



8ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 24/03/2022

PROCESSO TCE-PE N° 19100187-9

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Tabira

INTERESSADOS:

SEBASTIAO DIAS FILHO

RAPHAEL PARENTE OLIVEIRA (OAB 26433-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

PARECER PRÉVIO

CONTAS DE GOVERNO.
RESPONSABILIDADE FISCAL.
DESPESA COM PESSOAL.
EXTRAPOLAÇÃO. ÚNICA
IRREGULARIDADE RELEVANTE.
PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

1. O descumprimento do percentual da despesa com pessoal, em percentual relevante, sem a adoção de medidas suficientes para sanar a situação, é considerado irregularidade de natureza grave.
2. O governo municipal deve corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e reduzir ao mínimo os eventuais déficits financeiros, de forma a observar o equilíbrio das obrigações financeiras do ente durante o exercício.

Decidiu, por maioria, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 24/03/2022,



CONSIDERANDO que o presente processo trata de auditoria realizada nas Contas de Governo, compreendendo primordialmente a análise de atos que expressam a atuação governamental;

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, a Defesa Prévia e demais documentos insertos no processo;

Sebastiao Dias Filho:

CONSIDERANDO que, apesar de verificadas falhas de ordem orçamentária, financeira e patrimonial, conforme relatado nos itens 1 e 2 do voto do Relator, elas não se revestem de natureza grave o bastante para ensejar parecer recomendativo da rejeição das contas, apenas determinações/recomendações;

CONSIDERANDO que a diferença a menor de R\$ 40.022,24 no repasse do duodécimo à Câmara Municipal representou cerca de 1,50% do montante devido, quantia que não chegou a comprometer o funcionamento regular do Poder Legislativo, denotando provável erro de cálculo;

CONSIDERANDO que a irregularidade de maior gravidade foi a extrapolação do percentual máximo da RCL comprometida com a DTP, cujos percentuais se situaram em 59,21%, 57,94% e 58,56% nos primeiro, segundo e terceiro quadrimestres, respectivamente, índices que, embora acima do patamar máximo de 54% fixado pela Lei Fiscal, não merecem ensejar a rejeição das contas anuais do gestor;

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 Tabira a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Sebastiao Dias Filho, 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 Tabira, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Realizar os devidos ajustes nas próximas LOA'S quanto à superestimativa da receita prevista e conseqüentemente dos orçamentos, visando adequá-los à real capacidade de realização do Município;



2. Fortalecer o sistema de registro contábil, procedendo ao registro da provisão para créditos inscritos em Dívida Ativa de recebimento incerto;
3. Implementar ações efetivas visando reduzir o déficit financeiro existente, que pode comprometer os exercícios seguintes;
4. 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;
5. Adotar todas as medidas legais necessárias à recondução dos gastos com pessoal ao limite estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000;
6. Adotar medidas de controle com a finalidade de evitar a inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados, a serem custeados com recursos vinculados e não vinculados, sem a devida disponibilidade de caixa;
7. Empreender esforços para disponibilizar para a sociedade, integralmente, as informações exigidas na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:

1. Encaminhar cópia do Inteiro Teor da Deliberação à Coordenadoria de Controle Externo com vistas à formalização do competente processo de gestão fiscal relativo ao exercício de 2018.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , Presidente da Sessão : Diverge

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 9e12ec35-84c5-4955-45bc-167778f0e43



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

8ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 24/03/2022

PROCESSO TCE-PE Nº 19100187-9

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Tabira

INTERESSADOS:

SEBASTIAO DIAS FILHO

RAPHAEL PARENTE OLIVEIRA (OAB 26433-PE)

RELATÓRIO

Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Tabira referente ao exercício financeiro de 2018, sob a responsabilidade do Prefeito Sebastião Dias Filho.

Observo que os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relativos ao Controle Externo, segundo a Resolução TC nº 13/1996, compreendendo:

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

Em relação aos limites legais e/ou constitucionais, a auditoria acusou descumprimento do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000, quando a Prefeitura extrapolou o limite de DTP, finalizando o exercício com comprometimento de 59,08% da RCL.



Na área de educação foi apontado descumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, tendo a Prefeitura investido 22,95% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Também fora constatado repasse a menor de duodécimos ao Legislativo Municipal, em relação ao estabelecido na Lei Orçamentária Anual (LOA), no montante de R\$ 40.022,24.

Outras falhas foram observadas, conforme reprodução abaixo extraída do RA:

Orçamento

1. LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1);
2. 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);
3. 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 (Item 2.2);
4. Programação financeira deficiente (Item 2.2);
5. Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2);
6. Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 919.107,17, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4);
7. Ausência de arrecadação de receita de contribuição para custeio de iluminação pública - COSIP (Item 2.4.1).

Finanças e Patrimônio

8. Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1);
9. Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1);



10. Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1);
11. Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

Responsabilidade Fiscal

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).

Transparência

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

Devidamente notificado, o Prefeito apresentou defesa prévia acostada aos autos por meio do documento eletrônico de nº 73, onde contestou cálculos elaborados pela auditoria e anunciou esforços no sentido de equacionar os problemas apresentados.

Requeru a desconsideração das acusações ao mesmo tempo em que pugnou pela emissão de Parecer Prévio recomendativo da regularidade das contas, ainda que com ressalvas.

Apresentou provas por meio dos documentos de nº 74 a 80.

Todas as alegações defensivas serão avaliadas detalhadamente nos tópicos individuais expostos no voto.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Aspecto crucial e que alterou o direcionamento do presente voto foram os novos cálculos relacionados ao investimento na educação, cujo percentual a que se refere o artigo 212, CF, atingiu 26,56%, conforme podemos conferir no item 5 adiante.



Sim, porque as demais irregularidades observadas não se revestiram de gravame suficiente para comporem elenco de considerandos necessários à rejeição das contas.

Mesmo a extrapolação ao limite máximo da Receita Corrente Líquida com a Despesa de Pessoal, embora permanecendo como irregularidade no presente processo, até porque não foi questionada pela defesa, não me leva a produzir voto na direção de considerar maculada toda gestão naquele ano.

Justifico essa posição no fato de inexistirem, neste processo, falhas de maior proporção. Também merece ser levado em consideração o tamanho da extrapolação, cujos índices se situaram em patamares não muito acima do limite máximo e já trouxeram consequência severa contra o acusado, apenado com multas nos processos de Gestão Fiscal julgados no âmbito desta Corte.

Nesse contexto, o voto passa a ser conduzido na direção da aprovação com ressalvas das contas, de acordo com análise individual de cada item.

1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

As irregularidades relacionadas ao título são as constantes dos itens 1 a 7 do relatório.

Quando da avaliação da LOA do Município de Tabira, a auditoria acusou superestimação da receita prevista para 2018, não correspondente à real capacidade do Município, em desacordo com o que determina o artigo 12 da LRF.

Também foi identificada inserção de dispositivo autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 10%, além da previsão de que o limite estipulado não seria onerado quando o crédito se destinasse ao atendimento de determinadas despesas, elencadas no artigo 7º da LOA.

Conforme narrativa da auditoria, a LOA autorizou a abertura de créditos adicionais até o valor de R\$ 54.853.755,80, o equivalente a 86,12% da despesa total nela fixado.

As falhas contidas na LOA contribuíram para o déficit na execução orçamentária, no montante de R\$ 919.107,17, significando que o Município realizou despesa em montante superior à arrecadação de receitas.

Na Programação Financeira, foi constatada ausência de especificação, em separado, 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.

A equipe também verificou que não houve previsão nem arrecadação de contribuição para custeio de iluminação pública - COSIP.



Sobre a superestimação da receita prevista na LOA, a defesa alegou que parte do valor total da previsão de arrecadação de receitas veio da alienação de bens, operações de créditos internas e transferências de capital relativas a convênios, os quais estariam “aguardando liberação”. Invocou a natureza formal da falha, condição que não autorizaria a rejeição das contas.

Em relação à previsão de limite exagerado para abertura de créditos adicionais, asseverou que o dispositivo atendeu a todas as exigências formais na sua elaboração, salientando que foram abertos créditos no montante de R\$ 26.907.578,29, equivalente a 42,24% da despesa fixada na LOA.

Acrescentou que inexistente legislação que fixe limite máximo para a autorização de abertura de créditos e que todos os limites fixados na LOA foram chancelados pela Câmara de Vereadores.

Quanto à acusação relacionada a não especificação em separado da quantidade e valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa e da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, a defesa alegou, apenas, que a falha não tem gravidade suficiente para ensejar a desaprovação das contas.

No que diz respeito ao déficit de execução orçamentária, o defendente sustentou que a situação decorre de questões alheias à vontade do gestor, tais como variáveis macroeconômicas, o que, também, não ensejaria a rejeição das contas.

Por fim, informou que, na verdade, houve arrecadação referente à COSIP, no montante de R\$ 869.259,24, tendo a auditoria incorrido em erro ao relatar a ausência do recolhimento. Apresentou como prova o documento nº 77.

Entendimento do Relator:

Conforme a exposição de motivos abaixo, devem prevalecer os termos expostos pela auditoria.

O artigo 12 da LRF determina que as premissas utilizadas na metodologia dos cálculos e projeções de receitas e despesas devem ser baseadas em critérios técnicos e legais que reflitam valores próximos à realidade. Previsões superestimadas acarretam incertezas, prejudicam as ações administrativas e comprometem a política fiscal do Município.

No que concerne à ausência das informações na Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso, apesar da alegação do defendente de que seriam falhas meramente formais, entendo que o comportamento se desdobra em falhas bastante prejudiciais ao planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, violando os fundamentos estabelecidos pelo artigo 37 da CF/88 e pela LRF, que assim estabelece em seu artigo 1º, §1º:



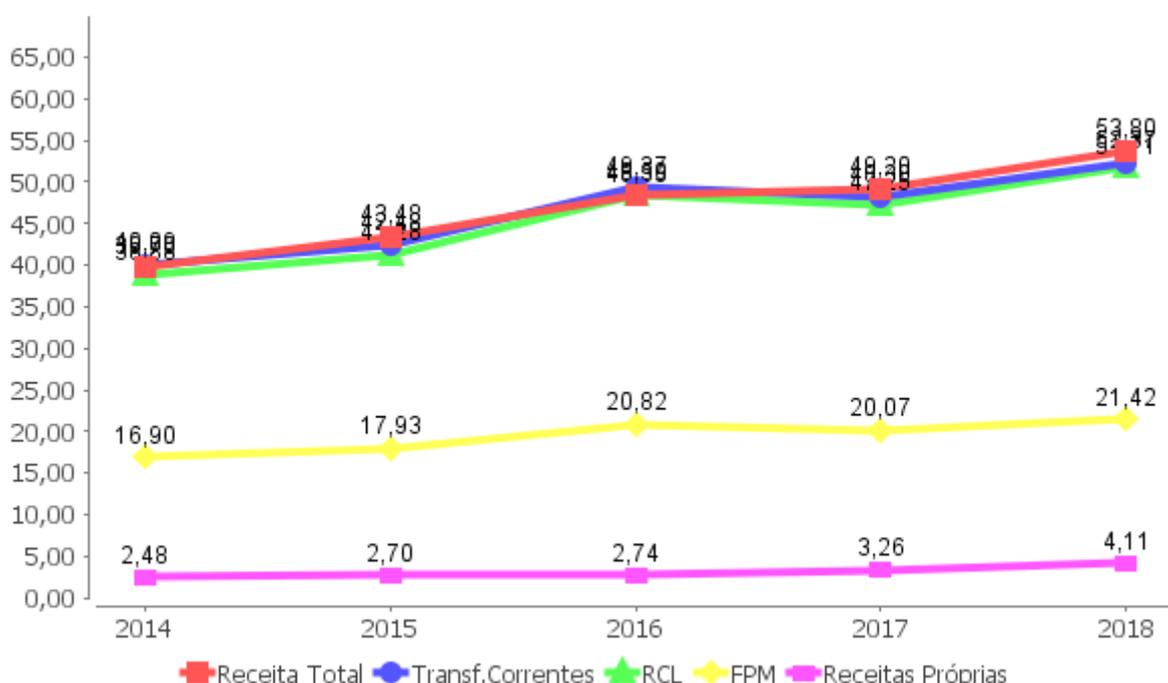
§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Ao não tomar tal iniciativa e executar despesas em montante superior à receita efetivamente disponível, o gestor atraiu para si a responsabilidade pelo endividamento do ente municipal.

O resultado pela omissão foi déficit na execução orçamentária de R\$ 919.107.17.

Focando o olhar sobre as receitas arrecadadas, noto um relevante salto em relação ao exercício anterior, aproximando-se da previsão realizada, conforme Quociente da Arrecadação de 0,84, apesar da constatação de superestimação indicada anteriormente.

O Apêndice II do Relatório de Auditoria revela percentual de apenas 7,64% de Receitas Tributárias Próprias, ao passo que Transferências Correntes representaram mais de 90% das Receitas Correntes. É o que demonstra o gráfico 2.4.1b, do RA:





Esse quadro denota deficiência na atuação do gestor na busca pelo equilíbrio fiscal, que poderia vir por meio de medidas efetivas de elevação das receitas próprias, a exemplo da arrecadação da Contribuição para Custeio de Iluminação Pública (COSIP), tendo em vista que, conforme apontado pela auditoria, o tributo não foi sequer previsto.

Em que pese a defesa tenha indicado a arrecadação da COSIP, ao analisar o documento ao qual fez referência, noto que o valor de R\$ 869.259,24 foi arrecadado a título de Contribuição de Melhoria “para Expansão da Rede de Iluminação Pública na Cidade”, espécie de tributo previsto no artigo 45, inciso III, da Constituição Federal e cujo fato gerador decorre de obras públicas.

A COSIP, por sua vez, é espécie de tributo prevista no artigo 149-A da Carta Magna e destina-se ao custeio do serviço de iluminação pública.

A prática afronta a Constituição Federal, artigos 1º, 3º, 37 e 156, bem assim a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, artigos 1º e 11.

Na área das despesas, destaco que, apesar do significativo déficit orçamentário e da incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo, houve despesas com festividades, no montante de R\$ 449.700,00.

O conjunto de irregularidades verificadas neste item demonstra fragilidade em tema tão importante que poderia mesmo ser considerado a base para uma boa gestão. Ainda assim, reconheço que a jurisprudência desta Casa somente considera esses tipos de falhas para rejeição das contas na hipótese de serem somadas a outras de maior potencial ofensivo, o que não é o caso no presente processo.

Nesse contexto, devem as acusações recair no campo das determinações.

2. FINANÇAS E PATRIMÔNIO

Uma série de falhas e inconsistências foram identificadas na elaboração do Balanço Patrimonial do Município de Tabira.

O ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos permitiu saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial. Não foram apresentadas notas explicativas justificadoras do déficit financeiro, apurado em R\$ 5.159.770,22, conforme destaque da equipe de auditores.

No que se refere à Dívida Ativa do Município, esta correspondeu a 1,84% de todos os ativos, atingindo um saldo de R\$ 644.457,96, ao final de 2018. A arrecadação atingiu R\$ 61.528,87, percentual que representou aumento de 8,72% em relação ao saldo do exercício anterior.

No Balanço Patrimonial a auditoria identificou constituição de provisão para perdas de Créditos da Dívida Ativa, porém com saldo igual a zero,



situação incompatível com a realidade. As notas explicativas apresentadas não foram capazes de afastar a falha.

Além dessas, foi constatada a incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo dos compromissos do Município, com Índices de Liquidez Imediata no valor de 0,52, e Liquidez Corrente de 0,59.

Sobre as acusações, a defesa alegou que o déficit financeiro e a ausência de controle contábil não implicam qualquer ilegalidade, tampouco dano ao erário, razão pela qual devem as falhas ser remetidas ao campo das recomendações.

Em relação às outras falhas apontadas no item, a defesa se quedou inerte.

Entendimento do Relator

As acusações são procedentes e nenhum dos argumentos trazidos pela defesa são capazes de afastá-las.

As inconsistências verificadas nos demonstrativos financeiros demonstram, mais uma vez, descontrole financeiro do Município.

Em continuidade, noto que o quadro traçado pela auditoria demonstra inegável comprometimento da capacidade de solvência das dívidas de curto prazo, na medida em que as disponibilidades ao final do exercício em foco somavam R\$ 4.263.168,52, enquanto a dívida era de R\$ 8.931.092,08, traduzindo passivo a descoberto da ordem de R\$ 3.931.092,08.

Nesse ínterim, conforme exposto pela auditoria, a municipalidade encerrou o exercício de 2018 com o Índice de Liquidez Imediata de 0,52.

A informação demonstra violação à Constituição Federal, artigos 37 e 165, § 5º, e à Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 1º, caput e § 1º, e 16, incisos I e II.

No que se refere à ausência de Provisão para Perda de Créditos da Dívida Ativa, entendo que a falha compromete a apuração da real capacidade de pagamento no curto prazo, devido ao superdimensionamento do Ativo Circulante, mascarando a real situação patrimonial.

Apesar disso, observo que houve melhoria na maioria dos índices indicados pela auditoria, a exemplo do aumento da arrecadação da Dívida Ativa. De igual forma, a integralidade no recolhimento das contribuições previdenciárias é aspecto positivo que deve ser levado em consideração na condução do presente voto.

Assim como no item anterior, considero as acusações relevantes e merecedoras de maior atenção para solucioná-las, razão pela qual remeto-as ao campo das determinações.



3. DUODÉCIMOS

A auditoria verificou que os repasses de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal, apesar de terem sido realizados de forma tempestiva, foram feitos a menor em relação ao fixado na LOA.

Conforme narrativa da equipe, o valor permitido seria de R\$ 2.042.630,56, e o valor efetivamente repassado à Câmara Municipal foi de R\$ 2.002.608,32, representando uma diferença a menor de R\$ 40.022,24.

A auditoria ressaltou que o repasse a menor é passível de enquadramento como crime de responsabilidade do Prefeito, como prevê a Carta Magna em seu art. 29-A, § 2º, inciso III.

Sobre a acusação, o defendente reconheceu falha formal no cálculo do duodécimo, mas alegou que a auditoria cometeu equívoco, pois deixou de incluir no valor do repasse a verba referente aos inativos, no montante de R\$ 23.436,40, o que reduziria o valor que deixou de ser repassado.

Entendimento do Relator

A alegação da defesa não é capaz de afastar a falha.

Inclusive, não há comprovação nos autos de que a diferença verificada foi efetivamente repassada, o que poderia amenizar a falta.

Permanece a diferença a menor, de cerca de 1,50% no montante repassado. O índice significa percentual pouco representativo, incapaz de dificultar o funcionamento do outro Poder Constituído, falta que conduz à formulação de determinação para o ajuste.

4. RESPONSABILIDADE FISCAL

Neste quesito, a acusação de maior gravidade reside no reiterado descumprimento do limite previsto na LRF para gastos com pessoal. Pelos cálculos da equipe, ao final do 3º quadrimestre o Município apresentava índice de comprometimento da RCL de 59,08% com DTP.

Também foi arguida a realização de inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados, no montante de R\$ 3.782.076,87, sem que houvesse disponibilidade de caixa.

Quanto às acusações, o defendente não apresentou justificativas.

Entendimento do Relator:

A Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a



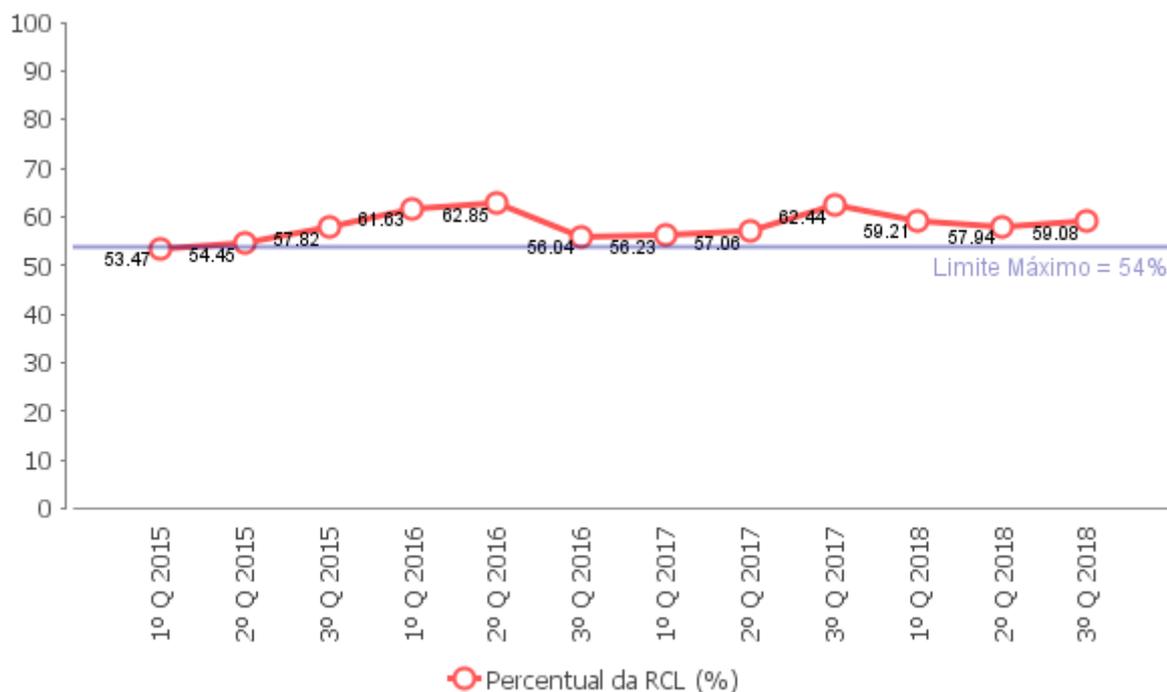
responsabilidade na gestão fiscal, determinando, entre outros parâmetros, que os gastos com pessoal do Poder Executivo não poderão exceder o percentual de 54% da Receita Corrente Líquida – RCL.

Caso seja ultrapassado o referido limite, a LRF determina a redução dos gastos ao limite legal nos dois quadrimestres subsequentes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal.

Desde o momento em que toma conhecimento da situação, a Administração deve adotar medidas efetivas para garantir a redução das despesas com pessoal no prazo e nas condições impostas pela LRF.

Nos termos do que dispõe no artigo 23 da LRF, a Prefeitura, por ter extrapolado o patamar máximo de 54% no primeiro quadrimestre de 2018, teria até o segundo período quadrimestral para a redução de no mínimo um terço do percentual excedente, e o terceiro para reduzir toda a extrapolação.

De acordo com as informações destacadas pelo RA, o Município vem de um longo período de desenquadramento em relação àquele limite, conforme se depreende da leitura do Gráfico 5.1a:



Anotem que em nenhum dos Relatórios de Gestão Fiscal emitidos pela Prefeitura de Tabira foram informadas as medidas para a redução da rubrica.

Por oportuno, é importante destacar que o defendente está à frente da Prefeitura desde 2013, quando iniciou o seu mandato, e frequentemente esta Corte de Contas abre processos para analisar a ausência de recondução da DTP do Poder Executivo ao limite previsto na LRF.



Nesse sentido, destaco trecho do voto condutor no Processo de Gestão Fiscal nº 1970007-6, relativo à análise de gastos com pessoal nos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017:

"O que quero registrar é que a Prefeitura, antes mesmo de extrapolar o limite, é alertada pelo TCE-PE e continua sendo alertada mesmo com a Despesa Total com Pessoal (DTP) acima do limite. Ainda assim, a despeito dos alertas, a Prefeitura extrapolou o limite da Despesa com Pessoal, e permaneceu nessa situação desde o 2º semestre de 2015, mantendo-se dessa forma até, pelo menos, o 3º quadrimestre de 2017. A defesa apresentada é genérica, não cita uma única ação realizada, tampouco está acompanhada de quaisquer dados financeiros que suportem seus argumentos.

(...)

A manutenção das DTP acima dos limites compromete não apenas a implementação de políticas públicas indispensáveis, mas também a própria sobrevivência financeira das entidades federativas."

Consultando o Processo de Prestação de Contas de 2019, tombado sob o nº 20100212-7, observo que a Prefeitura de Tabira manteve a extrapolação do limite de DTP também naquele exercício.

Por conseguinte, indubitável a materialização da ocorrência, que vem provocando multa contra o Prefeito, a exemplo da que foi imputada pela Segunda Câmara desta Corte por ocasião do julgamento pela irregularidade do RGF, de 2017, nº 1970007-6, cujo valor atingiu R\$ 54.000,00. Do mesmo modo, houve aplicação de nova sanção, por meio do Processo TCE-PE nº 21100566-6, este referente ao RGF de 2018.

De outra forma, forçoso admitir que, embora diante da ocorrência, o Prefeito já vem sendo punido nos processos de gestão fiscal constituídos para analisar o tema específico. Claro que se os demais elementos dos presentes autos norteassem voto na direção da rejeição das contas, invariavelmente, o item pessoal seria adicionado e comporia os considerandos relativos.

Não é o que acontece, pois não enxergo gravidade maior nos demais itens. Somem ao fato de a extrapolação do limite máximo verificada na rubrica de pessoal não haver sido em volume tão significativo, capaz de provocar a irregularidade das contas de todo o exercício. Em consulta ao SICONFI no dia da elaboração deste voto, constatei índices de 59,21%,



57,94% e 58,56% nos primeiro, segundo e terceiro quadrimestres de 2018, respectivamente. São percentuais que, embora acima do patamar máximo de 54%, não devem provocar, de per si, a rejeição das contas anuais.

Em outras palavras, mesmo com pequena diferença no percentual relativo ao terceiro quadrimestre, a auditoria acertou na acusação da falha, tanto que esse tipo de ocorrência já provocou multa contra o Prefeito, quando do julgamento de Relatórios de Gestão Fiscal, no entanto, devido à ausência de um conjunto de irregularidades, neste processo, capaz de provocar a rejeição das contas, remeto o item às determinações.

No que tange à inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados e não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa, é de se alertar para a necessidade de acompanhamento e controle da execução orçamentária, de modo a evitar a inscrição sem a existência de disponibilidades financeiras suficientes ao adimplemento das correspondentes obrigações.

Resta mantida a referida irregularidade, ensejando recomendação para que o vício não seja repetido.

5. EDUCAÇÃO

A equipe informou R\$ 6.953.750,29 aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, representando 22,94% da receita de impostos e transferências, percentual abaixo do mínimo estabelecido pelo Texto Constitucional Federal, artigo 212, caput.

Sobre a acusação, a defesa contestou os cálculos realizados pela equipe, afirmando que:

- A auditoria deduziu o montante de R\$449.726,56 relativos a Restos a Pagar Processados inscritos na fonte de recursos do FUNDEB, desconsiderando a existência de saldo suficiente para cumprir a obrigação, na ordem de R\$ 495.240,11;
- Também fora deduzido da verba destinada ao ensino a quantia de R\$ 650.403,16 relativos a Restos a Pagar Processados na fonte de recursos próprios da Educação - MDE;
- Diante do novo cálculo, o percentual destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino perfaz R\$ 8.053.880,10, equivalente a 26,56%;
- Conforme consta da Consulta TCE-PE nº 1923365-6, a metodologia utilizada pela equipe só poderá ser utilizada a partir do exercício de 2021.

Apresentou o documento nº 75, no qual consta a conciliação bancária e o extrato da conta do FUNDEB de dezembro de 2018.



Entendimento do Relator

Observo que, de fato, nos cálculos realizados pela auditoria, constantes do Apêndice VII do RA, foi realizada a dedução de R\$ 1.100.129,81 referentes a Restos a Pagar Processados inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos das fontes do FUNDEB relacionados ao Ensino Infantil e Ensino Fundamental.

Essa nova metodologia de cálculo passou a ser adotada a partir do exercício de 2017 pelo Tribunal de Contas, em uma tentativa de se aproximar da apuração estabelecida no Manual de Demonstrativas Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, a qual pressupõe um controle de despesas por fonte de recursos. Até o ano de 2016, apenas os Restos a Pagar Não Processados eram deduzidos do cálculo.

Sobre o assunto, é importante destacar a Consulta nº 1923365-6 realizada junto a esta Corte de Contas por meio da qual foi proferido o seguinte entendimento:

“ACÓRDÃO T.C. Nº 318 /2020

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1923365-6, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, (...) Para fins do controle externo exercido por este Tribunal, os recursos públicos destinados à educação, provenientes da receita resultante de impostos e das receitas vinculadas ao ensino, com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por vinculação de receita prevista no artigo 212 da CF, os acréscimos ou decréscimos nas transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB, o cumprimento dos limites constitucionais e outras informações para o devido controle financeiro e transparência pública, deverá seguir, a partir do exercício de 2021, a metodologia consagrada no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, observando a edição correspondente ao respectivo exercício de apuração. Considerando a possibilidade de resíduos de restos a pagar, de despesas orçamentárias com educação, não serem computadas na apuração do limite 2020 (restos a pagar não



processados) e, pela metodologia do MDF/STN, também não serem computadas na apuração de 2021, o TCE-PE acatará, apenas no exercício de 2020, o maior percentual apurado dentre as duas metodologias (TCE-PE e MDF) a favor do jurisdicionado. Nos relatórios de auditoria, sobre as contas de governo de 2020, as equipes de auditorias apontarão o percentual alcançado nas duas metodologias." (grifos adicionados)

Considerando que o novo método de apuração foi adotado sem qualquer aviso prévio e sem regra de transição, inobservando o que determina o artigo 23 da LINDB, entendo, alinhado a outras decisões já proferidas por esta Corte de Contas, que os Restos a Pagar Processados devem ser incluídos no cômputo dos gastos do setor do ensino das Prestações de Contas realizadas até o exercício de 2019.

Corroborando com este entendimento, colaciono trecho do voto proferido nos autos do Processo TCE-PE nº 19100085-1:

"Em verdade, a nova metodologia de cálculo do limite de educação (com base no MDF da STN), deliberada na referida consulta, foi a partir das prestações de contas de 2019, julgadas de 2020 em diante. Portanto, no exercício das presentes contas, 2018, se aplica a metodologia anterior, ou seja, o Tribunal não permitia a inclusão das despesas com Educação inscritas em restos a pagar não processados (com ou sem saldo financeiro), empenhadas no exercício de referência das contas.

(...)

Por fim, no caso concreto do presente processo, restou evidenciada a exclusão da despesa com Educação do valor de R\$ 332.685,39 de restos a pagar processados, devendo ser revertido ao limite, de acordo com os argumentos editados anteriormente." (grifos adicionados)

Destarte, entendo que o valor de R\$ 1.100.129,81 referente a despesas inscritas em Restos a Pagar Processados, sem disponibilidade financeira para pagamento, relacionadas aos Ensinos Infantil e Fundamental, deve ser incluído no cômputo do investimento em educação no exercício em análise.



Feita a correção, o percentual investido na rubrica sobe para 26,56%, cumprindo com o que determina o artigo 212 da CF/88, ensejando o afastamento da irregularidade.

6. TRANSPARÊNCIA

O Poder Executivo Municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal.

No exercício de 2018 a Prefeitura obteve o Nível de Transparência Moderado, no Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITMPE).

O interessado argumentou que o Município de Tabira se deparou com enormes problemas devido à ausência de quadro de servidores qualificados, dependendo, por muitas vezes, de serviços de empresas terceirizadas, localizadas em outras cidades. Descartou dano ao erário municipal e que o Município vem empreendendo esforços para equacionar as falhas.

Entendimento do Relator:

Avaliando a situação, em consulta ao site do ITMPE (<https://tce.pe.gov.br/indexedetransparencia2017/>), referente aos exercícios de 2016 e 2017, noto que a classificação como Moderado foi mantida em 2018, situação que evidencia a necessidade de se empreender esforço adicional no sentido de disponibilizar, de forma integral, para a sociedade as informações exigidas na legislação retromencionada.

A falta de disponibilização adequada das informações e recursos acerca da transparência pública dificulta o efetivo exercício do controle social. Nesse contexto, melhorias posteriores são devidas e precisam ser implantadas, a fim de que se busque sempre atingir o Nível Desejado de Transparência.

Fica mantido o apontamento, que enseja recomendação à atual gestão.

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO.
RESPONSABILIDADE FISCAL.
DESPESA COM PESSOAL.
EXTRAPOLAÇÃO. ÚNICA
IRREGULARIDADE RELEVANTE.
PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.



1. O descumprimento do percentual da despesa com pessoal, em percentual relevante, sem a adoção de medidas suficientes para sanar a situação, é considerado irregularidade de natureza grave.

2. O governo municipal deve corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e reduzir ao mínimo os eventuais déficits financeiros, de forma a observar o equilíbrio das obrigações financeiras do ente durante o exercício.

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, compreendendo primordialmente a análise de atos que expressam a atuação governamental;

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, a Defesa Prévia e demais documentos insertos no processo;

Sebastiao Dias Filho:

CONSIDERANDO que, apesar de verificadas falhas de ordem orçamentária, financeira e patrimonial, conforme relatado nos itens 1 e 2 do voto do Relator, elas não se revestem de natureza grave o bastante para ensejar parecer recomendativo da rejeição das contas, apenas determinações /recomendações;

CONSIDERANDO que a diferença a menor de R\$ 40.022,24 no repasse do duodécimo à Câmara Municipal representou cerca de 1,50% do montante devido, quantia que não chegou a comprometer o funcionamento regular do Poder Legislativo, denotando provável erro de cálculo;

CONSIDERANDO que a irregularidade de maior gravidade foi a extrapolação do percentual máximo da RCL comprometida com a DTP, cujos percentuais se situaram em 59,21%, 57,94% e 58,56% nos primeiro, segundo e terceiro quadrimestres, respectivamente, índices que, embora acima do patamar máximo de 54% fixado pela Lei Fiscal, não merecem ensejar a rejeição das contas anuais do gestor;



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 Tabira a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Sebastiao Dias Filho, 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 Tabira, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Realizar os devidos ajustes nas próximas LOA'S quanto à superestimativa da receita prevista e conseqüentemente dos orçamentos, visando adequá-los à real capacidade de realização do Município;
2. Fortalecer o sistema de registro contábil, procedendo ao registro da provisão para créditos inscritos em Dívida Ativa de recebimento incerto;
3. Implementar ações efetivas visando reduzir o déficit financeiro existente, que pode comprometer os exercícios seguintes;
4. 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;
5. Adotar todas as medidas legais necessárias à recondução dos gastos com pessoal ao limite estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000;
6. Adotar medidas de controle com a finalidade de evitar a inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados, a serem custeados com recursos vinculados e não vinculados, sem a devida disponibilidade de caixa;
7. Empreender esforços para disponibilizar para a sociedade, integralmente, as informações exigidas na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: b6c023ac-a732-4763-b23f-deb4bf662805

1. Encaminhar cópia do Inteiro Teor da Deliberação à Coordenadoria de Controle Externo com vistas à formalização do competente processo de gestão fiscal relativo ao exercício de 2018.



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 % | 26,56 % | 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 % | 75,33 % | 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 % | 15,98 % | Sim |
| Pessoal | Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre | Lei Complementar nº 101/2000, art. 20. | RCL - Receita Corrente Líquida | Máximo 54,00 % | 59,08 % | Não |
| | Repasse do | CF/88, caput do art. 29-A | Somatório da receita | 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; | | |



| | | | | | | |
|-----------|----------------------------------|--|---|--|---------------------|-----|
| Duodécimo | duodécimo à Câmara de Vereadores | (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA | tributária e das transferências previstas | IV - 4,5% 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. | R\$ 2.002.608,32 | Sim |
| Dívida | Dívida consolidada líquida - DCL | Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal | RCL - Receita Corrente Líquida | Máximo 120,00 % | 28,51 % | Sim |



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

8ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 24/03/2022:

DRA. GERMANA LAUREANO - PROCURADORA:

Senhor Presidente, apenas para fazer um esclarecimento com o Conselheiro Carlos Pimentel, certamente foi esse voto, foi nesse caso que me levou a confundir com o outro, até porque foram muitos votos nessa sessão, e esse me chamou atenção porque as irregularidades, algumas, são muito parecidas com um outro que está na pauta da relatoria do Conselheiro Carlos Neves, que tem também repasse a menor do duodécimo, e tem também essa questão de pessoal. Sendo que o voto de V. Exa. é pela aprovação e o do Conselheiro Carlos Neves não, mas é que ali, no do Conselheiro Carlos Neves, tem umas questões do RPPS importantes.

Esses dois casos ficaram na minha cabeça, por isso que eu, no último processo apregoado, fiz aquela indagação de fato, que me confundiu um pouco. Só esse esclarecimento que eu queria fazer em atenção a V. Exa., Conselheiro Carlos Pimentel.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL - RELATOR:

Obrigado, Dra. Germana.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Perfeito, Dra. Germana. Como vota o Conselheiro Carlos Neves?

CONSELHEIRO CARLOS NEVES:

Aproveitando, como bem colocado pela Dra. Germana do Ministério Público, aqui perante a esta Câmara, o voto que estou trazendo é muito similar, mas tem uma diferença fundamental que é o percentual do duodécimo. O Conselheiro Carlos Pimentel, ele considerou irregular o repasse a menor, mas ele não considerou relevante que o percentual no voto dele era de 1,5% que foi deixado de repassar à Câmara Legislativa. No caso do voto que vou submeter a V. Exas., 18,5%, dezoito e alguma coisa.. Então, é um percentual significativo e isso, além da inconstitucionalidade do ato, um ato que não faz o repasse obrigatório para as Câmaras, o percentual é significativo.

Então, nesse caso, como bem posto pelo Conselheiro Carlos Pimentel, considerando de baixa monta esse percentual, considerando que a irregularidade no município de Tabira é especificamente a extrapolação da despesa com o pessoal, ficando ela como a única irregularidade, mantendo essa minha coerência em julgar esses casos, nesse sentido, eu voto acompanhando o relator.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Eu acompanhei o relato do Conselheiro Carlos Pimentel, as ponderações do



Conselheiro Carlos Neves. Eu venho na contramão da jurisprudência do Tribunal no que se diz respeito aos casos em que se tem apenas uma irregularidade, depende da irregularidade para, ao final, aquilatar, ao meu juízo, se as contas merecem ser aprovadas ou rejeitadas, ou encaminhamento pela aprovação ou rejeição.

No caso do não repasse do duodécimo, embora toque um princípio sensível, o valor, realmente, é irrisório, um percentual de 1,5%, quarenta mil reais, alguma coisa assim. Acredito que isso não venha trazer problemas para a autonomia e harmonia dos poderes, a relação entre Executivo e Legislativo, mas eu entendo que a extrapolação do limite de pessoal vai para a casa de 5%, são 59% de extrapolação.

O fato, data maxima venia, Conselheiro Carlos Pimentel, de haver sido aplicada uma reprimenda no Relatório de Gestão Fiscal, eu entendo que é algo dissociado do que estamos apreciando aqui. Lá, a multa é aplicada ante a falta de condução ou de adoção de medidas corretivas para trazer as despesas de pessoal para o limite previsto na lei. Eu costumo dizer que é um caso de modal deontico obrigatório, ou seja, a obrigação de reduzir a despesa.

Então, é uma situação diferente, aqui o que estamos está apreciando são contas, e estamos analisando aqui se essa jaça, essa irregularidade, essa coima, ela é de envergadura para trazer um problema de rejeição de contas. Embora seja uma única irregularidade, não é o primeiro ano de gestão, parece que é 2018, não é isso? É o segundo ano de gestão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL - RELATOR:

Dois mil e dezoito, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Dois mil e dezoito. Então, eu vou continuar no meu entendimento de que ela, per si, traria uma indicação de encaminhamento pela rejeição, uma vez que é uma das pedras de toque da Lei de Responsabilidade Fiscal e diminui a capacidade do município de investir em outras políticas públicas, na medida de ter o comprometimento de 59% já no segundo ano de gestão.

Evidentemente, com todas as vênias aos Srs. Conselheiros, meu voto então fica vencido por dois a um.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , Presidente da Sessão : Diverge

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL , relator do processo



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: b6c023ac-4732-4763-b23f-deb4bf662805

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO