



7ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 09/03/2021

PROCESSO TCE-PE N° 19100157-0

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Ferreiros

INTERESSADOS:

Bruno Japhet da Matta Albuquerque

TITO LIVIO DE MORAES ARAUJO PINTO (OAB 31964-PE)

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

PARECER PRÉVIO

ORÇAMENTO PÚBLICO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO. CONTROLES. DEFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RESPONSABILIDADE FISCAL. DESPESA TOTAL COM PESSOAL. LIMITE. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (RPPS). EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO OBRIGATÓRIA. CONTROLE SOCIAL.

1. Falhas de controle na gestão orçamentária, financeira e patrimonial ensejam determinações, haja vista jurisprudência da Casa.
2. O resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, em desconformidade com os fundamentos apregoados no art. 37 da Constituição Federal, assim como no § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.
3. 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, conforme jurisprudência mais recente deste Tribunal.

4. Regime Próprio de Previdência em desequilíbrio financeiro e atuarial pressupõe adoção imediata de medidas com fins de sanar a situação.

5. A ausência de informação obrigatória no portal da transparência de órgãos públicos constitui irregularidade que impede o exercício do controle social da administração pública.

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 09/03 /2021,

Bruno Japhet Da Matta Albuquerque:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 78) e da defesa apresentada (doc. 86);

CONSIDERANDO que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Saúde (29,32% da receita vinculável em Saúde), na Educação (25,53% da receita vinculável na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (66,20% dos recursos do FUNDEB);

CONSIDERANDO a observância ao limite da Dívida Consolidada Líquida (DCL), das alíquotas de contribuição previdenciária junto ao RPPS, assim como o recolhimento integral das contribuições devidas ao RPPS;

CONSIDERANDO, no entanto, as falhas de controle constatadas, desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de controle orçamentário, financeiro e patrimonial, em especial os artigos 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64;



CONSIDERANDO a abertura de crédito especial sem autorização do Poder Legislativo, contrariando o artigo 42 da Lei Federal nº 4.320/64, assim como o artigo 167, inciso V, da Constituição da República;

CONSIDERANDO a ocorrência de déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.910.473,08, assim como de déficit financeiro da ordem de R\$ R\$ 8.471.366,39, apurado conforme Quadro do Superávit /Déficit Financeiro que integra o Balanço Patrimonial, revelando a insuficiência de recursos para cumprir com todas as obrigações inerentes ao Município, com um aumento de 21,54% de Restos a Pagar Processados, em relação ao exercício anterior;

CONSIDERANDO que, à luz dos Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade, assim como de recentes precedentes na jurisprudência deste Tribunal de Contas (a exemplo do Parecer Prévio contido nos Processos TCE-PE nºs 19100166-1, 19100227-6, 19100268-9 e 19100203-3), em que pese ter ocorrido a extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal pelo Poder Executivo Municipal, no exercício sob análise, esta foi a única irregularidade de maior gravidade ocorrida na gestão do interessado;

CONSIDERANDO as falhas constatadas quanto à gestão da Previdência Própria, quais sejam: RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -2.300.671,85, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício; RPPS em desequilíbrio atuarial, apresentando um déficit de R\$ 21.777.987,92; ausência de revisão do plano de amortização do déficit atuarial do Regime Próprio;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131 /2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);

CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

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 Ferreiros a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Bruno Japhet Da Matta Albuquerque, Prefeito, 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, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Ferreiros, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Promover a imediata redução da Despesa Total com Pessoal, para que esta retorne ao limite legalmente estabelecido (54% da RCL), assim como observar o limite do saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.
2. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do Município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário.

Prazo para cumprimento: 90 dias

3. Abster-se de promover a alteração no Orçamento sem autorização do Legislativo (abrindo créditos adicionais apenas mediante autorização do Poder Legislativo municipal e com a devida indicação da fonte dos recursos) ou, ainda que a LOA autorize percentual específico para a possibilidade de abertura de créditos adicionais, que a gestão o faça com a parcimônia necessária, de maneira a evitar o desequilíbrio das contas públicas (a exemplo do demonstrado déficit de execução orçamentária e financeiro *in casu sub examine*).
4. Diligenciar para que não haja déficit de execução orçamentária nos exercícios subsequentes.
5. Elaborar a programação financeira, especificando, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, assim como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Prazo para cumprimento: 90 dias



6. Evitar a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro para tanto e o aumento de Restos a Pagar, com fins de diminuir os valores apurados no final de 2018.
7. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).

Prazo para cumprimento: 360 dias

8. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.

Prazo para cumprimento: 90 dias

9. Organizar a contabilidade de forma a permitir o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis e em observância às normas que regem a sua elaboração.

Prazo para cumprimento: 180 dias

10. Abster-se de realizar despesa com recursos do FUNDEB em montante superior às receitas desta fonte.
11. Promover medidas efetivas com fins de alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Prazo para cumprimento: 360 dias

12. Revisar, sempre que proposto pelo atuário, o plano de amortização do deficit atuarial do RPPS vigente.
13. Republicar todos os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) que omitam do cálculo da Despesa Total com Pessoal os valores de cobertura de insuficiência financeira do RPPS e que deixem de deduzir da RCL os valores referentes a emendas parlamentares individuais recebidas (art. 166, §16, da Constituição Federal).

Prazo para cumprimento: 90 dias



14. Elaborar o Anexo 05 dos Relatórios de Gestão Fiscal de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Prazo para cumprimento: 90 dias

15. Aperfeiçoar os procedimentos relacionados à qualidade da informação disponibilizada ao cidadão, com vistas ao melhoramento do Índice de Transparência Municipal, para que a população tenha acesso aos principais dados e informações da gestão municipal de forma satisfatória.

Prazo para cumprimento: 90 dias

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Verificar, por meio de seus órgãos fiscalizadores, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

7ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 09/03/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 19100157-0

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Ferreiros

INTERESSADOS:

Bruno Japhet da Matta Albuquerque

TITO LIVIO DE MORAES ARAUJO PINTO (OAB 31964-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de Ferreiros**, relativas ao **exercício financeiro de 2018**, para a emissão do parecer prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE). A Prefeitura teve como Ordenador de Despesas nesse período o **Sr. Bruno Japhet da Matta Albuquerque**, Prefeito do Município.

Cumprir destacar, 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 de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Da análise dos autos, foi emitido Relatório de Auditoria (doc. 78), que evidencia **o descumprimento dos seguintes limites constitucionais e legais:**

Especificação	Valor (R\$) ou Limite Legal	Fundamentação Legal	% ou Valor Aplicado (R\$)	Situação
---------------	-----------------------------	---------------------	---------------------------	----------



Despesa Total com Pessoal	54% da RCL	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 55,50% 3º Q. 59,73%	Descumprimento
Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 12.494/2007, art. 21, § 2º.	9,77%	Descumprimento

O Relatório Técnico registra, ainda, algumas irregularidades e deficiências, a seguir descritas (**item 10.1 do Relatório de Auditoria**, doc. 78, pp. 86-87):

a. No Orçamento:

- [ID.01] Lei Orçamentária Anual (LOA) com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.02] 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 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.03] 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 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.04] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.05] Deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.910.473,08, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (**item 2.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.06] Volume excessivo de restos a pagar processados inscritos no exercício (**item 2.4.2 do Relatório de Auditoria**)

b. Na Gestão Financeira e Patrimonial, constatou-se:

- [ID.07] Balanço Patrimonial sem apresentar, em Quadro do Superavit /Deficit 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 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.08] Deficit financeiro (R\$ 8.471.366,39) evidenciado no Quadros dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes do Balanço Patrimonial (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.09] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas, sem justificativa em notas explicativas (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.10] Baixo nível (0,05%) de recolhimento da Dívida Ativa Municipal (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID. 11] Ausência de inscrição de crédito na Dívida Ativa, restando demonstrada a inércia da Administração em proceder à cobrança de seus créditos (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.12] 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 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.13] Balanço Patrimonial do RPPS e do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (**item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.14] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (**item 3.5 do Relatório de Auditoria**).

c. Com relação à Responsabilidade Fiscal, verificou-se:

- [ID.15] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (59,73%) (**item 5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.16] Omissão dos valores de cobertura de insuficiência financeira (R\$ 1.754.937,82) no cálculo das despesas com pessoal informado no RGF de modo a apresentar DTP a menor (**item 5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.17] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (**item 5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.18] Elaboração incorreta do Anexo 05 do Relatório de Gestão Fiscal - RGF (Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar) (**item 5.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.19] 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 do Relatório de Auditoria**).

d. Relativamente à Gestão da Educação, observou-se a seguinte irregularidade:

- [ID.20] Descumprimento do limite máximo de 5% do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte (**item 6.3 do Relatório de Auditoria**).

e. Relativamente à Gestão da Previdência Própria, constatou-se:



- [ID.21] Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -2.300.671,85, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (**item 8.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.22] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 21.777.987,92 (**item 8.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.23] Não revisão do plano de amortização do deficit atuarial do RPPS (**item 8.2 do Relatório de Auditoria**).

f. Quanto à Transparência Pública:

- [ID.24] Nível “**Moderado**” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco - ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).

Devidamente notificado (docs. 79 a 80), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE) e do Regimento Interno, o interessado, **Sr. Bruno Japhet da Matta Albuquerque**, **apresentou defesa escrita** (doc. 86), por meio de seu advogado (doc. 87).

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Registre-se inicialmente que o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do parecer prévio pelo TCE-PE, com fins de dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE-PE), art. 2º, inciso II.

A auditoria destaca que os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, segundo Resolução TC nº 13/96, compreendendo:

- a) Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- b) Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;



c) Verificação quanto à conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como à observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;

d) Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;

e) Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.

Ressalte-se, ainda, que, conforme registrado também pela auditoria, a análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, ou o seu julgamento pela Câmara Municipal, não eximem de responsabilidade os administradores - inclusive o Prefeito, quando ordenador de despesa, - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do Município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os artigos 29, § 2º, e 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Passo, então, à análise da verificação dos limites legais e constitucionais, para fins de emissão do Parecer prévio pelo TCE-PE, assim como dos pontos mais relevantes dentre as deficiências constatadas pela auditoria, em confronto com a defesa apresentada.

I – LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

1. Descumprimento do Limite da DTP

Com relação à **Responsabilidade Fiscal**, o **Relatório Preliminar**, em seu **item 5** (doc. 78, p. 47-56), aponta que houve: a) Despesa Total com Pessoal (DTP) acima do limite previsto pela LRF (59,73%); b) omissão dos valores de cobertura de insuficiência financeira (R\$ 1.754.937,82) no cálculo das despesas com pessoal informado no RGF de modo a apresentar DTP a menor; c) não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF; d) elaboração incorreta do Anexo 05 do RGF (Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar); e) reincidente extrapolação do limite da DTP; e) inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.



Sobre as irregularidades constatadas, o interessado, por sua vez, aduz que (doc. 86):

(...).

41. O próprio Relatório de Auditoria consignou que o Poder Executivo de Ferreiros iniciou a gestão do interessado com o limite de gastos com pessoal desenquadrado. Também que há um histórico de dificuldade na recondução dessa despesa ao limite prescrito na LRF.

42. Em 2017, primeiro ano de gestão do interessado, o município ainda enfrentava a repercussão da crise econômica que assolou o país entre 2015 e 2016, e o percentual de 64,44% advindo da gestão anterior foi gradativamente reduzido.

43. Ressalta-se que o município de Ferreiros estava enquadrado no segundo quadrimestre de 2018 o que reforça a tese de que a gestão municipal estava tomando as medidas necessárias para alcançar e manter o equilíbrio fiscal.

44. A Equipe técnica evidenciou no relatório que o desequilíbrio aconteceu porque a Prefeitura quitou com recursos próprios despesas do Regime de Previdência.

(...).

46. O desenquadramento e a consequente diferença de informação entre o RGF e o percentual apurado pela auditoria reside na não inclusão dos aportes do RPPS.

47. Ou seja, Excelência, não houve um aumento de contratação de servidores, mas sim um aumento no número de aposentados restando demonstrado que o interessado não foi responsável pelo desenquadramento.

48. É importante salientar que o Relatório de Gestão Fiscal retificado segundo a orientação da equipe técnica, ou seja, incluindo o aporte ao Regime de Previdência, demonstra que no exercício seguinte a despesa com pessoal estava em um percentual de 51,46%, dentro do



limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...).

50. Portanto, **considerando** que foram tomadas medidas corretivas para a redução e controle do enquadramento da despesa; **considerando** que no segundo quadrimestre de 2018 o limite estava enquadrado; **considerando** que em no exercício seguinte, 2019, o Município alcançou o reenquadramento, **considerando** a jurisprudência desta Corte; **considerando** o princípio da razoabilidade e **considerando**, por fim, que a referida irregularidade não se deu por vontade deliberada deste Interessado, pugna seja **a presente falha conduzida ao espaço das recomendações.**

A respeito do descumprimento do limite de Despesa Total com Pessoal (DTP), a auditoria informa que:

(...).

Segundo Apêndice III deste relatório, a DTP do Poder Executivo foi de R\$ 15.040.792,57 ao final do exercício de 2018, o que representou um percentual de 59,73% em relação à RCL do município, apresentando diferença em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2018, que foi de 51,90% da RCL.

Destaca a auditoria que:

(...) a diferença apurada pelo cálculo da Auditoria e aquele apresentado pelo Poder Executivo em seu RGF (doc. 13) deve-se, principalmente, a um subdimensionamento no valor da despesa com pessoal informado no RGF, uma vez que, para o cálculo das “Despesas não computadas (§ 1º do art. 19 da LRF)”, a contabilidade municipal deixou de considerar o impacto das transferências do Tesouro para suprir a incapacidade do RPPS52 de honrar seus compromissos financeiros no valor de R\$ 1.754.937,82, conforme detalhado no Apêndice III. [ID. 16]



Ainda que menos relevante, insta destacar também que a municipalidade não realizou a correção da receita corrente líquida (ver Apêndice III) em razão do recebimento de emendas parlamentares individuais (§16, art. 166, da Constituição Federal) no valor de R\$ 300.000,00, conforme documento 77.

(...).

Assim, cabe a determinação de que sejam republicados todos aqueles RGFs (quer de 2018, 2019 e 2020) que omitam as coberturas de insuficiência financeira do RPPS do cálculo da DTP e os ajustes da RCL em função do recebimento de recursos das emendas parlamentares individuais.

Conforme relatório de auditoria de anos anteriores, o Poder Executivo de Ferreiros desenquadrado-se do limite da LRF no 2º quadrimestres de 2014, permanecendo assim até, pelo menos, o 3º quadrimestre de 2018. [ID. 17]

Analisando a questão, conforme dados do Relatório Preliminar (doc. 78, p. 48-49), vê-se que a Prefeitura Municipal de Ferreiros **está desenquadrada desde o 2º Quadrimestre/2014** (conforme Relatórios de Auditorias de exercícios anteriores), **alcançando no 1º Quadrimestre/2015 o percentual de 62,62% da RCL**, conforme consta nos autos do Processo TCE-PE nº 1760003-0 (Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Ferreiros – Exercício de 2015 – Acórdão T. C. nº 701/18), **chegando ao 3º Quadrimestre/2016 com o percentual de 64,55% da RCL**. Seguem, por oportuno, os percentuais da DTP no período de 2015 a 2018:

Quadrimestre/Exercício	Percentual da DTP
1º Quadrimestre/2015	62,62%
2º Quadrimestre/2015	65,46%
3º Quadrimestre/2015	68,57%
1º Quadrimestre/2016	66,76%



2º Quadrimestre/2016	64,01%
3º Quadrimestre/2016	64,55%
1º Quadrimestre/2017	56,83%
2º Quadrimestre/2017	56,08%
3º Quadrimestre/2017	64,44%
1º Quadrimestre/2018	55,50%
2º Quadrimestre/2018	52,66%
3º Quadrimestre/2018	59,73%

Nota-se, por conseguinte, que no exercício de 2018 a Prefeitura atendeu ao limite máximo estabelecido para a DTP (alcançando 52,66% da RCL), entretanto, voltou a se desenquadrar no último quadrimestre.

Nos termos do art. 23, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro**, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#). (Grifou-se).

Vê-se, então, que o dispositivo acima transcrito dispõe acerca de dois prazos distintos:

1. Dois quadrimestres, para eliminação de todo o percentual excedente;



2. Um quadrimestre, para eliminação de no mínimo 1/3 do percentual excedente.

Relativamente às providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, destaca-se que a redução da despesa com pessoal deve passar, necessariamente, pelo corte de cargos em comissão e de funções gratificadas (artigo 169, § 3º, inciso I, da CF/88), exoneração dos servidores não-estáveis (artigo 169, § 3º, inciso II, da CF/88), podendo até mesmo exigir a exoneração de servidores concursados, desde que antecedida do devido processo legal, caso nenhuma das medidas anteriormente mencionadas mostrem-se suficientes para assegurar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal (artigo 169, § 4º, da CF/88).

Nesse contexto, considerando que 2017 foi primeiro ano de gestão do interessado, tendo este recepcionado a Prefeitura Municipal de Ferreiros desenquadrada desde o exercício de 2015, à luz do artigo 23, *caput*, c/c art. 66 da LRF, o Poder Executivo Municipal teria (tomando como referência o último quadrimestre de 2016):

- até o 2º Quadrimestre/2017 para redução de no mínimo 1/3 do percentual excedente;
- até o 3º Quadrimestre/2017 para atender ao disposto no art. 23, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, reduzir todo o percentual excedente.

Contudo, não houve a redução de todo o percentual excedente até findo 2018, restando mantida a irregularidade.

Por outro lado, percebe-se que houve um esforço do gestor em reduzir tais gastos com pessoal nos 1º e 2º quadrimestres do exercício de 2018, quando a Prefeitura alcançou, respectivamente, para a DTP, os percentuais de 55,50% e 52,66% da RCL, apresentando números menores que no exercício anterior (2017).

Além disso, do ponto de vista de transparência e outros índices constitucionais, foram cumpridos os limites mínimos de aplicação de recursos em Saúde (29,32%) e Educação (25,53%), assim como atendidos os limites da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e da Previdência (alíquotas previdenciárias), restando evidenciado no Relatório de Auditoria (item 8.3) o recolhimento integral das contribuições devidas ao RPPS no exercício.

Desse modo, à luz do acima exposto, dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, assim como da jurisprudência mais recente deste Tribunal de Contas (a exemplo do Parecer Prévio contido nos Processos TCE-PE nºs 19100166-1, 19100227-6, 19100268-9 e 19100203-3), relativa à extrapolação dos limites das Despesas com Pessoal, que considerou que, no caso de ser o descumprimento da DTP única irregularidade de maior gravidade, esta não ensejaria, por si só, a rejeição das Contas de Governo



do exercício em análise, **entendo que o referido descumprimento é digno de acompanhamento e determinação, de modo que a Prefeitura de Ferreiros proceda ao imediato reenquadramento da DTP aos limites legais.**

Com relação à **inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de caixa**, resta mantida, conforme análise contida no Relatório de Auditoria (doc. 78, p. 55-56):

Com objetivo de dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, deve ser elaborado o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF de encerramento do exercício) para cada Poder.

Esse demonstrativo foi elaborado incorretamente pela contabilidade do Poder Executivo, prejudicando uma análise detalhada dos seus Restos a Pagar em relação às disponibilidades de caixa (doc. 13) [ID. 18] Basta ver que não foram informados os valores dos restos a pagar processados de exercícios anteriores (coluna b), dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores (coluna d) e dos restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício.

Cabe determinar aos gestores que para os próximos exercícios o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 05 do RGF) sejam elaborados conforme preceitua o Manual de Demonstrativos fiscais, de forma a possibilitar a correta prestação de contas.

(...).

Ao cotejar, na tabela 5.4a, mesmo considerando apenas o saldo da Disponibilidade de Caixa Bruta (linha A) com o valor dos Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores (linha B), percebe-se que o montante de R\$ 835.349,62 já não é suficiente para bancar essas obrigações contraídas em exercícios anteriores a 2018, de R\$ 1.672.408,82.

Verifica-se, portanto, que o Prefeito não deixou recursos suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados de R\$ 3.487.766,35 ao encerrar o exercício de 2018. [ID. 19]



Por consequência, todo o volume de restos a pagar não processados inscritos no exercício (R\$ 1.336.839,29) foram feitos sem disponibilidade de caixa. [ID. 19]

Em sede de defesa, o interessado não apresentou argumentos e documentos comprobatórios capazes de sanar a irregularidade constatada.

Ressalte-se, ainda, que houve um incremento de 21,54% em relação ao saldo dos Restos a Pagar Processados 2017 (doc. 78, p. 35).

Portanto, **entendo caber determinações para que os apontamentos técnicos não persistam em futuros exercícios** e o Município alcance o seu equilíbrio orçamentário, financeiro e fiscal.

2. Educação

O **Relatório Preliminar, em seu item 6.3** (doc. 78, pp. 66-67), informa que houve descumprimento do limite máximo de 5% do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte. Segundo a auditoria:

Verificou-se, segundo o Apêndice (IX), que a Prefeitura deixou saldo contábil no Fundeb a ser aplicado no exercício seguinte no montante de R\$ 604.498,20, perfazendo 9.77% das receitas recebidas no exercício. Tem-se, portanto, que não foi obedecido o previsto no art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007. [ID. 20]

Além disso, o Apêndice IX informa que houve a realização de despesas com recursos do Fundo sem lastro financeiro no valor de R\$ 547.263,33. Isto é evidenciado pelo resultado positivo da subtração entre o valor da inscrição de Restos a Pagar Processados do FUNDEB, R\$ 549.327.18 (doc. 31), e o saldo bancário disponível do FUNDEB, de apenas R\$ 2.063,85 (conforme Extratos e Conciliações Bancárias do Fundeb, doc. 50).

Assim sendo, houve descontrole de fonte /destinação de recursos, uma vez que a municipalidade auferiu receitas do Fundeb no valor de R\$ 6.187.341,24 e reportou ter executado despesas de somente R\$ 6.134.347,91. Ora, não deveria ter havido, então, restos a pagar inscritos sem disponibilidade de caixa conforme parágrafo



acima. Esse fato sugere que os recursos do Fundeb de 2018 foram gastos com a pagamento de despesas que não se referem ao Fundeb 2018.

Na sua peça de defesa (doc. 86), o interessado reconhece que o limite legal de 5% de saldo contábil na conta do FUNDEB não foi respeitado, contudo, salienta que houve o recolhimento integral das contribuições previdenciárias e *“foram cumpridos os percentuais constitucionais de investimento no sistema de ensino municipal, ou seja, 25,53% da receita de impostos e transferências aplicável ao ensino e 66,2% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos professores”*.

Nesse sentido, **resta mantida a irregularidade, sendo digna de determinação.**

II – DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES NA GESTÃO DO ORÇAMENTO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO, PREVIDÊNCIA PRÓPRIA E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

1. Orçamento

Com relação à **Gestão do Orçamento** (doc. 78, p. 6-25), destaco os seguintes achados negativos: a) LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais e de dispositivo inapropriado para abertura de tais créditos; b) abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal; d) déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.910.473,08; e) volume excessivo de Restos a Pagar processados inscritos no exercício.

Atente-se que no que diz respeito à deficiência constatada de 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, de natureza formal, à luz da jurisprudência deste Tribunal de Contas, cabe determinação.

O interessado, por sua vez, assim aduz (doc. 86):

- O limite de 40% (quarenta por cento), para abertura de crédito adicional por Decreto, foi devidamente observado.
- A análise do demonstrativo dos créditos suplementares, que ora se colaciona, indica que foram suplementados apenas 27%.
- Ainda que as exceções do artigo 9º da LOA fossem desconsideradas, o percentual de crédito suplementar seria de 34%, portanto, não ultrapassaria o limite autorizado pelo Poder Legislativo.



- Efetivamente não houve abertura de créditos adicionais sem a autorização do Poder Legislativo, conforme sugerido pela auditoria.
- Este Tribunal de Contas já exarou entendimento no sentido de que a falha debatida neste tópico deve ser objeto de recomendações.

Da análise dos autos, verifico que, quanto às falhas na elaboração da Lei Orçamentária Anual, contemplando previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, assiste razão à auditoria, entretanto, cabe ao Poder Legislativo atentar para tal questão quando da aprovação do Orçamento.

Quanto à abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo e ao deficit de execução orçamentária, o interessado não apresentou documentos capazes de elidir as falhas constatadas.

Registre-se que a autorização legal para a realização da despesa pública constitui um crédito, que poderá ser orçamentário ou adicional. Enquanto para o crédito orçamentário a autorização da despesa é dada mediante a inclusão da respectiva dotação no Orçamento Público, os créditos adicionais compreendem autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (art. 40 da Lei Federal nº 4.320/64), classificando-se, nos termos do artigo 41 da Lei Federal nº 4.320/64, em:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (*Sic*).

Cumpram-se ressaltar proficiente análise da auditoria sobre a questão (doc. 78, p. 13-14):

Conforme já identificado no item 2.1 deste relatório, a LOA 2018, em seu art. 8º, fixou o limite de abertura de créditos suplementares em 40% da despesa fixada na LOA, enquanto o art. 9º excluiu desse limite uma fração significativa das despesas da LOA (ver Item 2.1). Por conseguinte, considera-se autorizada previamente a abertura de créditos suplementares diretamente por decreto até o limite de R\$ 12.449.674,24 (40,00% da despesa fixada na LOA).



Analisando o Mapa de Leis e Decretos de Abertura de Créditos Adicionais (doc. 47), observa-se que **foram abertos R\$ 10.612.952,42 em créditos adicionais**. Todos com base em anulação de dotações constantes da LOA, não alterando o valor global do orçamento aprovado, contudo **alterando cerca de 34,01% da despesa inicialmente fixada**.

Esses créditos tiveram a seguinte composição:

- R\$ 155.873,79 em créditos adicionais especiais; e
- R\$ 10.592.078,63 em créditos adicionais suplementares.

Como base nas Leis e Decretos referentes a créditos adicionais (doc. 48), a Lei Municipal nº 995/2018 (fls. 01 e 02) autorizou a abertura de **créditos especiais** no valor de R\$ 135.000,00, tendo sido a abertura efetuada por meio do Decreto nº 07/2018 (fls. 06).

O Decreto nº 29 (fls. 20) menciona a abertura de créditos adicionais especiais no valor de R\$ 29.910,00, todavia não há no documento 48 lei que autorize essa abertura. Portanto, pode-se considerar que somente houve autorização legislativa para abertura de **créditos adicionais especiais** no valor de R\$ 135.000,00.

Quanto aos créditos suplementares abertos, todos tiveram como base a autorização genérica prevista na LOA, sendo que R\$ 2.003.981,60 representam exceções previstas no art. 9º. Logo, para fins de limite do art. 8º foram abertos R\$ 8.608.970,82, respeitando a limite de R\$ 10.592.078,63. Ou seja, não houve abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa.

Verifica-se, portanto, que foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo no valor total de R\$ 20.873,79. O crédito adicional especial enumerado a seguir não possui amparo do Poder Legislativo. [ID. 04]

Houve, portanto, a abertura de créditos adicionais (na modalidade especial) sem autorização do Poder Legislativo no montante de R\$ 29.910,00, vez que a Lei Municipal nº 995/2018 (doc. 48) autorizou a



abertura de créditos especiais no valor de R\$ 135.000,00 (aberto através do Decreto n^o 07/2018), mas não há nela referência ao crédito especial aberto por meio do Decreto n^o 29 (doc. 48).

Sendo assim, **a irregularidade se mantém, contrariando o artigo 42 da Lei Federal n^o 4.320/64, assim como o artigo 167, inciso V, da Constituição da República, ocasionando impacto no deficit de execução orçamentária** (no montante de R\$ 1.910.473,08) e financeiro (R\$ 8.471.366,39).

Com relação ao citado **deficit de execução orçamentária**, como bem explicado no Relatório de Auditoria:

O resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, em desconformidade com os fundamentos apregoados na Constituição Federal, em seu art. 37, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece no § 1^o de seu art. 1^o:

§ 1^o 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. (Grifou-se).

Desse modo, **entendo caber determinações de forma que o Poder Executivo Municipal se abstenha de promover a alteração no Orçamento sem autorização do Legislativo ou, ainda que a LOA autorize percentual específico para a possibilidade de abertura de créditos adicionais, que a gestão o faça com a parcimônia necessária, de maneira a evitar o desequilíbrio das contas públicas** (a exemplo do demonstrado déficit de execução orçamentária e financeiro *in casu sub examine*).

Cabe também determinação para que os projetos de LOA incluam limite razoável para abertura de créditos adicionais suplementares e se abstenham de incluir dispositivo que excepciona as despesas mais relevantes dos limites para abertura de créditos fixados no texto da lei.



2. Finanças e Patrimônio

No que se refere às **Finanças e Patrimônio (item 3 do Relatório Preliminar**, doc. 78, p. 26-43), importa destacar os seguintes achados negativos: a) deficit financeiro (R\$ 8.471.366,39) evidenciado no Quadros dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes do Balanço Patrimonial; b) ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos; c) baixo nível (0,05%) de recolhimento da Dívida Ativa Municipal e ausência de inscrição de crédito na Dívida Ativa; e d) incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos; cabendo às demais deficiências constatadas (falhas de registros contábeis e no Balanço Patrimonial), de natureza formal, à luz da jurisprudência deste Tribunal de Contas, determinações.

A auditoria também informa que houve recolhimento a menor das contribuições devidas ao RGPS, no montante de R\$ 16.088,54, referente a contribuições retidas dos servidores, representando cerca de 5% do valor retido (doc. 78, p. 39).

O interessado, em sua peça de defesa, alega que (doc. 86):

27. Verdadeiramente, este Interessado envidou todos os esforços para adequar-se às regras contábeis aplicadas ao setor público, a ausência deste quadro é uma falha formal sanável, ao que se apresenta o documento anexo, dessa forma deve o presente item ser conduzido à seara das recomendações.

(...).

30. Considerando que as pendências indicadas pela Auditoria neste tópico tratam-se de vícios formais já corrigidos, pugna pela sua relevação.

(...).

33. Em verdade, não houve repasse a menor das contribuições previdenciárias retidas dos servidores. O que ocorreu foi um equívoco na elaboração do demonstrativo de contribuições previdenciárias.

34. Trata-se de falha formal, uma vez que se prova o repasse integral das contribuições retidas por meio do comprovante anexo.



(...).

37. Excelência, o caso em análise requer uma ponderação. Com efeito, **os índices de liquidez imediata e corrente revelaram-se positivos**, de forma que, mesmo com dificuldades, havia capacidade de o Município honrar os compromissos assumidos.

38. Dessa maneira, é importante que esta Corte pondere que o Interessado envidou esforços no sentido de manter o equilíbrio da sua gestão.

Analisando os autos eletrônicos, observo que a defesa não traz evidências capazes de sanar as constatações de déficit financeiro, Dívida Ativa não inscrita e baixo índice de recolhimento da mesma e incapacidade de pagamento do Município.

Em relação às contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, no montante de R\$ 16.088,54 (segurados), o defendente acostou novo Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (doc. 93), evidenciando o repasse integral das contribuições devidas no exercício ao órgão previdenciário (INSS), com valores divergentes daqueles apresentados anteriormente na prestação de contas (doc. 43). Contudo, não constam os comprovantes (guias de recolhimento) capazes de demonstrar tais divergências, razão pela qual cabe recomendação para que a auditoria verifique, nas Contas de Gestão do Município, nos próximos exercícios, tal situação.

Nesse contexto, reputo que **as irregularidades constatadas persistem e ensejam ressalvas.**

3. Previdência Própria

De acordo com o Relatório Preliminar (doc. 78, p. 87), foram constatados os seguintes achados negativos:

- RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -2.300.671,85, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício.
- RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 21.777.987,92.
- Não revisão do plano de amortização do deficit atuarial do RPPS.



O interessado, por sua vez, argumenta que não é responsável pela ocorrência do desequilíbrio financeiro e atuarial verificado e que se trata de uma herança negativa deixada pelas gestões anteriores, cuja responsabilidade não pode ser atribuída ao interessado. Afirma que “a questão posta à lume não é uma realidade apenas do Município de Ferreiros /PE, mas da grande maioria dos municípios do Estado que **vive em situação de iliquidez**”. Alega também que este Tribunal costuma conduzir a falha apontada ao campo das determinações, não sendo motivação suficiente para macular as contas analisadas (doc. 86).

Nesse sentido, nota-se que o interessado reconhece a situação de desequilíbrio do RPPS, não apresentando as providências que vêm sendo adotadas pela administração municipal para regularizá-la.

Dessa forma, entendo que os apontamentos técnicos ensejam ressalvas, devendo a administração municipal adotar providências cabíveis com fins de manter o RPPS em equilíbrio financeiro e atuarial.

4. Transparência Pública

Com relação à **Transparência Pública**, a auditoria registra como ponto relevante no seu Relatório Preliminar (item 9, doc. 78, p. 83-84):

- [ID.24] Nível “**Moderado**” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco - ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).

Em sede de defesa (doc. 86), o interessado aduz que: nenhum cidadão deixou de ter acesso aos serviços e informações preconizados pela referida Lei; “*todo e qualquer cidadão que procurou a Prefeitura com a intenção de obter alguma informação, foi atendido a contento, não havendo qualquer reclamação de conhecimento público ou da administração sobre este aspecto*”; quanto ao *síte* do Município, “*tem-se que este foi bastante melhorado no exercício em questão, estando mais transparente e dispondo de muito mais informações aos cidadãos*”.

Observa-se que tais alegações apenas ratificam o apontamento técnico da auditoria, para o exercício de 2018, pois o Município continuou no nível “**Moderado**”.



Registre-se, ainda, que a não observância das normas constitucionais e legais atinentes à matéria (artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, da Constituição Federal; Lei de Acesso à Informação e Lei Complementar nº 131/2009) dificulta o efetivo exercício do controle social, vez que um dos pressupostos do mesmo é a disponibilização das informações aos cidadãos.

Portanto, **resta mantida a irregularidade, ensejando determinação** para que o vício não volte a ocorrer em futuros exercícios.

Diante do exposto:

VOTO pelo que segue:

ORÇAMENTO PÚBLICO, FINANÇAS
E PATRIMÔNIO. CONTROLES.
DEFICIT ORÇAMENTÁRIO E
FINANCEIRO.
RESPONSABILIDADE FISCAL.
DESPESA TOTAL COM PESSOAL.
LIMITE. REGIME PRÓPRIO DE
PREVIDÊNCIA (RPPS). EQUILÍBRIO
FINANCEIRO E ATUARIAL.
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.
AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO
OBRIGATÓRIA. CONTROLE
SOCIAL.

1. Falhas de controle na gestão orçamentária, financeira e patrimonial ensejam determinações, haja vista jurisprudência da Casa.

2. O resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, em desconformidade com os fundamentos apregoados no art. 37 da Constituição Federal, assim como no § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. 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, conforme jurisprudência mais recente deste Tribunal.



4. Regime Próprio de Previdência em desequilíbrio financeiro e atuarial pressupõe adoção imediata de medidas com fins de sanar a situação.
5. A ausência de informação obrigatória no portal da transparência de órgãos públicos constitui irregularidade que impede o exercício do controle social da administração pública.

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;

Bruno Japhet Da Matta Albuquerque:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 78) e da defesa apresentada (doc. 86);

CONSIDERANDO que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Saúde (29,32% da receita vinculável em Saúde), na Educação (25,53% da receita vinculável na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (66,20% dos recursos do FUNDEB);

CONSIDERANDO a observância ao limite da Dívida Consolidada Líquida (DCL), das alíquotas de contribuição previdenciária junto ao RPPS, assim como o recolhimento integral das contribuições devidas ao RPPS;

CONSIDERANDO, no entanto, as falhas de controle constatadas, desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de controle orçamentário, financeiro e patrimonial, em especial os artigos 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64;

CONSIDERANDO a abertura de crédito especial sem autorização do Poder Legislativo, contrariando o artigo 42 da Lei Federal nº 4.320/64, assim como o artigo 167, inciso V, da Constituição da República;

CONSIDERANDO a ocorrência de deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.910.473,08, assim como de déficit financeiro da ordem de R\$ R\$ 8.471.366,39, apurado conforme Quadro do Superávit/Déficit Financeiro que integra o Balanço Patrimonial, revelando a insuficiência de recursos para cumprir com todas as obrigações inerentes ao Município, com um aumento de 21,54% de Restos a Pagar Processados, em relação ao exercício anterior;



CONSIDERANDO que, à luz dos Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade, assim como de recentes precedentes na jurisprudência deste Tribunal de Contas (a exemplo do Parecer Prévio contido nos Processos TCE-PE nºs 19100166-1, 19100227-6, 19100268-9 e 19100203-3), em que pese ter ocorrido a extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal pelo Poder Executivo Municipal, no exercício sob análise, esta foi a única irregularidade de maior gravidade ocorrida na gestão do interessado;

CONSIDERANDO as falhas constatadas quanto à gestão da Previdência Própria, quais sejam: RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -2.300.671,85, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício; RPPS em desequilíbrio atuarial, apresentando um deficit de R\$ 21.777.987,92; ausência de revisão do plano de amortização do deficit atuarial do Regime Próprio;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);

CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

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 Ferreiros a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Bruno Japhet Da Matta Albuquerque, Prefeito, 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, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Ferreiros, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Promover a imediata redução da Despesa Total com Pessoal, para que esta retorne ao limite legalmente estabelecido (54% da RCL), assim como observar o limite do saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.
2. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do



Município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário.

Prazo para cumprimento: 90 dias

3. Abster-se de promover a alteração no Orçamento sem autorização do Legislativo (abrindo créditos adicionais apenas mediante autorização do Poder Legislativo municipal e com a devida indicação da fonte dos recursos) ou, ainda que a LOA autorize percentual específico para a possibilidade de abertura de créditos adicionais, que a gestão o faça com a parcimônia necessária, de maneira a evitar o desequilíbrio das contas públicas (a exemplo do demonstrado déficit de execução orçamentária e financeiro *in casu sub examine*).
4. Diligenciar para que não haja déficit de execução orçamentária nos exercícios subsequentes.
5. Elaborar a programação financeira, especificando, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, assim como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Prazo para cumprimento: 90 dias

6. Evitar a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro para tanto e o aumento de Restos a Pagar, com fins de diminuir os valores apurados no final de 2018.
7. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).

Prazo para cumprimento: 360 dias

8. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.

Prazo para cumprimento: 90 dias

9. Organizar a contabilidade de forma a permitir o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos



resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis e em observância às normas que regem a sua elaboração.

Prazo para cumprimento: 180 dias

10. Abster-se de realizar despesa com recursos do FUNDEB em montante superior às receitas desta fonte.
11. Promover medidas efetivas com fins de alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Prazo para cumprimento: 360 dias

12. Revisar, sempre que proposto pelo atuário, o plano de amortização do deficit atuarial do RPPS vigente.
13. Republicar todos os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) que omitam do cálculo da Despesa Total com Pessoal os valores de cobertura de insuficiência financeira do RPPS e que deixem de deduzir da RCL os valores referentes a emendas parlamentares individuais recebidas (art. 166, §16, da Constituição Federal).

Prazo para cumprimento: 90 dias

14. Elaborar o Anexo 05 dos Relatórios de Gestão Fiscal de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Prazo para cumprimento: 90 dias

15. Aperfeiçoar os procedimentos relacionados à qualidade da informação disponibilizada ao cidadão, com vistas ao melhoramento do Índice de Transparência Municipal, para que a população tenha acesso aos principais dados e informações da gestão municipal de forma satisfatória.

Prazo para cumprimento: 90 dias

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Verificar, por meio de seus órgãos fiscalizadores, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://etec.icepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: cdec73f2-307e-4369-a924-b2ffe3c2ce6d

É como 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 %	25,53 %	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 %	66,20 %	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 %	29,32 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	59,73 %	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.	1.130.431,80	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	8,10 %	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)	14,88 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com 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)	0,00 %	Sim
				No mínimo, a		



Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,50 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,50 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,50 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator