



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

PROCESSO TCE-PE Nº 20100476-8

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2019

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Aliança

INTERESSADOS:

Xisto Lourenço de Freitas Neto

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

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

PARECER PRÉVIO

RESPONSABILIDADE FISCAL.
DESPESA COM PESSOAL.
EXTRAPOLAÇÃO. NÃO ADOÇÃO
DE MEDIDAS. ÚNICA
IRREGULARIDADE RELEVANTE.
PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

1. Despesa Total com Pessoal acima do limite estabelecido contraria o art. 20, inciso III, alínea b, da LRF. No entanto, tratando-se de única irregularidade com maior gravidade constatada nas Contas de Governo, enseja ressalvas.

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

CONSIDERANDO que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de governo;

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria elaborado pela Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM;



CONSIDERANDO os termos das defesas apresentadas pelo interessado;

CONSIDERANDO a reincidente extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal, durante todos os exercícios da gestão do interessado, tendo alcançado o percentual de 66,79% da Receita Corrente Líquida do Município ao término do exercício, contrariando o artigo 20, inciso III, alínea *b*, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que o desenquadramento ocorreu desde o 1º quadrimestre de 2015;

CONSIDERANDO que não foi comprovada a adoção de medidas suficientes e tempestivas para a redução da DTP, de forma a reconduzir o percentual ao limite legal, restando descumprido o artigo 23 da LRF;

CONSIDERANDO que, embora não demonstrado, o recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, os valores que deixaram de ser recolhidos não representam gravidade suficiente para macular as contas em apreço;

CONSIDERANDO que o descumprimento do limite da DTP foi a única irregularidade relevante remanescente;

CONSIDERANDO o cumprimento dos demais limites constitucionais e legais, conforme evidencia o Anexo Único da presente deliberação;

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 2019.

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, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Aprimorar o controle dos elementos do Ativo e Passivo, a fim de que o Município tenha capacidade de honrar, quer imediatamente, quer em até 12 meses, seus compromissos contando com os recursos a curto prazo;



2. Aprimorar os instrumentos de controle orçamentário de modo a manter a realização da despesa orçamentária dentro dos limites das receitas arrecadadas, evitando a ocorrência de déficit orçamentário;
3. Adotar todas as medidas legais necessárias à recondução dos gastos com pessoal ao limite estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000;
4. Providenciar, com a máxima brevidade, o recolhimento integral das contribuições devidas ao RGPS, para evitar pagamentos de encargos de mora.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão :
Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS PORTO , relator do processo

CONSELHEIRA TERESA DUERE : 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 N° 20100476-8

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2019

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Aliança

INTERESSADOS:

Xisto Lourenço de Freitas Neto

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

RELATÓRIO

Tratam os autos da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Aliança, Sr. Xisto Lourenço de Freitas Neto, relativas ao exercício financeiro de 2019, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas (e-TCEPE), em atendimento à Resolução TC nº 11/2014, que disciplina a implantação da modalidade processual prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo.

A equipe da Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM elaborou Relatório de Auditoria (doc. 63), apontando as falhas verificadas.

Cumpram-se destacar que neste processo foram auditados os tópicos discriminados a seguir, mínimos necessários à emissão do parecer prévio por parte do TCE/PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e pelo artigo 2º, inciso II, da Lei nº 12.600/2004. Os demais atos de gestão e/ou ordenamento de despesas deverão ser considerados quando da auditoria das Prestações de Contas vinculadas aos órgãos e entidades do município.

1. ORÇAMENTO;
2. FINANÇAS E PATRIMÔNIO;
3. REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES;
4. RESPONSABILIDADE FISCAL;
5. EDUCAÇÃO;



6. SAÚDE;

7. PREVIDÊNCIA PRÓPRIA.

O Relatório de Auditoria apresenta tabela com dados acerca do cumprimento dos limites legais e constitucionais, com as seguintes informações:

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado	Situação
Duodécimos	Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores	R\$ 2.637.737,81	CF/88, <i>caput</i> do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 2.637.737,76	Cumprimento
Pessoal	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 64,46%	Descumprimento
				2º Q. 62,67%	Descumprimento
				3º Q. 66,79%	Descumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida – DCL.	120% da RCL.	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal.	61,36%	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 – art. 212.	22,45%	Descumprimento



	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	60% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 11.494/2007.	71,17%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 12.494/2007.	4,94%	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	18,36%	Cumprimento
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição – Servidor Ativo (S)	S 11%	Constituição Federal, art. 149, § 1.º	13,00%	Cumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição- Aposentados (S)	S 11%	Art. 3º da Lei 9.717/98	0,00%	Descumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição- Pensionistas (S)	S 11%	Art. 3º da Lei 9.717/98	0,00%	Descumprimento



	Limite das alíquotas de contribuição - patronal- Não Segregado	S E 2S	Lei Federal n.º 9.717/98, art. 2º	27,50%	Descumprimento
--	--	--------	-----------------------------------	--------	-----------------------

O Relatório de Auditoria também apontou, em seu Resumo Conclusivo, item 9.1, as irregularidades e deficiências listadas a seguir:

Orçamento (Capítulo 2)

1. LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1);
2. Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2);
3. Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo Municipal (Item 2.3);
4. Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 3.695.228,42, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4);

Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

5. Balanço Patrimonial sem apresentar, em Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Item 3.1);
6. Déficit financeiro, evidenciado no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes do Balanço Patrimonial (Item 3.1);
7. Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 37.127,50 (Item 3.4);
8. Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 53.573,58 pertencentes ao exercício (Item 3.4);



9. Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5);

Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)

10. Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1);

11. Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1);

12. Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1);

13. Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4);

Educação (Capítulo 6)

14. Descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (Item 6.1);

Previdência Própria (Capítulo 8)

15. RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 5.469.560,26, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1);

16. RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 192.101.526,16 (Item 8.2);

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

Regularmente notificado, o interessado apresentou defesa e documentação correlata (docs. 67 a 79). Em 02/08/2021, o interessado apresentou petição complementar de defesa, juntando nova documentação comprobatória (docs. 82 a 88). Já em 23/08/2021, o interessado apresentou nova petição complementar (docs. 89 a 91).

Não houve elaboração de Nota Técnica de Esclarecimento.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR



Registre-se, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da Federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites legais e constitucionais, como os de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Por conta disso, o presente processo não deve abranger todos os atos do gestor, mas apenas as verificações necessárias para emissão de Parecer Prévio pelo TCE/PE, em cumprimento ao inciso I do art. 71 (c/c o art. 75) da Constituição Federal, ao art. 86, §1º, III, da Constituição Estadual, e ao art. 2º, II, da Lei Estadual nº 12.600/04.

Em relação ao cumprimento dos limites legais e constitucionais, objeto das contas de governo sob exame, observo inicialmente o respeito em vários aspectos, a exemplo de:

- a) Cumprimento do limite de repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores;
- b) A Dívida Consolidada Líquida – DCL respeitou os limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal;
- c) Aplicação de 71,17% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;
- e) Saldo suficiente da conta do FUNDEB ao final do exercício, consoante exige a Lei Federal nº 12.494/2007, art. 21, § 2º;
- e) Aplicação de 18,36% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde, respeitando a Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º;
- f) Recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, tanto a parte patronal quanto a descontada dos servidores.

Em vista da jurisprudência desta Casa, passo à apreciação dos principais pontos elencados no Relatório de Auditoria, em confronto com a defesa apresentada.

1. Orçamento, Finanças e Patrimônio

Na análise da gestão orçamentária, a auditoria aponta a previsão de dispositivo inapropriado na Lei Orçamentária Anual para a abertura de



créditos adicionais, 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.

A auditoria também apontou a ausência de elaboração da programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso, bem como a ocorrência de déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 3.695.228,42, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas.

Em relação à gestão financeira e patrimonial, destaco dos apontamentos da Auditoria, que o Balanço Patrimonial não apresentou, em Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP.

Também foi apontada a ocorrência de déficit financeiro e a incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo dos compromissos de até 12 meses.

Analisando as tabelas 3.5a e 3.5b do Relatório de Auditoria, observo que o índice de liquidez imediata atingiu 0,19 no exercício, enquanto o índice de liquidez corrente alcançou 0,33, demonstrando incapacidade de pagamento das obrigações no curto prazo.

Inclusive, foi verificado no Balanço Patrimonial um relevante déficit financeiro, no total de R\$ 37.285.922,02.

O interessado, em síntese, apresenta os seguintes argumentos em sua defesa:

- a. A Lei Federal nº 4.320/64 não atribui qualquer limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais, o que por si afasta o apontamento de que o dispositivo pertinente ao crédito adicional descaracteriza a LOA como peça de planejamento;
- b. A Lei Orçamentária Anual fora devidamente aprovada pelo Poder Legislativo, não havendo o que se falar em ausência de autorização legislativa;
- c. O Município não sofreu qualquer prejuízo em relação à gestão orçamentária, sendo evidenciado um aumento de arrecadação, demonstrando que as medidas implementadas pela gestão municipal trouxeram um resultado positivo;
- d. O Interessado não podia ter ciência das irregularidades apontadas nos tópicos em comento, pois, como Prefeito, detinha competência/atribuição gerencial macro e de representação do Ente em intensa agenda administrativa e política, não tendo tempo e capacidade técnica para feitura de instrumentos complexos como textos normativos, balanços contábeis, demonstrativo em separado e análises financeiras;



- e. Este Tribunal tem entendido como falha formal a inexistência de instrumento que institua a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso;
- f. A identificação de pequenos equívocos na elaboração dos demonstrativos contábeis não pode ser considerada uma infração político-administrativa, muito menos ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas;
- g. O déficit de execução orçamentária correspondeu a apenas 4,14% da receita efetivamente arrecadada, havendo uma queda significativa em relação ao verificado no exercício anterior, devendo a falha ser levada ao campo das recomendações;
- h. O Quadro de Superávit/Déficit Financeiro foi devidamente assinado pelo Chefe do Poder Executivo, apresentado juntamente com a defesa (Doc. 69), devendo ser afastada a irregularidade;
- i. As falhas concernentes às deficiências ou ausências de informações nos documentos contábeis/financeiros, não devem ser atribuídas ao Prefeito Municipal, vez que nitidamente cometidas pelo corpo técnico da municipalidade;
- j. O período de instabilidade financeira vivenciada pelo Município repercutiu diretamente na análise da liquidez do ente.

Entendo que os apontamentos destacados quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial são insuficientes, por si sós, para macular as presentes contas, conforme já se manifestou este Tribunal em diversos julgamentos (Processos TCE-PE nº 1470040-2, TCE-PE nº 15100046-3, TCE-PE nº 1401805-6 e TCE-PE nº 1460073-0). Dessa forma, tais achados contribuem para a emissão do parecer prévio, bem como devem ser encaminhados ao campo das determinações, para que sejam procedidas as devidas correções.

2. Reincidente descumprimento do limite para a Despesa Total com Pessoal

A equipe de técnica constatou que o Poder Executivo extrapolou o limite de 54% para a Despesa Total com Pessoal-DTP, em relação à Receita Corrente Líquida do município, previsto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não logrando êxito em reconduzir a DTP ao citado limite dentro do prazo estabelecido no art. 23 do mesmo diploma legal.

Conforme consta no gráfico 5.1.a do Relatório de Auditoria, o comprometimento da DTP em relação à Receita Corrente Líquida, nos últimos exercícios, comportou-se da seguinte forma:

PERÍODO	DTP/RCL (%)



1º Quad. 2015	69,38%
2º Quad. 2015	69,65%
3º Quad. 2015	75,15%
1º Quad. 2016	71,82%
2º Quad. 2016	74,93%
3º Quad. 2016	75,34%
1º Quad. 2017	61,99%
2º Quad. 2017	66,61%
3º Quad. 2017	80,73%
1º Quad. 2018	70,46%
2º Quad. 2018	66,72%
3º Quad. 2018	66,70%
1º Quad. 2019	64,46%
2º Quad. 2019	62,67%
3º Quad. 2019	66,79%

Como se observa na tabela supra, a DTP alcançou 66,79% da Receita Corrente Líquida no último quadrimestre de 2019, extrapolando o limite estabelecido pela LRF. Vale frisar que, analisando os processos anteriores



de prestação de contas de governo, observo reincidência no descumprimento do referido limite legal, ocorrendo desde o 1º quadrimestre do exercício de 2015.

A auditoria ressalta que o Poder Executivo foi devidamente alertado por este Tribunal de Contas com diversos ofícios de alerta, quanto aos limites pertinentes, nos termos que prescreve o art. 59, § 1º, inc. II, da Lei Complementar nº 101/2000.

Em sua defesa, o interessado argumenta, em síntese, o seguinte:

- a) Foram adotadas medidas para a redução dos gastos com pessoal, ocorrendo redução no número de servidores do exercício de 2018 em relação ao exercício de 2017;
- b) Foram adotadas medidas para aumentar a arrecadação da receita própria, sendo aprovado o novo Código Tributário Municipal, bem como a Lei nº 1.645/2017 (referente à Contribuição de Custeio da Iluminação Pública), além da Lei nº 1.699/2019, que instituiu o Programa de Recuperação de Créditos Tributários e Não Tributários;
- c) Comparando a DTP do exercício de 2019 com a de 2017, houve uma redução de 80,73% para 66,79%, demonstrando que o gestor não ficou inerte;
- d) As medidas adotadas não poderiam ser tomadas de forma drástica para a redução de despesas com pessoal, pois boa parte da folha municipal é composta por servidores efetivos, o que poderia inviabilizar a prestação de serviços essenciais, em especial saúde e educação;
- e) Este Tribunal já se manifestou pela aprovação das contas, com ressalvas, em caso semelhante ao ora sob análise;
- f) Há aspectos que ocasionam aumento nos gastos com pessoal que independem de omissões ou atos praticados pelo gestor, como o aumento do salário mínimo e do piso nacional do magistério;
- g) Este Tribunal já se posicionou no sentido de que, no caso de se tratar da única irregularidade de relevo, não deve haver rejeição das contas.

Verifico que, de fato, a Prefeitura extrapolou o limite estabelecido no art. 20, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000, não retornando aos parâmetros exigidos dentro do prazo estabelecido no art. 23 do mesmo diploma legal, embora devidamente alertada por este Tribunal após ter ultrapassado em 90% o comprometimento de sua DTP, conforme prevê o art. 59, §1º, inciso II, da LRF.

Observo que o interessado é o prefeito desde o exercício de 2017, sendo o descumprimento do limite estabelecido na LRF uma constante durante toda a sua gestão, embora houvesse tempo suficiente para a adoção das



medidas efetivas com o intuito de reconduzir as despesas com pessoal ao limite legal, conforme exige o art. 23 do referido diploma legal.

Analisando o Gráfico 5.1b do Relatório de Auditoria, verifico que houve aumento significativo da RCL em relação ao exercício anterior, equivalente a 10,13%, fato que possibilitaria o reenquadramento ao limite legal, caso fossem adotadas medidas efetivas para a redução da DTP. Entretanto, as despesas com pessoal também apresentaram aumento expressivo em relação ao exercício anterior (10,29%), impedindo o cumprimento do limite estabelecido na LRF.

Vale frisar que o aumento do salário mínimo e do piso do magistério é um fato bastante previsível, não justificando o descumprimento do limite legal em questão.

Verifico, analisando os documentos apresentados na defesa, que a Lei Municipal nº 1.699/2019 somente foi publicada em dezembro de 2019, ou seja, ao término do exercício, não havendo tempo hábil para que surtisse os efeitos almejados. A alteração no CTM e a Lei Municipal nº 1.645/2017 também foram publicadas em exercícios anteriores.

Não foi demonstrada a ocorrência de exonerações no exercício em análise, mas apenas no exercício anterior.

Entendo, portanto, considerando a ausência, no exercício sob análise, de efetiva e tempestiva adoção das medidas legalmente exigidas para o reenquadramento da DTP ao limite estabelecido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não podem prosperar os argumentos apresentados na defesa.

Dessa forma, mantenho a irregularidade.

3. Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual abaixo do legalmente permitido

A Auditoria apurou que o Município aplicou 22,45% da receita de impostos e transferências aplicável ao ensino, não cumprindo a exigência de aplicação mínima de 25%, contida no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

A equipe técnica ressalta que o descumprimento do limite mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino pode ser consequência da ausência de elaboração da Programação Financeira e do Cronograma Mensal de Desembolso, bem como da deficiência de controle de fontes/destinação de recursos.

O interessado, em sua defesa preliminar, discorda dos cálculos constantes no Apêndice VII do Relatório de Auditoria, alegando que "... apenas a receita de recursos recebidos ou a despesa vinculada deve ser deduzida da base de cálculo da composição dos 25%, uma vez que excluindo as duas, estar-se-ia penalizando o Município em duplicidade".



Assim, argumenta que a auditoria, equivocadamente, deduziu a despesa relacionada à merenda escolar, proveniente da diferença positiva do FUNDEB, bem como excluiu as receitas do Salário Educação, Convênios /Transferências-Educação, no valor de R\$ 10.149.860,26.

O interessado defende que, se já houve a dedução dos recursos recebidos a título de merenda escolar, não pode haver nova dedução das citadas despesas, pois o efeito da dedução já estava garantido quando da exclusão das receitas, entendendo ter ocorrido duplicidade de dedução.

Dessa forma, segundo o cálculo apresentado na peça de defesa do interessado, o município teria aplicado 25,89% das receitas vinculáveis na manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo a irregularidade em questão ser afastada.

Alega ainda que, caso este Tribunal não considere os cálculos apresentados, tal falha não ocorreu por desídia, má-fé ou dolo, pois nos exercícios anteriores de sua gestão o município superou significativamente o limite exigido em nosso ordenamento. Assim, a falha decorreu não de prática reiterada e perniciosa da gestão, mas de uma situação de excepcionalidade.

Por fim, o interessado argumenta que a área da educação foi a que representou o maior gasto público do exercício, tendo ocorrido uma melhora significativa no índice de fracasso escolar, salientando o valor não aplicado no ensino, de acordo com o cálculo da auditoria, correspondeu a percentual reduzido, devendo a questão ser analisada com base nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da boa-fé, cabendo a aprovação de suas contas, ainda que com recomendações.

Em sua defesa complementar, o interessado repete os argumentos apresentados na defesa anterior. Entretanto, acrescenta a alegação de que não deve ocorrer dedução de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, no montante de R\$ 1.448.270,98.

O interessado salienta que, através do processo Consulta TCE-PE nº 1923365-6, da Prefeitura de São Bento do Una, este Tribunal firmou o entendimento no sentido de que, nas prestações de contas até o exercício de 2020 será considerado o maior percentual alcançado entre as metodologias de cálculo adotadas pelo TCE e pela STN.

Acrescenta que este Tribunal já se manifestou nesse mesmo sentido no julgamento dos processos TCE-PE nº 19100073-5 (Prestação de Contas de Governo do Município de Jatobá, exercício 2018) e nº 20100298-0 (Prestação de Contas de Governo do Município de Caruaru, exercício 2019).

Cabe aqui frisar que a Consulta mencionada pelo interessado trata de Restos a Pagar Não Processados com disponibilidade financeira, o que não é o caso. Inclusive, a tese somente será aplicada nas prestações de contas do exercício de 2020, enquanto o presente processo trata das contas de 2019.



Quanto aos julgados trazidos pelo interessado, observo que os mesmos, ao contrário do caso sob análise, tratam de Restos a Pagar PROCESSADOS sem disponibilidade financeira. Como se observa, o argumento da defesa refere-se a situação diversa da dedução verificada no presente processo, que corresponde a Restos a Pagar NÃO PROCESSADOS sem disponibilidade financeira.

Assim, não verifico falha nos cálculos da auditoria.

Quanto à dedução em duplicidade, entendo que também não merecem prosperar os argumentos do interessado, haja vista que, deve ocorrer simultaneamente a dedução da receita vinculada e da despesa vinculada. O cálculo sofreria distorções importantes justamente na hipótese de manutenção da receita e dedução da despesa, ou vice-versa.

Já em sua segunda petição complementar de defesa (doc. 89), o interessado alega que a gestão municipal possuía disponibilidade financeira de recursos vinculados a ações de educação, juntando aos autos Boletim Analítico da Receita do exercício de 2019 (doc. 90). Salaria que, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, apenas deverão ser deduzidos os restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira.

Argumenta que, conforme consta no Boletim de Caixa nº 263 (doc. 91), o município contava com um saldo de R\$ 2.389.625,20, vinculado à educação, a importância superior aos restos a pagar deduzidos (R\$ 1.448.270,98).

Assim, refazendo os cálculos, o interessado defende que a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino teria atingido 26,14% da receita vinculável, cumprindo o limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

Por fim, novamente cita alguns julgados desta Corte, os quais na realidade referem-se a restos a pagar PROCESSADOS, diferentes do caso em questão.

Com essa nova alegação da defesa, analisando a Demonstração da Dívida Flutuante e o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, exercício de 2020 do município de Aliança, (Prestação de Contas de Governo, Processo TCE-PE nº 21100356-6), constata-se que não foi incluído, no cálculo de despesa com educação, a despesa liquidada referente aos citados restos pagar não processados de 2019. Diante disso, observei que, por conta da mudança de metodologia de apuração do limite de aplicação em educação, por este Tribunal (Consulta Processo TCE-PE nº 1923365-6), a parcela de R\$ 1.448.270,98 (restos a pagar não processados de 2019), não foi computada da despesa do MDE de 2019 e nem do exercício de 2020.

Também constatei que o montante, cancelado em 2020, de restos a pagar não processados de 2019, foi cerca de R\$ 200.000,00, não sendo possível verificar se foi todo de despesas com educação, porém, considerando a pior



das hipóteses, ainda restaria de R\$ 1.200.000,00 não incluído na MDE de 2019 e também não incluído em 2020; logo entendo por não deduzir, do cálculo de educação de 2019, os restos a pagar não processados inscritos e com lastro financeiro vinculado à educação, valor que, reconduzido ao cálculo, demonstra o atendimento do limite mínimo exigido pela constituição federal.

Noutro campo, observo que, conforme consta no item 6.1 do Relatório de Auditoria, o município vinha apresentando histórico de cumprimento do limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, em anos anteriores a 2019. Inclusive, o Gráfico 6e, do citado relatório, demonstra uma melhora significativa no índice de fracasso escolar, além do aumento das notas do IDEB nos anos iniciais e finais (Gráficos 6f e 6g), embora as escolas municipais não tenham alcançado a meta anual estabelecida.

Pelo exposto, acato os argumentos da defesa, excluindo a irregularidade.

4. Recolhimento a menor das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS

Inicialmente, cumpre destacar, como já foi mencionado alhures, que a auditoria registrou o recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS.

Com relação às alíquotas adotadas, a Tabela 9.3 do Relatório de Auditoria (Limites Constitucionais e Legais) aponta alíquota de contribuição 0% para aposentados e pensionistas, o que desrespeitaria o art. 3º da Lei Federal nº 9.717/98. Entretanto, analisando o doc. 44 dos autos, verifico que aplicação da alíquota de 13% para os servidores ativos, inativos e pensionistas, sendo respeitado o art. 2º do referido diploma legal.

Quanto à análise do recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, consta no item 3.4 do Relatório de Auditoria que não houve o recolhimento integral das contribuições devidas ao RGPS, tanto a parte patronal quanto a descontada dos servidores.

O montante das contribuições descontadas dos servidores e repassado a menor ao RGPS atingiu R\$ 37.127,50, representando 4,10% do valor total retido no exercício (R\$ 906.611,92).

Quanto às contribuições patronais, foi apontado o recolhimento a menor ao RGPS no valor de R\$ 53.573,58, representando 2,25% do total devido no exercício (R\$ 2.385.888,11).

O interessado alega que a falha já foi regularizada, sendo feito o recolhimento das contribuições devidas, indicando que a comprovação dos pagamentos consta no doc. 03 da defesa (doc. 70 deste processo). Acrescenta que as contribuições previdenciárias apontadas como devidas não representam valores relevantes para macular as contas.



Por ocasião da apresentação da petição complementar, o interessado novamente argumenta que realizou o recolhimento dos valores apontados como devidos, no total de R\$ 90.701,08, conforme doc. 87.

Analisando os autos, verifico que a documentação juntada como comprovação dos recolhimentos devidos (docs. 70 e 87), correspondem apenas a uma mesma relação de empenhos, elaborada pela própria Prefeitura. Entendo, portanto, que tal documento não tem o condão de comprovar efetivamente o recolhimento das contribuições devidas.

Entretanto, em respeito aos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, observo que, de fato, os valores apontados como não recolhidos não representam gravidade suficiente para macular as contas em apreço. Cabe, porém, recomendação para que se regularize a situação com brevidade, a fim de se evitar gastos com encargos decorrentes da mora.

VOTO pelo que segue:

RESPONSABILIDADE FISCAL.
DESPESA COM PESSOAL.
EXTRAPOLAÇÃO. NÃO ADOÇÃO
DE MEDIDAS. ÚNICA
IRREGULARIDADE RELEVANTE.
PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

1. Despesa Total com Pessoal acima do limite estabelecido contraria o art. 20, inciso III, alínea b, da LRF. No entanto, tratando-se de única irregularidade com maior gravidade constatada nas Contas de Governo, enseja ressalvas.

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 que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de governo;

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria elaborado pela Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM;

CONSIDERANDO os termos das defesas apresentadas pelo interessado;

CONSIDERANDO a reincidente extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal, durante todos os exercícios da gestão do interessado, tendo



alcançado o percentual de 66,79% da Receita Corrente Líquida do Município ao término do exercício, contrariando o artigo 20, inciso III, alínea *b*, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que o desenquadramento ocorreu desde o 1º quadrimestre de 2015;

CONSIDERANDO que não foi comprovada a adoção de medidas suficientes e tempestivas para a redução da DTP, de forma a reconduzir o percentual ao limite legal, restando descumprido o artigo 23 da LRF;

CONSIDERANDO que, embora não demonstrado, o recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, os valores que deixaram de ser recolhidos não representam gravidade suficiente para macular as contas em apreço;

CONSIDERANDO que o descumprimento do limite da DTP foi a única irregularidade relevante remanescente;

CONSIDERANDO o cumprimento dos demais limites constitucionais e legais, conforme evidencia o Anexo Único da presente deliberação;

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 2019.

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, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Aprimorar o controle dos elementos do Ativo e Passivo, a fim de que o Município tenha capacidade de honrar, quer imediatamente, quer em até 12 meses, seus compromissos contando com os recursos a curto prazo;
2. Aprimorar os instrumentos de controle orçamentário de modo a manter a realização da despesa orçamentária dentro dos limites das receitas arrecadadas, evitando a ocorrência de déficit orçamentário;



3. Adotar todas as medidas legais necessárias à recondução dos gastos com pessoal ao limite estabelecido pela Lei Complementar n° 101/2000;
4. Providenciar, com a máxima brevidade, o recolhimento integral das contribuições devidas ao RGPS, para evitar pagamentos de encargos de mora.

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 %	26,14 %	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 %	71,17 %	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 %	18,36 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	66,79 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	2.637.737,76	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	61,36 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	13,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	27,50 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

RETIRADO DA PAUTA DA SESSÃO DO DIA 29/07/2021

RETIRADO DA PAUTA DA SESSÃO DO DIA 19/08/2021

32ª SESSÃO DA 2ª CÂMARA REALIZADA EM 09.09.2021

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - RELATOR:

Trata-se de uma prestação de contas de Governo do município de Aliança, inclusive essa prestação de contas eu havia colocado a cerca de uns 30 dias atrás em pauta e o voto que estava em lista era pela rejeição das contas, tendo em vista o que estava colocado como despesas na educação que não atingiram os 25%. No entanto, o advogado me solicitou se era possível a retirada de pauta porque ele tinha uma nova documentação a juntar, tendo em vista a nova fórmula de cálculo do STN e deste Tribunal de Contas e que, no caso, beneficiou, naquele momento, a prefeitura.

Então, restou como a única falha a despesa total com pessoal acima do limite estabelecido, que contraria o artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, tratando-se de uma única irregularidade com maior gravidade constatada nas contas de Governo, este Tribunal vem tendo uma posição de julgar as contas com ressalvas. Então, o meu posicionamento é nesse sentido.

É o relatório.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE:

V. Exa. pode votar. Só lembrando que nós votamos um processo da Conselheira Alda Magalhães nesse mesmo sentido.



DR. CRISTIANO PIMENTEL - PROCURADOR:

Sr. Presidente, aproveitando que foi feito um comentário aqui, quanto a essa questão da despesa com educação, o que vi do relatório do Conselheiro Carlos Porto é que havia realmente esse argumento da STN, mas parece que não foi o determinante, o que foi aceito foi a inclusão dos Restos a Pagar Processados.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - RELATOR:

Exato.

DR. CRISTIANO PIMENTEL - PROCURADOR:

Esses posteriores, porque esse da STN, salvo engano, o Tribunal deliberou só aceitar no exercício de 2019.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - RELATOR:

É, a partir de 2019, salvo engano. É verdade, V. Exa. está correto nessa colocação.

Então, o meu entendimento é no sentido de emitir parecer prévio recomendando à Câmara Municipal de Aliança a aprovação, com ressalvas, das contas do Sr. Xisto Lourenço De Freitas Neto, relativas ao exercício financeiro de 2019.

É o voto.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE:

Não havendo divergências, aprovado.



RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS PORTO , relator do processo

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator