Contas de governo do Sr. Xisto Lourenço de Freitas Neto, enquanto Prefeito do Município de Aliança, para emissão de Parecer Prévio sobre suas contas de governo relativas ao exercício financeiro de 2018, conforme previsto pelo art. 86, § 1º, III, da Carta Estadual e pelo art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica deste Tribunal - LOTCE).

Registro serem as contas de governo o instrumento através do qual o Chefe do Executivo de qualquer dos entes da Federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais que revelam a situação das finanças da unidade federativa, o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária, a demonstrar níveis de endividamento, atendimento, ou não, aos limites legais e constitucionais para saúde, educação, despesas com pessoal e repasse ao Legislativo, bem assim observância, ou não, às normas regentes da transparência da Administração Pública.

O Relatório de Auditoria - RA (Doc. 67) aponta as irregularidades a seguir:

- **Gestão Orçamentária:**
 - **Lei Orçamentária Anual (LOA) com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento;**



- 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;
- não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa;
- existência de déficit de execução orçamentária no total de R\$ 4.533.924,92, ou seja, o ente realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas.
- **Gestão Financeira e Patrimonial:**
 - déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superavit /Deficit do Balanço Patrimonial;
 - incapacidade do ente de honrar imediatamente ou no curto prazo os compromissos de até 12 meses;
- **Gestão Fiscal:**
 - despesa total com pessoal acima do limite taxado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
 - não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF;
 - reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal;
 - inscrição de Restos a Pagar Processados e não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.
- **Gestão da Educação:**
 - empenho e vinculação de despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, a provocar comprometimento da receita do exercício seguinte.
- **Gestão do Regime Próprio de Previdência:**
 - RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -3.610.839,93, valor que



representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício;

- RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 191.165.987,10;
- **Transparência**
 - nível "Crítico" 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).

Notificado, trouxe o Prefeito defesa, com juntada de documentação (Docs. 75/86).

De modo sucinto, este o relatório.

VOTO DA RELATORA

1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

- **Não especificação, em separado, na programação financeira, das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa**

Assevera a Equipe Técnica não terem sido especificadas na programação financeira, em separado, medidas relativas à cobrança da Dívida Ativa, não constando quantidade e valores de ações ajuizadas para tal fim.

Em sua contradita, diz o Prefeito haver aumentado a arrecadação total do ente no ano em lume, não tendo o apontamento causado qualquer dano. Aduz que, com o conhecimento de "homem médio", não tinha como saber da existência de tal irregularidade, razão por que pugna pela aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, em ordem a ser o achado alvo apenas de recomendação. Juntas julgados desta Casa neste sentido.

Analiso.

À saída, verifico não trazer a defesa documentação hábil a afastar a não especificação, na programação financeira, das medidas relativas à cobrança da Dívida Ativa, atendo-se a alegar não havido dano à municipalidade.



In situ, improspera a alegação de não poder responder por eventuais falhas não identificáveis pelo "homem médio", sobretudo por ser a elaboração da programação financeira exigência legal. O desconhecimento da lei não exime o Recorrente de responsabilidade, ainda mais em face do cargo ocupado.

Decerto, em que pese verificado o aumento na receita arrecadada pelo município, sequer trouxe o Defendente qualquer elemento a atestar ser este decorrente do aumento da arrecadação da Dívida Ativa. Mesmo comprovado fosse, subsistiria o apontamento pela ausência de especificação, em separado, na programação financeira, das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da sobredita Dívida.

Não obstante todo o asserido, na esteira dos julgados colacionados, remeto a irregularidade à seara das determinações.

- **LOA com previsão de limite exagerado para abertura de créditos adicionais, a a descaracterizar a concepção da peça orçamentária como instrumento de planejamento;**
- **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 instrumento de planejamento**

Aduz a Auditoria autorizada, pelo art. 18 da LOA, a abertura de créditos adicionais, em até 40% do total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o que, na prática, transformaria referida Lei em peça ficcional. Alega inserido dispositivo inapropriado, art. 22, em que se permite a abertura de créditos suplementares diretamente por decreto, com limite indeterminado e impreciso, a descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento.

Argui o Defendente que a Lei Federal nº 4.320/64 não tem qualquer limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais, bem assim que a previsão trazida no art. 22 da LOA apenas permite, quando necessário, que os saldos previstos não utilizados ou excedentes sejam remanejados para dotações orçamentárias deficitárias.

Para mais, expõe que a abertura de crédito adicional representou reposicionamento de dotações e fontes de recursos necessários à manutenção dos programas de governo nas áreas de Saúde e Educação. Ainda, advoga que a previsão entabulada na LOA para abertura de créditos adicionais foi devidamente autorizada pelo Legislativo municipal.

Examino.

Saliento que a inserção de norma a autorizar a abertura de créditos adicionais em 40% indica que tal previsão se presta a permitir que o Prefeito



proceda à abertura de inúmeros créditos adicionais sem que, para tanto, necessite solicitar autorização legislativa.

Decerto, ainda que observadas todas as prescrições estabelecidas na LOA, aprovada pelo Poder Legislativo, insista-se, prevendo o limite considerado inapropriado pela Auditoria, não há como deixar de reconhecer que a abertura de créditos suplementares em largo volume depõe contra o planejamento orçamentário. Para além, a abertura indiscriminada autorizada pelo art. 22 da LOA, ainda que decorrente de remanejamento de dotações orçamentárias, apenas descaracteriza a concepção da peça orçamentária como instrumento de planejamento.

Ressalto que, na prática, foram abertos R\$ 47.143.247,25 em créditos adicionais, sendo R\$ 37.676.721,18 decorrentes de anulação de dotação orçamentária e R\$ 9.466.526,07 decorrentes do excesso de arrecadação. Embora respeitados os limites previstos na LOA, houve alteração qualitativa do orçamento inicial da ordem de 61,40%, a evidenciar a abertura indiscriminada de tais créditos.

Mantenho a irregularidade, remetendo-a à seara das determinações.

- **Existência de déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 4.533.924,92, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas**

Expõe o Corpo Técnico deste TCE ocorrido deficit na execução orçamentária (Doc. 4) no montante de R\$ 4.533.924,92 (fl. 13 do RA).

Em seu favor, alega o Defendente corresponder o valor apurado a apenas 5,60% do total da receita efetivamente arrecadada, a desafiar apenas recomendação. Diz de seu empenho no aumento da arrecadação, mediante aprimoração da malha tributária, implantação de Nota Fiscal Eletrônica, recenseamento imobiliário, entre outras medidas ditas tomadas.

De outro lado, defende não superestimada a previsão das receitas, tendo ocorrido frustração no recebimento de receitas referentes a emendas parlamentares para investimentos. Afirma ainda que o "distorcido Pacto Federativo" acabou por frustrar a expectativa de outras receitas. Traz julgados desta Corte em que relevado tal apontamento.

Mais, sustenta ter respaldo constitucional a realização de despesas com eventos festivos, no total de R\$ 1.083.898,09, configurando investimentos no desenvolvimento da região, a movimentar a economia e a impulsionar a geração de emprego e renda. Diz que tais despesas corresponderam a pouco mais de 1,2% de toda a receita arrecadada no exercício.

Averiguo.

No tocante à apontada frustração no recebimento de receitas, verifico tratar-se de alegação genérica, não se colacionando qualquer documento a



ratificá-la, razão por que deve ser responsabilizado pelo apontado deficit na execução orçamentária. A par disso, o que se infere dos autos é o incremento das receitas municipais entre 2017 e 2018, com aumento de cerca de 11 milhões de reais (gráfico 2.4.1b - fl. 17 do RA).

Ainda, realço a reincidência do apontamento, tendo ocorrido desde que o Defendente assumiu a gestão no ano anterior, 2017. É certo que aludido deficit aumenta o endividamento do ente e prejudica todos os setores da Administração, além de gestões futuras.

Por sua vez, o direito ao lazer e à cultura não se presta como escusa ao uso indevido do dinheiro público. Mostra-se descabido o gasto com eventos comemorativos quando o ente se encontrava em evidente déficit orçamentário, a aumentar o endividamento municipal e a comprometer ainda mais a execução de serviços essenciais, ante a ausência de recursos. Em verdade, cuidam-se de despesas que poderiam ter sido evitadas.

Por fim, ponto que, conquanto pequeno o percentual apurado, o montante de R\$ 4.533.924,92 revela-se significativo para as contas municipais.

Nada obstante as razões esposadas, na esteira dos julgados colacionados, remeto a irregularidade ao campo das determinações.

2. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

- **déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superavit /Déficit do Balanço Patrimonial;**
- **incapacidade do ente de honrar imediatamente ou no curto prazo os compromissos de até 12 meses**

Aponta a Auditoria déficit financeiro de R\$ 27.399,215,52, bem assim incapacidade do ente de honrar imediatamente ou no curto prazo os compromissos de até 12 meses.

Aduz o Inculpado ocorrido frustração no recebimento das transferências constitucionais da União e do Estado, a macular substancialmente as contas municipais. Pugna pela aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, devendo tais achados serem tidos como meras falhas formais, a ensejar apenas recomendações. Junta julgados deste TCE em que se entendeu desta forma.

Avalio.

Como se extrai dos dados constantes no Relatório de Auditoria, o índice de liquidez imediata foi de apenas 0,16, enquanto o índice de liquidez corrente apurado foi de 0,44.



Clareio que índice de liquidez igual ou maior que 1 significa suficiência de recursos para quitação das dívidas de curto prazo, já menor que 1 evidencia incapacidade de quitá-las, a agravar a situação de liquidez quanto mais próximo de zero for o resultado.

Para além, a incapacidade de pagamento no curto prazo denota má gestão orçamentária, com gastos acima do que se pode quitar, a denotar, ainda mais, o mau planejamento governamental.

Outrossim, o déficit financeiro revela a má gestão dos recursos municipais. Deve toda Administração gerir os recursos com eficiência e eficácia, mediante o devido planejamento, essencial no disciplinamento dos dispêndios, com corte de excessos e programação financeira para gastos previstos e imprevistos, com enfrentamento das situações presentes.

Em que pese todo o asserido, na esteira dos julgados acostados, remeto a irregularidade à seara das determinações.

3. GESTÃO FISCAL

- **despesa total com pessoal acima do limite taxado na LRF;**
- **não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF;**
- **reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal;**

Aponta o RA ultrapassado o limite de gastos da Despesa Total com Pessoal (DTP) previsto na LRF, a atingir 70,46%, 66,72%% e 66,70% da RCL no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018, respectivamente (p. 41 do RA).

Aduz a defesa que o percentual apurado no 3º quadrimestre de 2018 (66,70%) seria, na verdade, de 62,95% (Doc. 02). Aponta retiradas indevidamente do cálculo de dedução da DTP despesas previdenciárias custeadas com recursos próprios, que, advoga, seriam despesa bruta de pessoal, a serem inclusas como dedução da DTP.

Argumenta haver tomado medidas para diminuição dos gastos, a saber: redução na contratação de temporários (Doc. 03), exoneração de servidores, aumento da receita tributária com a criação de novo Código Tributário Municipal e nova forma de cobrança da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública - COSIP (Doc. 04).

Mais, defende decorrido o desenquadramento de fatores externos, como o aumento de 6,81% do Piso Nacional do Magistério e o aumento do salário mínimo, a elevarem os gastos com pessoal, o que teria impactado as contas do ano em foco.



Alega, ainda, aplicado na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica 84,80% dos recursos do FUNDEB, patamar superior ao exigido constitucionalmente (60%), bem assim 27,65% na manutenção e desenvolvimento do ensino e 16,25% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde.

Afirma tratar-se a questão de problema histórico, não conseguindo reduzir mais os gastos para evitar a interrupção de serviços essenciais. Diz contratados novos servidores para suprir cargos vagos decorrentes de aposentadorias (Doc. 05).

No fecho, sustenta ser esta mácula a única de maior relevo, sendo insuficiente, argumenta, a ensejar a emissão de parecer pela rejeição das contas. Cita julgados desta Corte em que se relevou este achado por ser o único "de maior gravidade".

Averiguo.

De logo, friso ultrapassado pelo ente o limite legal da DTP durante os últimos 4 anos (gráfico 5.1a - pág. 41 do RA), estando por todo esse período desenquadrado. À frente da Prefeitura desde 2017, cabia ao Defendente tomar medidas bastantes para reduzir o gasto com pessoal. Ao revés, observo elevadas consideravelmente tais despesas em 2017, a atingirem o maior patamar dos últimos 4 anos (80,73% da RCL no 3º quadrimestre de 2017).

Decerto, embora alertado por esta Casa sobre o excesso de gastos com pessoal e suas consequências ao Município, através dos ofícios TC/GC03 n°s 0126/15, 0250/15, 3328/15, 034/16, 045/16, 012/17 e 036/17, não comprovou o Prefeito qualquer medida para eliminação do excesso. O limite legal continuou extrapolado até o fim do exercício em lume, 2018.

Como bem apontado pela Auditoria, valores transferidos dos recursos municipais para cobrir deficit financeiro ou insuficiência financeira do RPPS não é deduzido do cálculo da DTP, não configurando a ressalva prevista no § 1º do art. 19 da LRF. Não obstante, considerado fosse o percentual do 3º quadrimestre arguido, 62,95%, ainda assim estaria o ente desenquadrado, extrapolado o prazo fixado para recondução dos gastos ao limite legal.

Conforme disposto no art. 23 da LRF, cabe ao gestor a redução do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes à ultrapassagem do limite, sendo pelo menos um terço no primeiro. A Carta Federal, no seu art. 169, § 3º, prescreve medidas a serem tomadas para alcançar aludida redução: redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis e até exoneração de servidores estáveis, caso insuficientes as medidas anteriores.

Registro que nenhuma dessas medidas foram comprovadas pelo gestor. Percebo que o aumento da receita da COSIP e a edição de novo Código



Tributário são medidas genéricas e, ainda que aumentem a receita, não diminuem a DTP. Por seu turno, a alegada redução dos temporários pode ter advindo do término de vigência dos contratos. Não há no autos comprovação de alguma medida efetiva tomada para redução do número de contratados, tampouco exoneração de servidores efetivos.

Por outro lado, o argumento de aumento do salário-mínimo e do piso do magistério, por força legal, não serve como escusa ao descumprimento do limite imposto. Tratando-se de dispêndio previsível e anual, não se presta como escusa à não adoção de medidas suficientes à recondução do ente ao limite legal imposto na LRF para a DTP.

Ainda, a afirmação de haver gasto a maior na manutenção e desenvolvimento do ensino, na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica e na saúde, em detrimento do respeito ao limite imposto na LRF para a DTP, apenas revela a má gestão empreendida. Não se pode, sob pretexto de se despender mais em áreas essenciais, descumprir dever legal, devendo o gestor se abster de elevar os gastos em casos que tais.

Repiso que o argumento de ser grande parte das despesas destinadas a serviços essenciais, per se, é incapaz de afastar cumprimento de dever legal. Como já exposto, ultrapassado o limite de gastos, deve o gestor empreender medidas para a sua recondução.

Ainda, o argumento de haver contratado novos servidores em face de aposentadorias, não exime o gestor do dever de tomar medidas para contingenciamento da DTP.

Não obstante todo o asserido, na esteira dos julgados trazidos, remeto a irregularidade à seara das determinações.

- **Inscrição de Restos a Pagar Processados e não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio**

No ponto, diz a defesa tratar-se de falha formal e passível apenas de recomendação. Traz julgado (Processo TCE-PE nº 1450061-9) em que tal achado ensejou apenas determinação.

Apuro.

Conforme se depreende dos dados constantes no Relatório de Auditoria, verifico a inscrição de restos a pagar sem que houvesse disponibilidade de recursos, tanto processados (R\$ 4.666.187,00), liquidados, quanto não processados (R\$ 6.143.514,57), apenas empenhados (tabelas 5.4a e 5.4b - fl. 50 do RA).

Nada obstante, na esteira do julgado acostado, remeto a irregularidade à seara das determinações.



5. GESTÃO DA EDUCAÇÃO

- **empenho e vinculação de despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, a provocar comprometimento da receita do exercício seguinte**

Aduz o Inculpado, em resumo, que as despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB podem ser quitadas com recursos próprios.

Aprecio.

Constato equívoco da Auditoria ao lançar na conclusão do Relatório, como irregularidade, a realização de despesas do FUNDEB sem lastro financeiro. Sobre o ponto, esta Corte já deliberou:

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. (Decisão TC n.º 1.346/07)

De fato, não há vedação à realização de despesas na área de educação além dos recursos do FUNDEB, que podem ser custeadas por outras fontes de recursos, como as receitas próprias. O que a Lei Federal nº 11.494/07 (art. 21, § 2º) prescreve é que não se deixe mais de 5% de saldo na conta do FUNDEB e que eventual saldo negativo não deve ser pago com recursos do FUNDEB do exercício seguinte, mas com outras fontes de recursos.

Em suma, a Auditoria não avançou na análise (que exigiria adentrar no exame das contas relativas a 2019) a ponto de concluir pelo descumprimento das orientações contidas na Decisão TC nº 1.346/17. Friso alertar, esta decisão, para não serem utilizados recursos do FUNDEB do um exercício para pagar despesas vinculadas ao FUNDEB do exercício anterior.

Afasto o achado.

6. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA

- **RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -3.610.839,93, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício;**



- **RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 191.165.987,10;**

A defesa alega que o deficit do sistema previdenciário é histórico, tendo assumido a gestão do ente público no referido cenário de inadequação das contas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Diz que eventual déficit financeiro deste Regime não acarretaria efetivo prejuízo aos segurados, posto que o Município é garantidor do recebimento dos benefícios previdenciários.

Pede seja observado o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), considerando-se obstáculos e dificuldades reais havidas. Diz ausente dolo ou culpa e dano ao erário. Traz julgados em que relevada a eiva por tomada de medidas empreendidas.

Analiso.

Como sabido, o equilíbrio financeiro é crucial à sobrevivência do sistema previdenciário, por se tratar da equivalência entre receitas auferidas e obrigações do RPPS em cada exercício. Já o equilíbrio atuarial trata da equivalência a valor presente entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

Deve-se ter a expressão "equilíbrio financeiro e atuarial" como garantia de que os recursos do RPPS serão bastantes para pagamento de todas as suas obrigações, seja no curto prazo, a cada exercício, seja no longo prazo, ao longo de todo o período de sua existência.

Efetivamente, o déficit do sistema previdenciário é histórico, atingindo grande parte dos municípios brasileiros, não podendo ser atribuída toda a mácula ao atual gestor, que, muitas vezes, já assumiu o município nesta situação.

Assim, quanto ao atual Prefeito, é de se verificar se as contribuições previdenciárias foram repassadas/recolhidas tempestiva e integralmente, se foram adotadas as alíquotas sugeridas no cálculo atuarial. Em uma palavra, verificar sua contribuição para melhora ou piora do deficit financeiro e atuarial do sistema previdenciário próprio.

In situ, vejo que o gestor repassou integralmente as contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, além de adotadas as alíquotas indicadas pelo atuário. Assim, creio não poder o gestor ser responsabilizado pelo apontamento, havendo assumido a Municipalidade com deficit financeiro e atuarial já caracterizados. Cabível, pois, apenas recomendação, no sentido de se estudar alternativas de ações em ordem a minorar ou a controlar o deficit atuarial e financeiro apontado.

Afasto o achado.



7. TRANSPARÊNCIA

- **nível "Crítico" de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, a evidenciar que a Prefeitura não disponibilizou integralmente à sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na LC nº 131/2009, na Lei nº 12.527 /2011 (LAI) e na Constituição Federal - CF (Item 9.1).**

Acusa a Auditoria não disponibilizado totalmente à sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na LC nº 131/09, na Lei nº 12.527/11 (LAI) e na CF, a apresentar nível de transparência "crítico" (0-250 pontos), conforme metodologia do ITMPE.

Em defesa, aduz o Prefeito que o nível apurado não condiz com a realidade do ente. Diz apresentado em 2017 as peças exigidas (PPA, LDO, LOA, RGF e RREO), além de dados sobre a receita e a despesa, não "havendo lógica na exclusão dos mesmos no ano de 2018".

Mais, alega enviado o Ofício nº 343/2018, em que explicitava dificuldades de conexão e acesso à internet, o que teria impedido o tráfego regular de dados e informações no curso da avaliação efetivada por esta Corte, embora disponíveis.

Para além, advoga ser impossível aferir pessoalmente todos os sítios eletrônicos do ente. Traz imagens contendo dados da Prefeitura, que à época já teriam sido insertos no Portal da Transparência para o exercício de 2018, no afã de demonstrar ter cumprido as exigências legais (Doc. 06). Traz julgados em que relevado o achado.

Examino.

Sem dúvida, da maior gravidade o achado em lume, por, em última análise, descarrilar fraude ao dever republicano, de cariz constitucional, da prestação de contas dos atos praticados pelo poder público, em ordem a furtar dos cidadãos a possibilidade de controlar os atos administrativos, bem assim a verificar sua legitimidade e economicidade.

Realço que, embora apresentados os dados exigidos em 2017, o mesmo não ocorreu no ano em foco, conforme apurado pela Auditoria. Outrossim, ausente comprovação do alegado ofício enviado. Não obstante, comprovado fosse, caberia demonstrar, logo em seguida, haver cumprido as exigências de transparência, o que não se verificou.

Para além, a juntada de prints do Portal da Transparência agora, após a constatação da eiva pela Equipe Técnica, desserve para afastar a eiva constatada. Conceber o contrário equivaleria a esvaziar o poder sancionatório das Cortes de Contas, que, de certo modo, possui função profilática e dissuasória quanto a outras disfunções.



Ainda, vejo descabida a alegação de ser impossível a verificação, pelo Prefeito, dos sítios eletrônicos do Município, sendo sua a responsabilidade do cumprimento de dever legal.

Pontuo, aqui, que esta Casa não tem relevado tal apontamento quando caracterizado nível crítico de transparência, ou seja, entre zero e 250 pontos (numa pontuação que vai de 0 a 1.000), como se colhe dos julgados abaixo compendiados:

- 1) Decisão nº 605/17 (Processo nº 1620985-0, Rel. Cons. DIRCEU RODOLFO, Segunda Câmara, Município de Lagoa dos Gatos, 233 pontos);**
- 2) Decisão nº 854/17 (Processo nº 1620968-0, Rel. Cons. RANILSON RAMOS, Primeira Câmara, Município de Serrita, 230 pontos);**
- 3) Decisão nº 514/17 (Processo nº 1620986-2, Rel. Cons^a. TERESA DUERE, Primeira Câmara, Município de Rio Formoso, 196 pontos);**
- 4) Decisão nº 875/17 (Processo nº 1620994-1, Rel. Cons. MARCOS LORETO, Segunda Câmara, Município de Ipubi, 189 pontos);**
- 5) Decisão nº 1.196/17 (Processo nº 1620998-9, Rel. Cons. JOÃO CAMPOS, Primeira Câmara, Município de Salgadinho, 187 pontos);**
- 6) Decisão nº 763/17 (Processo nº 1621002-5, Rel. Cons. DIRCEU RODOLFO, Segunda Câmara, Município de Palmeirina, 167 pontos);**
- 7) Decisão nº 1.004/17 (Processo nº 1621004-9, Rel. Cons. RANILSON RAMOS, Primeira Câmara, Município de São José do Belmonte, 164 pontos).**

Em que pese se deva manter o apontamento, na esteira dos julgados colacionados pela defesa, o remeto ao campo das determinações.

Isso posto,

VOTO pelo que segue:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. DESPESA COM PESSOAL. EXTRAPOLAÇÃO DE LIMITES. TRANSPARÊNCIA. NÍVEL CRÍTICO.

1. A fragilidade orçamentária, com o conseqüente deficit na execução orçamentária, atenta contra o



equilíbrio fiscal do ente e compromete gestões futuras.

2. O desenquadramento dos gastos com pessoal do limite imposto na LRF, para além de descumprimento de dever legal, evidencia falta de planejamento adequado, além de aumentar o endividamento público.

3. O não cumprimento de todos os requisitos exigidos na LRF, na LC nº 131/09, na Lei nº 12.527/11 (LAI) e na CF impede a adequada prestação de contas dos atos praticados pelo Poder Público, a furtar dos cidadãos a possibilidade de controlar os atos administrativos, bem assim de verificar sua legitimidade e economicidade.

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 déficit na execução orçamentária de R\$ 4.533.924,92, a evidenciar, sobretudo, a fragilidade do planejamento orçamentário;

Considerando a incapacidade de pagamento no curto prazo;

Considerando o déficit financeiro no montante de R\$ 27.399,215,52, evidenciado no Quadro do Superavit/Déficit do Balanço Patrimonial;

Considerando a extrapolação do limite de gastos da Despesa Total com Pessoal, previsto no art. 23, III, "b", da LRF, a atingir 70,46%, 66,72%% e 66,70% da Receita Corrente Líquida no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018, respectivamente, bem como a inscrição de Restos a Pagar Processados e não Processados sem disponibilidade de recursos, vinculados ou não, para seu custeio;

Considerando não disponibilizado integralmente à sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na LC nº 131/09, na Lei nº 12.527/11 (LAI) e na CF, a apresentar nível de transparência "crítico", conforme metodologia do ITMPE;

Xisto Lourenço De Freitas Neto:



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 **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Xisto Lourenço De Freitas Neto, relativas ao exercício financeiro de 2018.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Aliança, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, se houver, a medida a seguir relacionada :

1.
 1. Adequar as despesas empenhadas à capacidade de arrecadação municipal;
 2. Fortalecer o planejamento orçamentário, mediante revisões adequadas para a receita /despesa, atentando para as exigências estabelecidas pela legislação;
 3. Inscrever Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados, apenas se houver disponibilidade de caixa para o exercício subsequente;
 4. Realizar estudos e levantamentos necessários com a finalidade de adotar medidas que visem ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário;
 5. Seguir integralmente as normas de transparência dispostas na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527 /2011 (LAI) e na Constituição Federal.

Prazo para cumprimento: 180 dias

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

Ao Departamento de Controle Municipal:

1.
 1. **Seja formalizado Processo de Gestão Fiscal nos exercícios do mandato que ainda não tenham sido analisados a fim de verificar o descumprimento do limite**



legal de 54% e eventual caracterização de infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, inciso IV, da Lei Federal nº 10.028/00), cuja responsabilidade administrativa é processada no bojo de processo específico (art. 21, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal – Lei Estadual nº 12.600/04), Processo de Gestão Fiscal, por força do § 2º do art. 5º da Lei Federal nº 10.028/00, c/c a Resolução TC nº 20/15 (art. 12, inciso IV).

Este 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 %	27,65 %	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 %	84,80 %	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 %	16,25 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	66,70 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	75,19 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 09/09/2021.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES , relatora do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora