Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

1ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 26/01 /2021

PROCESSO TCE-PE N° 18100265-6
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO
MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo
EXERCÍCIO: 2017
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Ribeirão

INTERESSADOS:

Marcello Cavalcanti de Petribú de Albuquerque Maranhão
LUIZ CAVALCANTI DE PETRIBU NETO (OAB 22943-PE)

RELATÓRIO

Prestação de contas de governo, para fins de emissão de parecer prévio, do Sr. **Marcello Cavalcanti de Petribu de Albuquerque Maranhão**, Prefeito do Município de Ribeirão no exercício de 2017, em cumprimento ao disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

Relatório de Auditoria foi apresentado (doc. 67).

A tabela de limites constitucionais e legais, item 10.3 do relatório, aponta o descumprimento do limite da despesa total com pessoal.

As irregularidades e deficiências identificadas, conforme item 10.1 do relatório, foram as seguintes:

[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1);

[ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1);

[ID.03] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2);

[ID.04] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.3);

[ID.05] Incapacidade da contabilidade municipal apresentar informações consolidadas no Balanço Orçamentário, prejudicando a análise sobre o resultado de superávit ou déficit na execução do Orçamento (Item 2.4);

[ID.06] Déficit de execução orçamentária no montante de R$ 5.906.209,76, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4);

[ID.07] Incapacidade da contabilidade municipal apresentar informações consolidadas no Balanço Financeiro, prejudicando a análise sobre a real composição e resultados do demonstrativo contábil (Item 3);

[ID.08] Incapacidade da contabilidade municipal apresentar informações consolidadas no Balanço Patrimonial, prejudicando a análise sobre a real composição e resultados do demonstrativo contábil (Item 3);

[ID.09] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1);

[ID.10] 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);

[ID.11] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R$ 86.483,23 (Item 3.4);

[ID.12] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R$ 216.633,47 (Item 3.4);

[ID.13] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5);

[ID.14] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1);

[ID.15] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1);

[ID.16] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1);

[ID.17] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4);

[ID.18] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4);

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

[ID.19] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3);

[ID.20] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R$ -237.941,82, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1);

[ID.21] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R$ 232.255.413,20 (Item 8.2);

[ID.22] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (Item 8.2);

[ID.23] Transparência da gestão considerada “Inexistente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou 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, o Sr. Marcello Cavalcanti de Petribu de Albuquerque Maranhão apresentou defesa (doc. 71 e anexos docs. 72/81).

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Este processo tem por objeto a emissão de parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas de governo do prefeito pela Câmara de Vereadores, competência conferida ao Tribunal de Contas na forma estabelecida pelos artigos 31, §§ 1º e 2º e 71, I c/c o art. 75, da Constituição Federal. Não se deve confundir com a competência conferida no art. 71, II, da Constituição Federal de julgamento pelos Tribunais de Contas das contas de gestão dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, nas quais o prefeito, dependendo da forma de sua atuação, pode ser inserido.

As contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da Federação expressam 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 de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

Inicialmente vejamos o descumprimento apontado no quadro de limites constitucionais e legais.

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

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

[ID.12] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1)

A auditoria apresentou os seguintes percentuais de comprometimento da receita corrente líquida com a despesa total com pessoal ao longo do exercício:

1º Quadrimestre – 64,35%

2º Quadrimestre – 74,22%

3º Quadrimestre - 74,40%

Durante os três quadrimestres de 2017, o limite da despesa total com pessoal foi descumprido.

Registra ainda a auditoria que o desenquadramento das despesas com pessoal vem de um longo período e desde 2014 este Tribunal abre processos para analisar a ausência de recondução da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo Municipal.

A defesa alega em síntese: a) trata-se do primeiro ano da gestão; b) recebeu o município parecendo uma “terra arrasada”; c) a gestão anterior foi alvo de operações policiais com prisão e afastamento do prefeito Romeu Jacobina de Figueiredo; d) o Município tinha seus serviços essenciais sem funcionar, com carência de pessoal em alto grau; e) houve queda de receita municipal entre os exercícios de 2016 e 2017 no montante total de R$ 2.629.702,56, em contraponto ao aumento do salário mínimo e do piso salarial dos professores; f) teve que conceder aumento nos vencimentos dos profissionais de saúde, sob pena de não preencher as vagas necessárias ao funcionamento da saúde básica do município; g) as enchentes verificadas em Ribeirão, no mês de maio de 2017, conforme faz prova o doc. 07, em anexo, resultou na declarada situação de calamidade pública no município através do Decreto nº 10/2017; h) o artigo 65 da LRF estabelece que na ocorrência de calamidade pública, enquanto perdurar a situação, serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos artigos 23 e 31; i) tomando conhecimento do Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 2º quadrimestre, determinou que não houvesse mais qualquer contratação ou nomeação de servidores; j) adotou diversas medidas visando a redução da despesa com pessoal, como por exemplo o Decreto nº 16/2017

que estabeleceu uma redução de 15% nas gratificações de função e de cargos comissionados, assim como o Decreto nº 18/2017 que estabeleceu redução de 50% nas gratificações concedidas a servidores efetivos; k) os índices legais não foram atingidos por motivos alheios a vontade do gestor, inclusive pelo estado de calamidade pública; l) cita o processo nº 1401874-3 de prestação de contas da prefeita de Condado, ano de 2013, no qual as contas foram julgadas regulares com ressalvas considerando que se tratava do primeiro ano mandato da gestão; cita ainda o processo nº 18100717-4.

Os percentuais do comprometimento da despesa com pessoal chamam a atenção por serem bastante elevados durante o exercício de 2017 (64,35%, 74,22% e 74,40%), notadamente quando o percentual de comprometimento da DTP ao final de 2016 era 60,53%. Ou seja, durante o exercício de 2017 houve um aumento considerável no comprometimento da despesa com pessoal.

As alegações da defesa servem de atenuantes, mas não são suficientes para afastar a irregularidade.

Com relação ao art. 65 da LRF que trata da suspensão de prazos em caso de calamidade pública, nos termos do mencionado artigo, a calamidade teria que ser reconhecida pela Assembleia Legislativa de Pernambuco. Não consta que a Assembleia reconheceu. De qualquer forma, as enchentes em Ribeirão em maio de 2017 são fatos incontroversos, conforme matérias jornalísticas acostadas às defesas.

Há de se registrar, ainda, que a defesa não fez prova das contratações de pessoal que se tornaram necessárias em razão das enchentes. Da mesma forma, não fez prova de que o aumento dos vencimentos do pessoal de saúde eram necessários como forma de preencher as vagas na área de saúde. O aumento do salário mínimo e do piso do magistério são previsíveis.

Embora de fato tenha havido uma redução da receita corrente líquida, houve aumento considerável no total da despesa com pessoal que passou de R$ 42.450,000,00 em 2016 para R$ 50.094.000,00 em 2017. Como atenuante houve uma redução da despesa com pessoal em valores absolutos do 2º quadrimestre para o 3º quadrimestre que coincide com as medidas adotadas pelo gestor e mencionadas na defesa.

A irregularidade resta configurada. Contudo, deve-se levar em consideração como atenuantes: a) tratar-se do primeiro ano da gestão; b) o prefeito anterior haver sido afastado após operação policial; c) a queda de arrecadação em 2017; d) a adoção de algumas medidas para redução da despesa com pessoal.

Com relação às outras irregularidades e deficiências identificadas, destaco como mais relevantes as seguintes:

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

[ID.04] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo Municipal (Item 2.3)

[ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1)

A auditoria apontou: a) a Lei Orçamentária dispôs que o Poder Executivo estaria autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 40% do valor da despesa fixada; b) considera-se autorizada previamente a abertura de créditos suplementares diretamente por decreto até o limite de R$ 34.000.000,00 (40% fixado na LOA; c) observou-se a abertura de R$ 64.376.453,36 em créditos adicionais, todos correspondentes a créditos suplementares; d) os créditos foram abertos com fonte de recursos proveniente da anulação de dotações orçamentárias, o que, quantitativamente, não repercute como alteração do valor total orçado das despesas, ou seja, não foi elevado o valor global do orçamento inicial, de R$ 85.000.000,00; e) contudo, em relação ao orçamento inicial, houve uma alteração qualitativa da ordem de 75,74%; f) embora dispositivo da LOA afirme que a transposição, remanejamento ou transferência de recurso de um elemento de despesa para outro, dentro de uma mesma unidade orçamentária, não entre no limite estabelecido pela LOA, não há indicação no mapa demonstrativo das leis e decretos referentes aos créditos adicionais nem tão pouco nas leis e decretos referentes aos créditos adicionais quais créditos seriam de transposição, remanejamento ou transferência; g) diante da documentação que foi apresentada foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo no valor total de R$ 30.376.453,36.

A defesa alega em síntese: a) a auditoria considerou o valor total das suplementações (R$ 63.376.453,36) para efeito de aferição do percentual fixado no art. 4º da LOA; b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias pode prever a possibilidade de remanejamentos, transposições e transferências de dotações, desde que tal situação faça parte do devido processo legislativo, ou seja, devem estar adequadamente explicitadas no projeto da lei de diretrizes orçamentárias; a LDO da União, por exemplo, traz tal possibilidade; c) o art. 20 da LDO dispõe sobre as despesas sobre as quais as suplementações não serão oneradas para efeito do limite da LOA; d) considerando o art. 20 da LDO, verifica-se que as suplementações realizadas para atender as despesas relacionadas em seus incisos não oneram o percentual de 40% fixado no art. 4º da Lei Orçamentária para o exercício de 2017; e) foi elaborado o Mapa Demonstrativo dos Créditos Adicionais (Doc. 05, ANEXO 05), evidenciando as suplementações que se enquadram no art. 4º da Lei Orçamentária Anual e aquelas realizadas com base nos incisos do art. 20 da LDO, comprovando que o percentual de suplementação no exercício financeiro de 2017 foi de 33.31%; f) a Lei n.º 4.320/64 não impõe qualquer limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais; g) não há qualquer ilegalidade na fixação do percentual de 40% para abertura de créditos adicionais suplementares.

A defesa deve ser acatada. Apesar de merecer críticas a grande liberdade dada ao gestor para modificar o orçamento sem a participação do legislativo. Contudo, o próprio legislativo autorizou as alterações.

[ID.11] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R$ 86.483,23 (Item 3.4)

[ID.12] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R$ 216.633,47 (Item 3.4)

A auditoria apontou que não foi recolhido ao RGPS o montante de R$ 86.483,23 relativo às contribuições previdenciárias dos servidores, representando 11,18% das contribuições devidas (R$ 772.896,42). E R$ 216.633,47 relativo às contribuições previdenciárias patronais, representando 10,23% das contribuições devidas (R$ 2.117.155,65).

Registrou ainda a auditoria o pagamento em 2017 de R$ 532.152,75 pelo Município referentes a parcelamentos do RGPS.

A defesa alega em síntese: a) importante destacar que referente a suposta falta de pagamento dos valores relativos ao segurado/servidor, impende fazer referência a instrução normativa 1.071, da RFB, onde se dispõe claramente que os valores recolhidos serão primeiramente apropriados a título de segurado; b) como a maior parte dos valores relativos ao RGPS são descontados diretamente na conta do FPM, o que restou em aberto apontado pela auditoria como sendo as contribuições descontadas do servidor, automaticamente passaria ser, por consequência lógica, de cunho patronal (R$ 64.930,25), devendo ser afastada logo, a suposta apropriação indébita; c) o valor que deixou de ser recolhido é de pouca expressividade, incapaz de macular as contas conforme precedentes deste Tribunal (1370100-9, 1301996-0, 15100177-7); d) ressalte-se ainda que no exercício de 2018 foi recolhido o montante de R$ 20.328,84 e parcelado o restante do débito, conforme comprovam os Demonstrativos e Termo de Parcelamento em apenso.

As alegações da defesa podem ser acatadas para que a irregularidade não motive a rejeição das contas.

Deve-se levar em consideração: a) os valores que deixaram de ser recolhidos não são muito representativos; b) as dificuldades do início da gestão decorrentes do afastamento do gestor anterior; c) o pagamento de débitos de exercícios anteriores objeto de parcelamentos que superam os valores que deixaram de ser recolhidos em 2017, conforme registrou a auditoria.

[ID.20] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R$ -237.941,82, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1)

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

[ID.21] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R$ 232.255.413,20 (Item 8.2)

[ID.22] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (Item 8.2)

Quanto ao recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS, a auditoria registrou que deixou de ser repassado o montante de R$ 5.833,20 referente a contribuições patronais, correspondendo a 0,16% das contribuições devidas.

Quanto às alíquotas de contribuição dos entes e de seus servidores, apesar de respeitarem os limites constitucional e legalmente estabelecidos, não foram as sugeridas pela reavaliação atuarial.

A sugestão do cálculo atuarial seria passar a alíquota patronal de 13,36% para 22% e a alíquota suplementar de 5% para 30%.

A defesa alega em síntese: a) embora o município tenha apresentado um desequilíbrio financeiro e atuarial é necessário que se considere que o recolhimento das contribuições previdenciárias se deu em sua integralidade; b) o resultado previdenciário é influenciado por diversos fatores, muitos dos quais compulsórios e por diversas vezes imprevisíveis; c) não pode ser responsabilizado pela crise previdenciária generalizada no país; d) houve mês a mês, aportes financeiros diretos do tesouro municipal, para fazer face ao pagamento das folhas dos inativos e pensionistas em valores superiores até ao aumento da alíquota sugerida pelo atuário; e) em 2018/2019, houve compensação previdenciária em valores superiores a 1 milhão de reais, estando ainda em processamento a referida compensação, o que já trouxe, e trará ainda, novos cenários nas avaliações atuariais vindouras.

O déficit financeiro e atuarial dos RPPS, comum a quase totalidade dos municípios pernambucanos, não vêm motivando a rejeição das contas, conforme precedentes deste Tribunal.

Há de se considerar que quase a totalidade das contribuições previdenciárias ao RPPS foram recolhidas. Apenas uma ínfima parcela (0,16%) da contribuição patronal deixou de ser recolhida.

[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1)

A auditoria registro que a receita prevista foi de R$ 85.000.000,00 e a receita arrecadada foi de R$ 75.489.714,75 (89%).

[**ID.03] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2)**

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

[ID.06] Déficit de execução orçamentária no montante de R$ 5.906.209,76, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4)

Conforme o relatório de auditoria, a receita arrecadada em 2017 foi de R$ 75.489.714,75 e a despesa realizada R$ 81.395.924,51. O déficit de execução de R$ 5.906.209,76 representou 7,82% da receita arrecadada.

[ID.09] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1)

[ID.10] 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)

[ID.13] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5)

[ID.17] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4)

[ID.18] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4)

A defesa alega em síntese: a) eventual falha na estimativa da receita não deve ser atribuída ao defendente, que iniciou o seu mandato no ano de 2017; b) a receita de capital prevista era de R$ 10.500.000,00; houve o repasse pelos Governos Federal e Estadual do ínfimo valor de R$ 410,90, gerando um déficit de arrecadação de receitas de capital da ordem de R$ 10.089.349,10; c) a programação financeira para o exercício financeiro de 2017 foi elaborada, conforme documento anexado à defesa; d) no exercício financeiro de 2017 houve uma queda de arrecadação da receita no valor de R$ 2.629.702,56, em relação à 2016; e) não deve ser esquecido o caos político administrativo vivido pelo município de Ribeirão em 2016, vez que o prefeito anterior foi afastado por ordem judicial, sendo os pagamentos e recebimentos controlados pelo Poder Judiciário; f) as despesas realizadas dentro do exercício financeiro foram realmente superiores à receita, contudo de extrema necessidade para colocar os programas mínimos necessários de atendimento à população, mas, repita-se, desse total, mais de 2 milhões e meio foi receita a menor em relação ao ano anterior, fato completamente imprevisível; g) a diminuição da capacidade financeira do Município não se traduz basicamente em deficiência da Administração, havendo fatores diversos que ocasionam resultados deficitários e aumento do passivo; h) o Município herdou restos a pagar em montante expressivo, realizando pagamento no valor de R$ 2.541.706,52 no exercício financeiro de 2017.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

As alegações da defesa são razoáveis e podem ser acolhidas para que as irregularidades e deficiências apontadas não sejam consideradas graves a ponto de motivar a rejeição das contas.

Déficits de execução orçamentária ocorrem em praticamente todos os Municípios do Estado de Pernambuco e, em grande parte, decorrem da crise fiscal do Estado brasileiro. Basta dizer que a meta fiscal da União para o exercício foi de um déficit primário de R$ 159 bilhões. Déficit de execução orçamentária não significa, a princípio, irregularidade. A irregularidade é o descumprimento da meta fiscal. Não há informações se houve o descumprimento da meta fiscal.

Outra irregularidade considerada grave é a não limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF. Contudo, a auditoria não apontou a irregularidade.

[ID.19] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3)

Houve o cumprimento do limite de 5% de recursos do exercício do FUNDEB que podem ser deixados para serem utilizados no exercício seguinte.

Contudo, a auditoria apontou que houve a inscrição de restos a pagar processados (despesas realizadas) do FUNDEB no valor de R$ 1.554.196,46 sem lastro financeiro na medida em que o saldo contábil disponível do FUNDEB para cobrir tais contas é de apenas R$ 9.792,66.

A auditoria sugere que se determine ao gestor municipal que se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento de despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro.

A defesa alega em síntese: a) as despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB em 2017, embora não possam ser quitadas com recursos do FUNDEB de 2018, podem ser quitadas com recursos próprios; b) a verificação em tela deverá ser realizada na Prestação de Contas do exercício de 2018, quando a Auditoria poderá constatar com quais recursos foram pagas as referidas despesas.

As alegações da defesa devem ser acatadas.

[ID.23] Transparência da gestão considerada “Inexistente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou 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)

A defesa alega em síntese: a) trata-se do primeiro ano da gestão que já traz uma certa dificuldade natural para aqueles que assumem a gestão, principalmente quando não há transição da forma que deveria ocorrer; b) a gestão anterior foi alvo de operações policiais com prisão e afastamento do

prefeito Romeu Jacobina de Figueiredo; c) o Município, em 2016, possuía um portal da transparência, mas que por falta de pagamento da gestão anterior, não foi mais alimentado; d) a situação do município no início de 2017 era a pior possível; não havia informações; não havia documentos; não havia como alimentar qualquer sistema de forma exitosa; e) as dificuldades enfrentadas pela gestão em seus primeiros meses em razão das chuvas que assolaram o Município, tendo havido várias enchentes, o que demandou atenção especial a tal questão; f) durante as chuvas, a própria sede da Prefeitura sofreu danos, tendo havido várias infiltrações nas salas, danificando documentos e máquinas, comprovados no própria defesa do Processo nº 1851835-0, sobre o mesmo assunto que ora se defende, diga-se, julgado regular com ressalvas; g) mesmo com toda a dificuldade enfrentada, em 02 de agosto de 2017, o Município firmou contrato administrativo nº 508/2017, para que fosse implantado o Portal da Transparência, o que ocorreu logo em seguida; h) desde agosto de 2017 que o Município possui portal, que está funcionando normalmente desde então, tanto que, em 2018, o nível do ITMPE 2018 foi classificado como desejado; i) cita precedentes dos Processos TCE-PE nº 1752123-3, 1752025-3; j) foi aberto o processo sobre a transparência da gestão em 2017, o qual foi julgado regular com ressalvas (1751835-0).

A defesa deve ser acatada. No Processo TCE-PE nº 1751835-0 instaurado para análise da transparência no exercício de 2017 este Tribunal, considerando as mesmas alegações da defesa, julgou regulares com ressalvas.

As demais irregularidades e deficiências apontadas pela auditoria, conforme jurisprudência deste Tribunal, não constituem motivo para a rejeição das contas, sendo passíveis de determinações e recomendações.

Foram as seguintes, com as respectivas alegações da defesa e análises:

[ID.05] Incapacidade da contabilidade municipal apresentar informações consolidadas no Balanço Orçamentário, prejudicando a análise sobre o resultado de superávit ou déficit na execução do Orçamento (Item 2.4)

[ID.07] Incapacidade da contabilidade municipal apresentar informações consolidadas no Balanço Financeiro, prejudicando a análise sobre a real composição e resultados do demonstrativo contábil (Item 3)

[ID.08] Incapacidade da contabilidade municipal apresentar informações consolidadas no Balanço Patrimonial, prejudicando a análise sobre a real composição e resultados do demonstrativo contábil (Item 3)

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

A defesa alega que os dados necessários para consolidação não foram fornecidos no prazo de entrega da Prestação de Contas pela contadoria da Câmara Municipal de Vereadores, fato que inviabilizou o registro dos dados do Poder Legislativo nos Balanços do Município.

As alegações da defesa devem ser acatadas.

Conclusão

Resta como irregularidade mais relevante o descumprimento do limite da despesa total com pessoal.

Contudo, como vimos na análise, há atenuantes.

Há de se considerar ainda a jurisprudência desta Câmara a respeito da existência de uma única irregularidade não ser suficiente para motivar o parecer prévio pela rejeição das contas de governo por constituir uma penalidade desproporcional.

Não sigo essa jurisprudência como verdade inquestionável. A depender da gravidade da única irregularidade existente, entendo possível a rejeição das contas.

Neste caso, todavia, como já analisado, há atenuantes que me fazem concluir que a irregularidade não é suficiente para motivar a rejeição das contas.

Por essas razões,

VOTO pelo que segue:

CALAMIDADE PÚBLICA. SUSPENSÃO DE PRAZOS. RECONDUÇÃO AO LIMITE. SALÁRIO-MÍNIMO. PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO. FUNDEB. RESTOS A PAGAR. LASTRO FINANCEIRO.

1. A decretação do estado de calamidade pública pelo município não é suficiente para incidir a aplicação do art. 65 da LRF e suspender os prazos para recondução da despesa total com pessoal aos limites legais. Há necessidade de reconhecimento da calamidade pública pela Assembleia

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

Legislativa.
2. O aumento do salário mínimo e do piso nacional do magistério são previsíveis, não constituindo motivo para justificar a não recondução ao limite da despesa com pessoal no prazo legal.
3. Não é permitida a utilização de recursos do FUNDEB para o pagamento de despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro (Decisão TC nº 1.346/2007).

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;

Marcello Cavalcanti De Petribú De Albuquerque Maranhão:

CONSIDERANDO que durante os três quadrimestres do exercício de 2017 a despesa total com pessoal esteve acima do limite de 54% da receita corrente líquida para as despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal estabelecido no artligo 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO, contudo, que há atenuantes que minimizam a irregularidade a saber: tratou-se do primeiro ano da gestão; o prefeito anterior foi afastado após operação policial e decisão judicial, dificultando a transição; houve queda de arrecadação em 2017 e a adoção de algumas medidas pelo gestor para redução da despesa com pessoal;

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 Ribeirão a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Marcello Cavalcanti De Petribú De Albuquerque Maranhão, relativas ao exercício financeiro de 2017.

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 Ribeirão, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

1. Abster-se de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento de despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro.

2. Abster-se de deduzir os repasses de recursos do Tesouro para cobertura de insuficiência financeira ao RPPS nos cálculos da Despesa Total com Pessoal.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

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 %	37,09 %	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 %	113,40 %	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 %	17,64 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	74,40 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	36,01 %	Sim

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Com a palavra o Dr. Gilmar Severino.

DR. GILMAR SEVERINO DE LIMA - PROCURADOR:

Senhor Presidente, creio que Vossas Excelências bem perceberam que, quando do relatório, o nobre relator colocou muitas irregularidades, inclusive de natureza grave, no meu entender. Pela dificuldade, Sr. Presidente, de achar que o Tribunal deve julgar regular, ou melhor, deve emitir parecer prévio nas contas de governo onde se constata que, ao final do exercício, 74,4% foi gasto com despesa total com pessoal.

Senhor Presidente, a alegação de que houve queda de receita tem que ser apreciada com razoabilidade. Houve queda, sim, mas por que? Porque em 2016 houve, recordo a Vossas Excelências, aquele repatriamento dos recursos do estrangeiro que virou ao final do ano um acréscimo, uma repartição para os municípios, e isso não se repetiu nos anos seguintes.

Mas isso era evidente e previsível que em 2017 a arrecadação não se comportaria porque aquilo foi algo extraordinário. No entanto, quando se examina o relatório de auditoria sobre esse caso, verifica-se que houve aumento da despesa com pessoal, não foi só a receita, houve aumento ao longo do ano de despesa com pessoal e chegar ao final 74,4% de despesa com pessoal, parece-me, Sr. Presidente, que não há como, nesse caso, concluir pela regularidade das contas de governo. Mormente, quando nós temos, também, como ressaltado pelo Relator, um déficit orçamentário na casa de seis milhões de reais. De *per si,* realmente, essa casa tem jurisprudência de que não é suficiente porque, muitas vezes, tem receita do exercício passado que compensa o exercício presente. Mas, no caso, aqui, está sendo um bolo, exercício a exercício a situação financeira e econômica do Município está cada vez mais deteriorada.

Outra coisa, aqui eu repito, reitero novamente para que essa Casa, embora já tenha em algumas ocasiões debatido o tema, ver realmente relevância, as leis orçamentárias não respeitam critérios previstos na Lei Complementar 101. Sempre as receitas são superestimadas e, pior, muitas vezes, os percentuais que o legislativo concede ao gestor para que faça créditos adicionais são exageradamente altos, de tal modo que se quebra todo o princípio do planejamento. Aqui, no caso, foi 2017, não se pode dizer que foi culpa desse Prefeito, porque a lei foi de iniciativa do prefeito anterior.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

Mas gostaria de lembrar novamente que este Tribunal precisa tomar uma posição, Sr. Presidente, seja para acompanhar a feitura dessas leis orçamentárias anuais, seja com esses percentuais de possibilidade de abertura de créditos adicionais. Inclusive, relembro, Sr. Presidente, que está nas mãos do Conselheiro Marcos Loreto uma consulta, também provocada pela Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, abarcando essa questão de que o Tribunal não tem observado, e, aí, ela solicita um posicionamento do Tribunal, sobre fazer uma indistinção sobre créditos adicionais e remanejamento, transferência e transposição.

O Tribunal não tem feito essa diferenciação quando a própria Constituição diz que não se pode fazer remanejamento, transposição e transferência sem que seja uma lei autorizativa, expressa. Aqui, a auditoria considera dentro dos percentuais dos créditos adicionais que é totalmente distinto dessas outras figuras colocadas e não tem observado.

Então, senhor Presidente, tendo em vista o déficit orçamentário… Sim, ainda tem mais, apesar de não ter sido relevante, não houve recolhimento da contribuição previdenciária de servidor que, em tese, configura um fato típico e antijurídico, um crime que também foi colocado pela auditoria.

Então, Sr. Presidente, seja pela existência de indícios de crimes, seja na questão de déficit orçamentário, seja pela altíssima despesa com pessoal, o parecer oral, Sr. Presidente, é pela emissão do parecer opinando pela rejeição das contas de governo do Prefeito de Ribeirão, exercício de 2017. São essas as considerações, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Conselheiro Relator, ainda quer falar?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR:

Não, mantenho. Já dei as razões. Até registro no meu voto que a jurisprudência desta Câmara é, diante de uma irregularidade, ainda que de natureza grave, sendo apenas uma que eu considerei como grave que foi a de despesa total com pessoal, não seria motivo para rejeição.

Eu faço o registro de que tenho ressalvas com relação a esse entendimento, que quando a irregularidade é de ordem tão grave, muito grave, seria suficiente para rejeitar as contas, embora fosse apenas uma. Mas nesse caso concreto, diante dos atenuantes que já fiz menção, não entendi como motivo de rejeição de contas.

Entendi, também, que os percentuais que não foram recolhidos previdenciários, não são tão significativos. E, também, que o Prefeito fez

recolhimento de contribuições passadas de gestões passadas que ultrapassaram, inclusive, o valor que deixou de ser recolhido no exercício de 2017.

Com relação às peças orçamentárias, ele próprio fez o registro de que a lei orçamentária foi elaborada na gestão anterior. E, também, essa questão do excesso de poder do executivo que nós vemos em várias contas que nos deparamos, também merece crítica a atuação do legislativo. O próprio legislativo está dando esse poder ao estabelecer um percentual excessivo de créditos adicionais e, além disso, prevendo várias hipóteses nas quais não seriam considerados para efeito desse percentual. Termina que deixa nas mãos do gestor do executivo a poder mexer no orçamento sem a participação do legislativo que é uma situação, de fato, não muito indesejada, mas que, nesse caso específico, não teria sido dado causa pelo Prefeito, porque foi do exercício anterior e, também, a culpa, vejo como maior do próprio legislativo.

Os déficits orçamentários, isso aqui é uma questão diuturna, a Câmara já debateu sobre esse ponto várias vezes. Seria um conjunto de questões de ordem orçamentária, não seria só o déficit orçamentário. Acho que o mais importante é a não limitação de empenho, porque na hora em que a receita estava superestimada e durante a execução orçamentária verificava-se que a receita não estava correspondendo, impunha-se, de acordo com o artigo 9° da LRF, a limitação de empenho, que seria uma irregularidade que, eu reputo como grave, mas estou me curvando à jurisprudência do Tribunal, não seria só dessa Câmara, de que essa matéria passaria a ser cobrada a partir dessa nova gestão que se inicia em 2020.

Se formos olhar, aqui, já julguei processos com déficits orçamentários em muito maior monta que esse que ora julgamos. Então, por essas razões é que mantenho o voto pela aprovação, o parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas do Prefeito

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Proferido o voto do Conselheiro Luiz Arcoverde, como vota o Conselheiro Ricardo Rios?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS:

Acompanho, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS- PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680

Eu também acompanho o voto do Conselheiro Luiz Arcoverde Filho e devolvo a presidência ao Conselheiro Carlos Neves.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO , relator do processo

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS SUBSTITUINDO CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: b0fce466-13c0-48a3-9807-f885ca48c680