



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR DO EGRÉGIO TRIBUNAL
DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

Processo nº 21100476-5

JOSEVALDO LOPES DE AGUIAR, Prefeito do Município de Brejo da Madre de Deus/PE no exercício de 2020, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por intermédio do seu advogado infra-assinado, já devidamente constituído nos autos, apresentar

DEFESA PRÉVIA

ao Relatório de Auditoria referente ao Processo nº 21100476-5, atinente à Prestação de Contas de Governo do exercício de 2020, nos termos a seguir exarados:

1. DO BREVE ESCOPO PROCESSUAL

Trata-se de Relatório de Auditoria, em sede de Prestação de Contas de Prefeito, da Prefeitura Municipal de Brejo da Madre de Deus/PE, relativa ao exercício de 2020, tendo por objetivo o exame da prestação de contas do Prefeito titular do Município de Brejo da Madre de Deus, Sr. HILÁRIO PAULO DA SILVA, e do ocupante interino, Sr. JOSEVALDO LOPES DE AGUIAR, e subsidiar a emissão do respectivo parecer prévio, na forma do art. 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e do art. 2º, inc. II, da Lei Estadual nº 12.600/2004.

Dessa forma, o Relatório Técnico de Auditoria versa sobre *Irregularidades e Deficiências* vislumbradas na prestação de contas do exercício de 2020. Veja-se:



ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[ID.01] Omissão de informação relevante no dever de prestação de contas públicas a esta Corte de Contas, qual seja, informar a existência de mais de um ocupante do cargo de Prefeito.

[ID.02] Inconsistência no valor de receitas arrecadadas informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.1).

[ID.03] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1).

[ID.04] Baixa arrecadação de Receita de Capital (Item 2.1).

[ID.05] Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2).

[ID.06] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.07] 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 2.2).

[ID.08] Deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 8.238.627,39, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.09] Deficit financeiro de R\$ 29.929.180,66 (Item 3.1).

[ID.10] Saldo negativo em contas do Quadro de Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, apesar de justificativas em notas explicativas, as quais não atenuam o ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

[ID.11] Balanço Patrimonial do município sem registrar em conta redutora do Ativo o ajuste de perdas de créditos, situação não compatível com a realidade municipal (Item 3.2.1).

[ID.12] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados (Item 3.3.1).

[ID.13] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias não foram apuradas corretamente (Item 3.3.1).

[ID.14] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 190.394,18 (Item 3.4).

[ID.15] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 743.520,60 pertencentes ao exercício (Item 3.4).

[ID.16] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.17] Receita Corrente Líquida apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do



exercício, a verificação precisa dos limites, legais e prudenciais, estabelecidos pela LRF (Item 5.1).

[ID.18] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2).

[ID.19] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.2).

[ID.20] Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF (Item 5.2).

[ID.21] 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).

[ID.22] Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4).

EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.23] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

[ID.24] Agravamento do desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS, haja vista piora no resultado previdenciário, o que significa aumento da necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.25] Utilização irregular de recursos do Plano Previdenciário para cobrir insuficiência financeira do Plano Financeiro do RPPS (Item 8.1).

[ID.26] Plano Previdenciário do RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 71.767.773,93 (Item 8.2).

[ID.27] Agravamento do deficit atuarial do Plano Financeiro do RPPS (Item 8.2).

[ID.28] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 1.277.994,75 (Item 8.4).

[ID.29] Recolhimento menor que o devido de contribuições patronais (normal e suplementar) (Item 8.4).

[ID.30] Adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (Item 8.3).

[ID.31] Ausência de cobrança de encargos legais decorrentes de pagamentos em atraso de contribuições previdenciárias recolhidas ao RPPS (Item 8.4).

[ID.32] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.3).

TRANSIÇÃO DE GOVERNO (Capítulo 10)

[ID.33] Descumprimento de disposições normativas concernentes à transição municipal (Item 10).

Ocorre que, conforme restará demonstrado linhas a seguir, não se deduz da suposta irregularidade anunciada qualquer dano ao erário,



tratando-se de meras incongruências formais, as quais serão esclarecidas na presente manifestação.

Desde logo, cumpre destacar que o ora Defendente assumiu interinamente a Chefia do Poder Executivo do Município de Brejo da Madre de Deus apenas em 05 de junho de 2020, em decorrência do afastamento do Prefeito eleito para tratamento hospitalar, **permanecendo no cargo por menos de um mês**, até 01 de julho de 2020.

Portanto, nesse curto período, tratou apenas de manter a máquina pública em funcionamento, não dispondo de tempo hábil para implementar novas diretrizes para a gestão ou para identificar e corrigir eventuais falhas praticadas pela gestão do Prefeito afastado. Ademais, sua curta gestão coincidiu com o advento da pandemia da COVID-19, em uma conjuntura de extrema anormalidade, dificultando ainda mais o planejamento e a atuação do gestor público.

Dessa forma, revela-se descabida sua responsabilização pelas irregularidades verificadas no exercício de 2020, a seguir relatadas.

2. ESCLARECIMENTOS ACERCA DAS IRREGULARIDADES CONSUBSTANCIADAS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA

2.1. [ID.02] INCONSISTÊNCIA NO VALOR DE RECEITAS ARRECADADAS INFORMADO NO TOMO CONTA E AQUELE INFORMADO NO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (RREO) DO ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO

De início, cabe ressaltar e transcrever as razões explanadas pelo então Prefeito do Município de Brejo da Madre Deus. Veja-se:

Os valores arrecadados obedecem ao regime de caixa e não ao regime de competência, onde é importante frisar que os créditos relativos ao IPVA não são creditados nas contas correntes do município no mesmo momento em que são pagos pelos contribuintes. Os valores



são repassados pelo Estado aos municípios após 2 a 3 dias úteis, o que gera divergência quando se apura o valor arrecadado no exercício, tomando por base os valores constantes no site da SEFAZ-PE;

Outro ponto é em relação a diferença nas Deduções do ICMS, IPVA e IPI. Os valores são lançados de acordo com o valor creditado em conta corrente (quotas semanais), o que gera diferenças de arredondamento na apuração da receita bruta e suas deduções, quando se apura o montante mensal e/ou anual.

Nesse contexto, há de se dizer que meros erros no preenchimento dos sistemas, além de ser natural do humano, por si sós não podem conduzir à conclusão de má-fé por parte do gestor das contas públicas, tampouco que houve qualquer dano ao erário.

Note-se, por exemplo, que as diferenças são mínimas:

Tabela 2.1b - Comparativo das receitas registradas – Siconfi x Tome Conta 2020 – Brejo da Madre de Deus (em R\$)

Receita	STN-Siconfi (a)	Tome Conta (b)	Diferença % (a-b/a)
Impostos, Taxas e Contribuições	3.551.221,17	3.512.511,47	1,09
Cota-Parte - ICMS	5.309.162,13	5.193.136,26	2,19
Cota-Parte - IPI sobre Exportação	17.176,09	117.063,84	-581,55
Transf. Multigov. – FUNDEB	30.856.653,92	30.049.617,29	2,62
Complementação da União - FUNDEB	3.089.011,94	3.896.048,57	-26,13

Fonte: Siconfi (STN); Sagres / Tome Conta (TCE-PE).

Sendo assim, percebe-se que a receita que possui diferença acentuada, no que tange ao seu registro nos diversos sistemas de controle, refere-se a receita oriunda de transferência de outro ente federativo, o que evidencia **que eventuais incompatibilidades não ocorreram por parte do Município**. Portanto, o que se deve perquirir é a verdade material, analisando-se, para fins de aferição da idoneidade da prestação das contas, os registros documentais de despesas, estes que restaram devidamente apresentados à auditoria.



Diante de todo o exposto acima, **FICA EVIDENTE A TOTAL DESNECESSIDADE DE QUALQUER SANCIONAMENTO OU INDICAÇÃO DE IRREGULARIDADE, NÃO OBSTANTE A POSSIBILIDADE DE SE FIRMAR RECOMENDAÇÃO AO GESTOR, DE MODO QUE A DESCONSIDERAÇÃO DO REFERIDO PONTO DA AUDITORIA É MEDIDA QUE SE IMPÕE.**

2.2. [ID.03] LOA COM RECEITAS SUPERESTIMADAS, NÃO CORRESPONDENTES À REAL CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO, RESULTANDO EM DESPESAS IGUALMENTE SUPERESTIMADAS

Conforme pontuado anteriormente, o ora Defendente assumiu a gestão apenas em 5 de junho de 2020, por um período inferior a um mês. Dessa forma, não teve qualquer ingerência na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2020 – que, como se sabe, deve ser encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal até 31 de agosto do ano anterior ao da vigência da LOA.

Assim, revela-se descabida sua responsabilização por irregularidades no planejamento orçamentário.

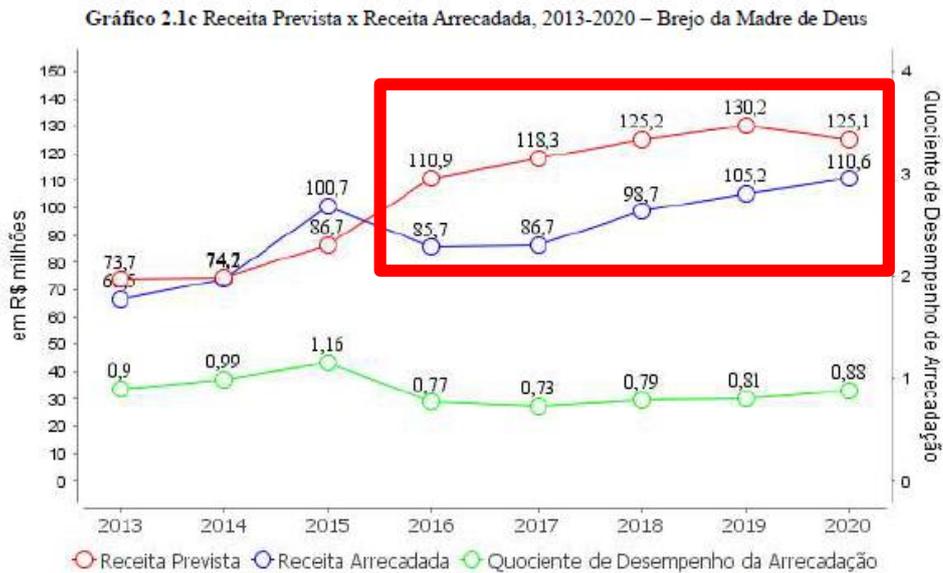
Acerca dessa irregularidade, a Ilma. Auditora, em seu Relatório, aduz que houve uma superestimação das receitas e, conseqüentemente, das despesas, na elaboração da Lei Orçamentária Anula (LOA), do exercício de 2020, o que não corresponderia a real capacidade de arrecadação e dispêndios do Município.

Salientamos que a LOA foi elaborada considerando as prioridades programáticas estabelecidas no Projeto de Lei do Plano Plurianual 2018/2021, assim como observa as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 e, também, as normas do Direito Financeiro expressas na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e as disposições da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.



A receita prevista foi formulada inteiramente dentro de estimativas realistas, sem supervalorizações, considerando a estabilidade monetária vigente no país, observadas as características e peculiaridades locais. É sabido que a previsão da receita corrente é calculada sobre uma perspectiva de arrecadação composta pelas prescrições da legislação tributária, crescimento da economia local e nacional etc.

Nesse contexto, é imperioso colacionar a série histórica comparativa da previsão e arrecadação das receitas do Município de Brejo da Madre de Deus, entre os anos de 2013 e 2020:



Fonte: (1) Receita Prevista 2020: Item 2.3. deste relatório (Balanço Orçamentário); (2) Receita Arrecadada 2020: Apêndice I deste relatório (Análise da Receita Arrecadada); (3) Receita Prevista e Arrecadada (anos anteriores): Relatório de Auditoria do Processo de Contas de Prefeito do ano anterior.
Obs.: Os dados do gráfico consideraram as deduções da receita e as receitas intraorçamentárias.

Desse modo, com a rápida leitura do gráfico acima, percebe-se que o Executivo Local buscou, na medida do possível, aproximar a previsão entre a “Receita Prevista” e a “Receita Arrecadada”. **Em outros termos, a arrecadação correspondeu a 88% da previsão das receitas correntes, indubitavelmente um percentual bem considerável, tendo em vista as dificuldades que tem o gestor municipal, em fomentar as receitas de que tem a competência para arrecadar.**



Outrossim, cabe pontuar que a proporção entre a “Receita Arrecadada” e “Receita Prevista”, desde 2017, apenas vem **aumentando, o que denota o esforço do Executivo Local em equilibrar as finanças públicas.** Veja-se:

Tabela 2.1c - Previsão da Receita na LOA e Comportamento da Arrecadação, 2017-2020 - Brejo da Madre de Deus

Exercício	Receita Prevista (R\$)	Receita Arrecadada (R\$)	Receita Arrecadada / Receita Prevista na LOA (%)	Variação % da Receita Arrecadada no exercício / Arrecadação do exercício anterior	Variação % da Receita Prevista / Receita Arrecadada do exercício anterior
2020	125.100.000,00	110.606.395,75	88,41	5,10%	18,88%
2019	130.200.000,00	105.234.552,68	80,83	6,66%	31,97%
2018	125.199.000,00	98.661.037,94	78,80	13,77%	44,38%
2017	118.296.416,07	86.717.830,16	73,31	-	-

Fonte: Tabela 2.3a deste relatório e Relatório de auditoria de exercícios anteriores

Ademais, outro argumento muito importante de expor foi o início a Pandemia Mundial do Coronavírus (COVID-19), onde o país (e o mundo) passou por fechamento das atividades econômicas através do *lockdown*, o que acarretou prejuízo na arrecadação de tributos, bem como repasses federais e estaduais.

Por fim, ainda que se entenda que incongruência apontada no relatório de auditoria transcenda como uma falha, é de se observar que ela é de índole puramente formal, aliás, neste sentido esta Corte de Contas já tem pontuado em casos similares. Vejamos:

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 20/08/2020 PROCESSO TCE-PE Nº 19100203-3
 RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS
 MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo
 EXERCÍCIO: 2018
 UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de São Joaquim do Monte
 INTERESSADOS: João Tenório Vaz Cavalcanti Júnior, VITOR GOMES DANTAS GURGEL (OAB 51438-PE)
 ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
 PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS NEVES
 PARECER PRÉVIO
 DESPESA COM PESSOAL. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ÚNICA IRREGULARIDADE DE NATUREZA GRAVE.



1. É possível a emissão de parecer favorável à aprovação, com ressalvas, das contas quando a extrapolação do limite de gastos com pessoal for a única irregularidade grave;
2. Precedentes deste Tribunal: processo TCE-PE nº 16100047-2 e processo TCE-PE nº 1302449-8.

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 20/08/2020, CONSIDERANDO que a única irregularidade de maior gravidade foi o descumprimento do percentual da despesa com pessoal e a jurisprudência em casos semelhantes (Processo TCE-PE nº 16100047-2, Processo TCE-PE nº 1302449-8);

CONSIDERANDO que as demais irregularidades apontadas pela Auditoria não causaram dano ao Erário nem têm o condão de ensejar a rejeição das presentes contas;

CONSIDERANDO que foram cumpridos todos os limites constitucionais e legais;

CONSIDERANDO os princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade;

João Tenório Vaz Cavalcanti Júnior:

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 São Joaquim do Monte a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). João Tenório Vaz Cavalcanti Júnior, relativas ao exercício financeiro de 2018.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600

/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de São Joaquim do Monte, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Elaborar a Lei Orçamentária Anual apresentando conteúdo que atenda aos requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
2. Respeitar os limites presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal para a Despesa Total com Pessoal;
3. Fortalecer o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade;
4. 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.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , Presidente da Sessão :
Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , relator do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

(grifos nossos)



71ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 17/10/2019

PROCESSO TCE-PE Nº 18100459-8.

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Jatobá

INTERESSADOS:

Maria Goreti Cavalcanti Varjão

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

PARECER PRÉVIO

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 17/10/2019,

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

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria elaborado pela Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM e os argumentos constantes na defesa apresentada;

CONSIDERANDO que o descumprimento do limite para a Despesa Total com Pessoal ocorreu apenas no 3º quadrimestre de 2017, dispondo o Executivo Municipal de prazo para o reenquadramento, nos termos do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que o valor das contribuições previdenciárias não recolhidas ao RGPS foi relativamente de pequena monta;

CONSIDERANDO que o Executivo Municipal apresentou nível de transparência classificado como Insuficiente;

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

CONSIDERANDO que se tratou do primeiro exercício do mandato da interessada à frente do Executivo Municipal;

CONSIDERANDO os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade;

CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam recomendações 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 Jatobá a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Maria Goreti Cavalcanti Varjão, relativas ao exercício financeiro de 2017.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Jatobá, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas:

1. Evitar o envio do projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo previsão desarrazoada de arrecadação de receita;



2. Levar em consideração, quando da elaboração da Programação Financeira e Cronograma de Desembolsos, a sazonalidade de suas receitas e despesas, adequando os instrumentos de planejamento à realidade Municipal, e que sejam especificadas as 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;

3. Adotar todas as medidas legais necessárias à recondução dos gastos com pessoal aos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/2000;

4. Atentar para o cumprimento integral dos repasses das obrigações previdenciárias ao RGPS; 5. Disponibilizar integralmente para a sociedade o conjunto de informações na transparência da gestão fiscal.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES, Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS PORTO, relator do processo

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha
Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

(grifos nossos)

2.3. [ID.04] BAIXA ARRECAÇÃO DE RECEITA DE CAPITAL

Alega a auditoria desse Ilustre TCE neste item que a Arrecadação de Receita de Capital foi baixa. Houve uma arrecadação de R\$ 1.762.870,72, enquanto que a previsão era de R\$ 6.750.000,00. PORÉM, HÁ DE SE CONVIR QUE, TRATANDO-SE DE RECEITAS DE CAPITAL, TAL PERCENTUAL DE ARRECAÇÃO NÃO PODE SER CONSIDERADO BAIXO, EM QUE PESE A SIGNIFICATIVA DIFERENÇA ENTRE O PREVISTO E O EFETIVAMENTE REALIZADO. EXPLICA-SE.

Quando da elaboração do orçamento em relação às receita de capital se leva muito em consideração os projetos que se pretendem apresentar aos diversos Ministérios para a obtenção de transferências voluntárias, e portanto existem inúmeras variáveis que podem ocorrer para que tais transferências que geralmente são voluntárias não ocorram.

Cumpra ainda destacar que receitas de capital estão normalmente relacionadas a outras possíveis fontes de arrecadação, tais



como amortização de empréstimos, receita de alienação de bens, receita de operações de créditos, sendo que a consecução de tais recebimentos não depende unicamente do esforço do Município, especialmente em situações em que a municipalidade é credora. Veja-se o que dispõe o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, **entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.**

(grifo nosso)

Entende-se, assim, que não depende apenas do esforço e planejamento da gestão municipal a efetiva arrecadação das receitas de capital e, de todo modo, no ano em tela há de se compreender o montante realizado foi um bom percentual de arrecadação, bastando-se invocar os PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE para se perceber que o insucesso em nada prejudica a integridade das contas do Município, uma vez que o Município de Brejo da Madre de Deus sofre com a dependência de repasses estaduais ou federais, assim como milhares de Municípios Pernambucanos. Isso porque, no âmbito do Pacto Federativo, **os entes municipais possuem maior carga obrigacional e a menor carga de distribuição dos tributos.**

Portanto, o valor de R\$ 1.762.870,72, a título de receita de capital realizada, não pode ser considerado baixo, sobretudo porque num Município como o de Brejo da Madre de Deus, que conta com menos de 52.000 habitantes, o referido valor é de EXTREMA RELEVÂNCIA relativamente aos investimentos em saúde pública, segurança, etc.

Vale ainda considerar que a partir de 2020, ano em que se iniciou a pandemia da COVID-19, houve uma série de cortes nas transferências,

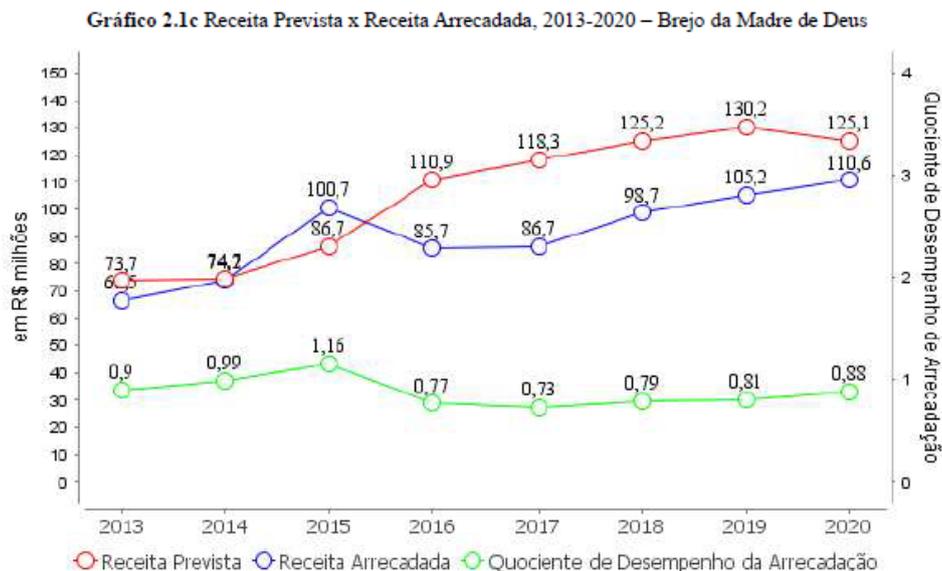


sobretudo da União para os Estados e Municípios, de modo que o referido momento de calamidade pública deve também ser observado para fins de ponderação desse ilustre TCE frente às contas tratadas na presente auditoria.

Com efeito, cumpre destacar que as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) devem ter os seus projetos enviados ao longo do exercício financeiro anterior, de modo que, quando o feito, não se tinha noção do que viria pela frente, ou seja, um estado de calamidade pública que deixaria os Municípios em estado de forte vulnerabilidade.

Note-se ainda que se apegar ao percentual de receitas de capital realizadas é deveras desarrazoado frente ao fato de que, conforme afirmado pela própria auditoria, o Município de Brejo da Madre de Deus, apresentou Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA) de 0,88, ou seja, para cada 1 real previsto, o sucesso foi de 0,88,

PORTANTO, DADAS AS PROPORÇÕES DO HUMILDE MUNICÍPIO EM COMENTO, EXCELENTE NÚMERO:



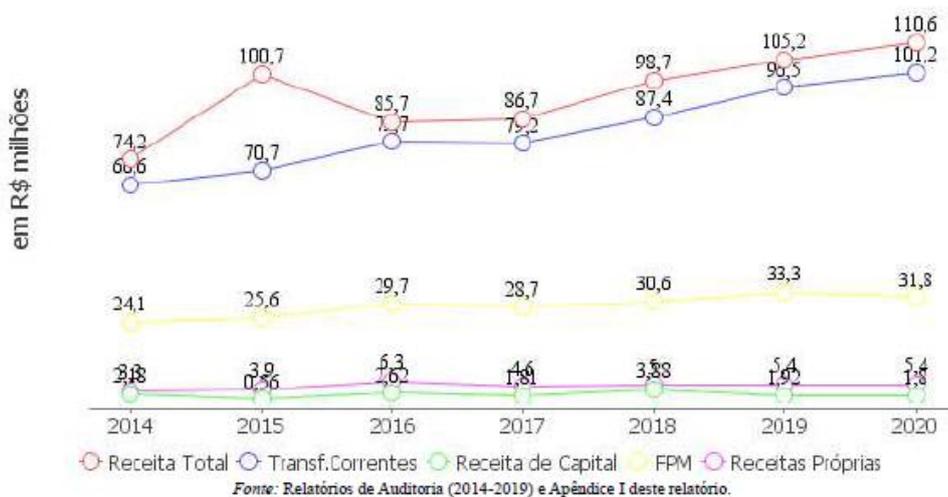
Fonte: (1) Receita Prevista 2020: Item 2.3. deste relatório (Balancço Orçamentário); (2) Receita Arrecadada 2020: Apêndice I deste relatório (Análise da Receita Arrecadada); (3) Receita Prevista e Arrecadada (anos anteriores): Relatório de Auditoria do Processo de Contas de Prefeito do ano anterior.
Obs.: Os dados do gráfico consideraram as deduções da receita e as receitas intraorçamentárias.

Observe que o Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA)¹⁴ em 2020 foi de 0,88, indicando que o município arrecadou R\$ 0,88 para cada R\$ 1,00 previsto.



Ademais, cumpre destacar que o total de receitas recebidas no ano de 2020 fora de R\$ 110.606.395,75, conforme consta do relatório de auditoria, o que, comparando-se com o quadro histórico, representa um quadro evolutivo:

Gráfico 2.1a Receita Total, Transferências Correntes, FPM, Receitas Tributárias Próprias⁹ e Receita de Capital, 2014-2020 - Brejo da Madre de Deus¹⁰



Portanto, note-se que aquele quadriênio da gestão da Prefeitura de Brejo da Madre de Deus, iniciado em 2017, representou verdadeira série de crescimento de receitas, **DEMONSTRANDO-SE ASSIM O EMPENHO DO REFERIDO GESTOR EM DESENVOLVER A REFERIDA MUNICIPALIDADE, MESMO DIANTE DAS TANTAS DIFICULDADES QUE ASSOLAM NÃO SÓ O MENCIONADO ENTE, MAS TODAS OS DEMAIS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE BRASIL AFORA. LOGO, NÃO CONSIDERAR TAIS PONDERAÇÕES FERIRÁ GRAVEMENTE OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE E TAMBÉM O DA REALIDADE, ASSIM DEFINIDO POR DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO¹:**

O entendimento do princípio da realidade parte de considerações bem simples: o Direito volta-se à convivência real entre os homens e todos os atos partem do pressuposto de

¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Legitimidade e Discricionariedade. Rio de Janeiro: Forense, 2002. Negrito acrescentado.



que os fatos que sustentam suas normas e demarcam seus objetivos são verdadeiros. São os fatos que regularmente ocorrem ou podem ocorrer, na natureza física ou convivencial, e só excepcionalmente, e por disposição expressa, a ordem jurídica acolhe ficções ou presunções. Em outros termos, a vivência do Direito não comporta fantasias; o irreal tanto não pode ser a fundamentação de um ato administrativo quanto não pode ser o seu objetivo. O Direito Público, ramo voltado à disciplina da satisfação dos interesses públicos, tem, na inveracidade e na impossibilidade, rigorosos limites à discricionariedade

Diante do exposto, requer-se que seja DESCONSIDERADO este ponto da auditoria.

2.4. [ID.5] INCONSISTÊNCIA NO VALOR DA DESPESA REALIZADO INFORMADO NO TOME CONTA E AQUELE INFORMADO NO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (RREO) DO ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO

A auditoria alega nesse item que há divergências entre alguns valores da execução da despesa entre o que foi informado no TOME CONTA e o que consta no RREO do SICONFI.

Nesse contexto, há de se dizer que meros erros no preenchimento dos sistemas, além de ser natural do humano, por si sós não podem conduzir à conclusão de má-fé por parte do gestor das contas públicas, tampouco que houve qualquer dano ao erário.

Note-se, por exemplo, que as diferenças são mínimas:

Tabela 2.2a - Comparativo das despesas registradas – Siconfi x Tome Conta 2020 – Brejo da Madre de Deus (em R\$)

Despesas por Função	STN-Siconfi (a)	Tome Conta (b)	Diferença % (a-b)
Legislativa	3.043.111,67	3.072.422,14	-0,96
Administração	10.578.280,19	10.942.056,66	-3,44
Assistência Social	3.214.126,87	3.304.970,37	-2,83
Saúde	27.910.191,90	28.803.382,76	-3,20
Educação	39.203.542,58	44.172.748,03	-12,68
Cultura	1.603.024,56	1.888.875,00	-17,83
Urbanismo	12.577.103,69	12.723.137,08	-1,16

Fonte: Siconfi (STN)
Sistema Sagres / Tome Conta (TCE-PE)



Sendo assim, percebe-se que a receita que possui diferença acentuada, no que tange ao seu registro nos diversos sistemas de controle, refere-se a receita oriunda de transferência de outro ente federativo, o que evidencia **que eventuais incompatibilidades não ocorreram por parte do Município**. Portanto, o que se deve perquirir é a verdade material, analisando-se, para fins de aferição da idoneidade da prestação das contas, os registros documentais de despesas, estes que restaram devidamente apresentados à auditoria.

Diante de todo o exposto acima, **FICA EVIDENTE A TOTAL DESNECESSIDADE DE QUALQUER SANCIONAMENTO OU INDICAÇÃO DE IRREGULARIDADE, NÃO OBSTANTE A POSSIBILIDADE DE SE FIRMAR RECOMENDAÇÃO AO GESTOR, DE MODO QUE A DESCONSIDERAÇÃO DO REFERIDO PONTO DA AUDITORIA É MEDIDA QUE SE IMPÕE.**

2.5. [ID.06] CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO MENSAL DE DESEMBOLSO DEFICIENTE

Alega a auditoria que há deficiências na elaboração da programação financeira e cronograma mensal de desembolsos, APESAR DE NÃO APONTAR COMO SENDO UMA IRREGULARIDADE OU ILEGALIDADE. O fato é que a gestão cumpriu o que determina a Lei e elaborou e publicou os referidos instrumentos.

A Auditoria para o ponto ID. 06 retrata que o decreto da programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Município de Brejo da Madre de Deus foi encaminhado na prestação de contas.

A Inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que tivesse disponibilidade de caixa se deu porque inexistiu o repasse suficiente por parte do Governo Federal para fazer face a tais despesas, onde as



mesmas serão custeadas com recursos próprios do Município, não se podendo entender como irregularidade.

Ademais, cumpre lembrar ao douto Conselheiro, que este interessado não ocupava o cargo de chefe de executivo durante o prazo estipulado no art. 8º da LRF, pelo que impossibilitado de instituir normalmente, através de decreto, a programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos exigidos.

Entendemos, data vênia, que esse item deva configurar apenas como uma recomendação para que se procure melhorar a metodologia de elaboração desses instrumentos.

2.6. [ID.07] LOA COM PREVISÃO DE UM LIMITE EXAGERADO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS, DESCARACTERIZANDO A CONCEPÇÃO DA PEÇA ORÇAMENTÁRIA COMO UM INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

A Legislação que estabelece as regras para elaboração do Orçamento Anual, notadamente a Lei n.º 4.320/64, não estabelece qualquer limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais.

Ainda, vale destacar que a elaboração da Lei Orçamentária Anual seguiu todos os trâmites legais e está em conformidade com os princípios orçamentários, sendo regularmente aprovada pelo Poder Legislativo.

Frise-se ainda que o Legislativo teve toda a oportunidade e liberdade para incluir as mudanças na Proposta Orçamentária, vistas como necessárias, a exemplo do ponto aqui aludido para aumentar e diminuir, onde se inclui a possibilidade de levar a zero, até. Ou seja, é pura verdade afirmar que o Poder Executivo consultou a Câmara de



Vereadores ao conceber o Orçamento, e, aquela Casa de Leis, dentro de suas atribuições legais, analisou e aprovou, dando ao proponente e consulente, ou a quem posteriormente fosse executá-lo, direito de fazê-lo, na forma legal.

Dessa forma, a aprovação da legislação orçamentária é concebida a partir de uma realidade projetada que poderá efetivamente não ocorrer, especialmente, no que se refere à Lei Orçamentária Anual, cujo projeto é aprovado no exercício financeiro anterior a sua vigência.

A receita estimada, por exemplo, poderá se confirmar durante a execução orçamentária ou ser maior do que a estimada ou ser menor do que a efetivamente aprovada na LOA e, por tal razão, a execução orçamentária é dinâmica a exigir, durante o exercício financeiro, adequações na legislação orçamentária.

Lado outro, é possível durante a execução orçamentária o surgimento de novas despesas, não previstas na LOA, ou de despesas previstas, mas com montante mal dimensionado e, para tanto, há a previsão da abertura de créditos adicionais que tem relação com as despesas imprevisíveis, não previstas ou insuficientemente previstas a exigir, respectivamente a abertura de créditos extraordinários, especiais ou suplementares, cujas regras estão previstas nos artigos 40 a 46 da Lei nº 4.320/64.

Ocorre que o artigo 7º, I, da Lei 4.320/64 expressamente reza que poderá a Lei de Orçamento conter autorização ao Executivo para abertura de créditos suplementares até determinada importância. Portanto, questiona-se: onde está a ilegalidade?

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:



I - Abrir créditos suplementares **até determinada importância** obedecidas as disposições do artigo 43; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Ora, se o próprio legislador não determinou um limite máximo e preferiu usar a expressão "até determinada importância", não pode a auditoria, por conta própria e a seu próprio julgamento, dizer que o percentual de 40% está ferindo a legislação. Ademais o projeto de Lei da LOA foi submetido ao Poder Legislativo do Município de Serrita, composto pelos representantes do povo, que entendeu ser razoável o limite de 40%, aprovando assim este dispositivo.

Assim sendo, *data vênia*, não cabe à auditoria determinar um valor máximo para abertura de créditos adicionais suplementares que estaria dentro da legalidade, já que a Constituição Federal, a Lei 4.320/64 e a Lei 101/2000 não o fizeram e deixaram essa tarefa para as Câmaras de Vereadores no caso dos orçamentos municipais.

Ademais, nesse ponto, deve-se considerar a autonomia do Município conferida pelo art. 18 da Constituição Federal, sobretudo porque, inexistindo óbice legal ou constitucional, cabe a cada Ente proceder com a sua previsão de créditos suplementares, mormente ao se considerar que a Lei Orçamentária resulta da manifestação do povo, por intermédio dos seus representantes eleitos democraticamente.

E nessa senda, cumpre ponderar que a Constituição Federal de 1988 estabelece as regras gerais sobre a legislação orçamentária, a exemplo da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito financeiro e orçamentário prevista no art. 24, I e II, observando-se que os Municípios também têm competência para tratar do tema a fim de complementar à legislação federal e estadual no que couber, nos termos do art. 30, II, da CF.



Nesse sentido, ainda, cumpre ponderar que, não havendo vedação legal, jamais poderia haver qualquer sanção contra o gestor público, dada a total AUSÊNCIA DE TICIPIDADE, bem como porque, em que pese a iniciativa de propositura seja do Executivo, a sua aprovação acontece por meio da deliberação do Legislativo, sendo, portanto, o POVO o seu real promovente.

Ademais, quem iria imaginar, quando da elaboração do projeto de lei orçamentária em 2019, o qual, por disposição constitucional, deveria ser encaminhada para o Poder Legislativo até 31/08, a deflagração da pandemia da COVID 19 que nos impactou no ano de 2020?

E notadamente no âmbito municipal, é grande a dependência das transferências obrigatórias, cujo repasse poderá sofrer redução caso as receitas estaduais e federais não se realizem, e voluntárias, cujo repasse pode sofrer contingenciamento.

Portanto, ainda que possa vir a ser expedida mera RECOMENDAÇÃO quanto à questão ora versada, não há que se falar em sanção contra o Sr. Josevaldo.

Assim, pede pela desconsideração desse ponto da auditoria.

2.7. [ID. 08] DÉFICIT DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO MONTANTE DE R\$ 8.238.627,39, OU SEJA, O MUNICÍPIO REALIZOU DESPESAS EM VOLUME SUPERIOR À ARRECADAÇÃO DE RECEITAS.

[ID.09] DÉFICIT FINANCEIRO DE R\$ 29.929.180,66

O relatório de auditoria aponta nos Itens ID.08 e ID.09 que durante a execução orçamentária de 2020 existiu um déficit de execução orçamentária de R\$ -8.238.627,39, em relação a arrecadação e



execução da despesa. Bem como um déficit financeiro de R\$ - 29.929.180,66.

Ainda, afirma-se que o resultado deficitário seria decorrente de um “insuficiente planejamento orçamentário-financeiro”, afirmação esta que se afigura deveras desarrazoada e que desconsidera o já mencionado princípio da realidade, MORMENTE AO SE PONTUAR QUE O ANO DE 2020 MARCOU A DEFLAGRAÇÃO DA PANDEMIA DA COVID-19, FATO ESTE IMPOSSÍVEL DE PREVISÃO PELO GESTOR.

E a realidade difícil daquele ano atingiu não apenas os Municípios, que já são massacrados por um federalismo fiscal injusto, mas também a própria União, que apresentou déficit de R\$ 44,1 bilhões contra R\$14,6 bilhões no exercício anterior de 2019².

O déficit orçamentário apontado pelo TCE representa **8,26%** do montante arrecadado do município, razão pela qual pugna que se leve em consideração a situação dos municípios de uma forma em geral, Diante do cenário de pandemia causado pelo Covid-19. Veja-se:

Ademais, convém registrar que a magnitude do resultado orçamentário corresponde a 8,26% da Receita Corrente Líquida municipal (item 5.1).

Frise-se que administração tem procurado evitar, dentro do possível, a geração de despesas que ao final, venha gerar déficit de execução orçamentária, visando também, o equilíbrio financeiro.

Outrossim, essa Corte de Contas já exarou entendimento que tal infração não é suficiente para macular Prestação de Contas, Vejamos:

67ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA **REALIZADA EM 03/10/2019**

² [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/janeiro/governo-central-tem-deficit-primario-de-r-743-1-bilhoes-em-2020#:~:text=No%20acumulado%20de%202020%2C%20houve,2019%20\(em%20valores%20nominais\).](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/janeiro/governo-central-tem-deficit-primario-de-r-743-1-bilhoes-em-2020#:~:text=No%20acumulado%20de%202020%2C%20houve,2019%20(em%20valores%20nominais).)



PROCESSO TCE-PE Nº 18100484-7
RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES
MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo
EXERCÍCIO: 2017
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Araripina

INTERESSADOS:

José Raimundo Pimentel do Espírito Santo
PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

PARECER PRÉVIO

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 03/10/2019,

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 70), da defesa e petições complementares apresentadas (docs. 77, 94 e 116);

CONSIDERANDO que houve extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal pelo Poder Executivo Municipal, no percentual de 64,44%, ao final do exercício, contrariando o art. 20, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no entanto, a Prefeitura ainda estaria dentro do prazo total para a recondução da DTP aos limites previstos na LRF (até o 1o Quadrimestre/2018), haja vista o disposto no art. 23, caput, c/c art. 66, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que houve déficit de execução orçamentária, correspondendo este a R\$ 3.919.807,48, no exercício em análise, evidenciando a realização de despesa em volume superior às receitas arrecadadas, conforme demonstrado no item 2.4 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que houve a inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio;

CONSIDERANDO 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 o empenho de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro para tanto, em montante acima da receita recebida no exercício;

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 n 131/2009, na Lei n o o 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal;

CONSIDERANDO tratar-se do primeiro ano de mandato do interessado à frente do Poder Executivo Municipal, tendo este recebido a Prefeitura em situação precária, com o limite da DTP



já extrapolado (3o Quadrimestre/2016, no percentual de 63,18% da RCL) e envidado esforços para a redução de tal limite;
CONSIDERANDO que a extrapolção do limite da DTP, em relação às deficiências constatadas, representa o único descumprimento mais gravoso dentro do quadro de limites constitucionais e legais;
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 Araripina a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). José Raimundo Pimentel Do Espírito Santo, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2017.

[...]

Além disso, a situação desesperadora que os municípios estão vivenciando ainda é maior pela forma como é distribuído o bolo tributário nacional. Essa divisão é feita através de famigerado Pacto Federativo em vigor, que não atende as expectativas e as necessidades dos municípios, que ficam com menos de 14% de todos os tributos arrecadados no Brasil. Já a União concentra em seu poder mais de 60%, além de que 100% de toda a receita de taxas e contribuições ficam nos cofres do governo federal.

Também contribuem com esse estado de falência as transferências das obrigações do governo federal para os municípios sem a devida contrapartida financeira, principalmente nas áreas da saúde, educação, assistência social.

Cumpra ainda ponderar que o cumprimento da denominada **regra de ouro fiscal**, nos últimos anos tem sido difícil para todos os entes da federação, quem dirá para os Municípios de pequeno porte!



Ademais, conforme consta do Painel da Regra de Ouro³, trata-se esta de conjunto de dispositivos legais que vedam os ingressos financeiros oriundos do endividamento (operações de crédito) sejam superiores às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida).

Ocorre que por essa ótica, percebe-se que haverá sempre uma profunda tendência de descumprimento por parte de municípios de pequeno porte como o de Brejo da Madre de Deus, isso porque, com a baixa arrecadação e dificuldade financeira enfrentada pelo pequeno Município, mal se dá para se pagar as contas normais de serviços públicos básicos, quem dirá realizar investimentos, por exemplo!?

Assim, faz-se importantíssimo atentar para o princípio da realidade na gestão administrativa municipal, porquanto esta, longe de um mar de rosas, é um jardim de espinhos mesmo para o gestor melhor intencionado.

Entendemos, data vênia, portanto, que esse item trata-se de falha inapta a ensejar a rejeição das contas do Defendente, razão pela qual deverá ser aplicado o art. 59, II, da LOTCE, relevando a falha em tela para o campo das recomendações.

2.8. [ID.10] SALDO NEGATIVO EM CONTAS DO QUADRO DE SUPERÁVIT/DÉFICIT DO BALANÇO PATRIMONIAL, APESAR DE JUSTIFICATIVAS EM NOTAS EXPLICATIVAS, AS QUAIS NÃO ATENUAM O INEFICIENTE CONTROLE CONTÁBIL POR FONTE/APLICAÇÃO DE RECURSOS

Acrescentou ainda a auditoria a existência de um ineficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit

³ <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>



Financeiro, do Balanço Patrimonial, sem justificativas em notas explicativas.

No entanto, o Executivo Local foi pego de surpresa, visto que a Ilma. Auditora, em seu Relatório de Auditoria, aduz que o Balanço Financeiro do Município segue à risca os dispositivos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Veja-se:

As receitas e despesas orçamentárias informadas no Balanço Financeiro (doc. 5) foram apresentadas de forma detalhada, de modo a evidenciar a existência de um controle contábil por fonte/destinação dos recursos, discriminando as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em obediência ao previsto no MCASP.

Ora, não pode ser considerado como ineficiente o controle contábil, pois no balanço patrimonial fora evidenciado o saldo negativo das contas, o que representou um déficit, caso não tivesse sido demonstrado tal conclusão da auditoria poderia prosperar num caso concreto.

E tal déficit foi ínfimo, merecendo uma recomendação, não maculando, por conseguinte o processo de prestação de contas.

A alegação dá-se no sentido de que o controle por fonte de recurso não seria eficiente já que o quadro do Balanço patrimonial evidencia valores negativos em algumas fontes. Ora, é justamente o contrário, a contabilidade faz o registro correto por fonte de recursos e por isso mesmo apresenta o superávit/déficit financeiro de que fala a Lei 4.320/64 DE FORMA INDIVIDUALIZADA POR FONTE, conforme a referida legislação, bem como a Lei Complementar nº 101/2000.

Ademais, cumpre ponderar que, consoante o subítem 4.2.4. do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o quadro do Superávit / Deficit Financeiro apresenta o superávit/déficit financeiro, apurado conforme o § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964.



COMO A CLASSIFICAÇÃO POR FONTE/DESTINAÇÃO DE RECURSOS NÃO É PADRONIZADA, CABE A CADA ENTE ADAPTÁ-LO À CLASSIFICAÇÃO POR ELE ADOTADA. Poderão ser apresentadas algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro, de modo que o total seja igual ao superávit / déficit financeiro apurado pela diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro conforme o quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes.

Assim, pede pela DESCONSIDERAÇÃO desse ponto da auditoria.

2.9. BALANÇO PATRIMONIAL DO MUNICÍPIO SEM REGISTRAR EM CONTA REDUTORA DO ATIVO O AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS, SITUAÇÃO NÃO COMPATÍVEL COM A REALIDADE MUNICIPAL

Nesse desiderato, aponta o nobre Relatório de Auditoria que haveria uma deficiência por não existir uma conta redutora em relação aos valores inscritos em Dívida Ativa no município constantes no Balanço Patrimonial na conta de ATIVO NÃO CIRCULANTE. Para sustentar seus argumentos, a auditoria cita que teria havido descumprimento do MCASP e dos prazos previstos na Portaria STN 548 de 24/09/2015 (publicada no DOU em 29/09/2015).

Primeiramente, deve-se ter em conta que não houve qualquer prejuízo nas análises de liquidez por parte da auditoria já que os valores da Dívida Ativa foram quase que 100% lançados na conta do ATIVO NÃO CIRCULANTE. Nesse sentido, não houve evidenciação de uma situação não compatível com a realidade.

Nesse contexto, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), os ativos devem ser classificados como circulante quando satisfizerem a um dos seguintes critérios: a) Estiverem disponíveis para realização imediata; e b) Tiverem a expectativa de realização até doze meses após a data das



demonstrações contábeis. Os demais ativos devem ser classificados como não circulantes.

Sendo assim, conforme aduzido pela própria Auditora, os valores registrado em Dívida Ativa **não possuem liquidez**, por isso que os valores de Dívida Ativa foram classificados no Ativo Não Circulante do Balanço Patrimonial. Veja-se:

Considerando que boa parte dos valores registrados na Dívida Ativa não possui alta liquidez (por não ter perspectiva concreta, de fato, de vir a se efetivar como recurso para o ente público), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com base nos Princípios Contábeis da Oportunidade e da Prudência⁴³, exige a regular constituição de provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento⁴⁴.

Ademais, percebe-se que os valores recebidos a título de créditos da Dívida Ativa vêm crescendo, o que representa um incremento na receita do Município:

Tabela 3.2.1a Saldo da Dívida Ativa bruta x Recolhimentos, 2017-2020 – Brejo da Madre de Deus

Descrição	2020	2019	2018	2017
Dívida Ativa bruta (Saldo Final)	21.478.219,48(2)	21.704.953,14	14.974.830,76	13.333.561,71
Recebimentos	226.733,66(4)	126.674,95	89.061,78	342.277,06
% Recebimento ⁴⁵	1,04	0,85	0,67	3,82 ⁴⁶

Fonte: Balanço Patrimonial do município (doc. 6), Apêndice I deste relatório e Relatório de Auditoria do exercício anterior.

Diante de todo o exposto, é evidente que a falha apontada neste ítem não prejudica a análise das contas, em especial a capacidade de pagamentos a curto prazo como um todo. Nesse sentido, deve ensejar apenas o proferimento de recomendação por parte desta Corte de Contas.

2.10. [ID.12] BALANÇO PATRIMONIAL DO MUNICÍPIO COM REGISTRO DEFICIENTE DO PASSIVO DE LONGO PRAZO, UMA VEZ QUE AS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS SE FUNDAMENTAM EM VALORES DESATUALIZADOS

[ID.13] BALANÇO PATRIMONIAL DO MUNICÍPIO COM REGISTRO DEFICIENTE DO PASSIVO DE LONGO PRAZO, UMA VEZ QUE AS



**PROVISÕES MATEMÁTICAS NÃO FORAM APURADAS
CORRETAMENTE**

Alega a auditoria que houve registro deficiente das provisões matemáticas no Balanço Patrimonial da Entidade por se fundar em valores desatualizados. Não merece prosperar tal alegação.

A provisão matemática previdenciária ou reserva matemática e o valor monetário que designa os compromissos do RPPS em relação aos seus participantes em determinada data, ou seja, representa a “reserva garantidora” necessária para honrar os compromissos assumidos pelo RPPS ao criar o regime. A evidenciação do passivo atuarial permite ao usuário da informação contábil concluir sobre a capacidade de o governo municipal arcar com suas obrigações financeiras e previdenciárias futuras.

De se considerar que os valores da reserva matemática previdenciária são aqueles apontados na Avaliação Atuarial Anual, que é elaborada por empresa especialista nesta matéria, ficando todas as informações, metodologias e notas (que são inúmeras), constantes no referido documento, que também faz parte do processo de prestação de contas. Além disso, tal Avaliação Atuarial também é submetida ao Ministério do Desenvolvimento Social, que fiscaliza os regimes próprios de previdência.

Ademais, conforme reconhecido pela própria auditoria, no Balanço Patrimonial, tanto do RPPS quanto o consolidado geral do município, há o registro da referida Provisão matemática, atendendo assim ao que preceitua o Manual de contabilidade e os demais ditames legais.

Ora, cumpre destacar que tal apontamento, com a devida vênia, não possui maior relevância, haja vista que, em que pese ter-se assinalado valor desatualizado, no sistema do governo federal a



atualização dos débitos ocorre de forma automática, como aliás é o mundo moderno automatizado.

Portanto, trata-se de questão sanável com absoluta tranquilidade, não se afastando, então, a possibilidade de realização de RECOMENDAÇÃO.

Ademais, aduz o relatório de auditoria, nos itens ID.12 e ID.13, que existiu o registro inadequado das provisões matemáticas previdenciárias, que é uma das principais informações que evidenciam a real situação patrimonial e financeira do RPPS. Tal provisão é o valor monetário que designa os compromissos do RPPS em relação aos seus participantes em determinada data.

A análise das Demonstrações Contábeis do regime próprio comprova que ele adotou as determinações das NBCASP. Contudo, inconsistências foram observadas, as quais são devidamente detalhadas. Inicialmente, cabe destacar o aspecto da reserva matemática, a qual teve a seguinte definição pela Portaria MPS nº 403/2008:

Art. 17. As avaliações e reavaliações atuariais indicarão o valor presente dos compromissos futuros do plano de benefícios do RPPS, suas necessidades de custeio e o resultado atuarial.

§ 1º O passivo atuarial do RPPS é representado pelas reservas matemáticas previdenciárias que correspondem aos compromissos líquidos do plano de benefícios. (grifo nosso) ;

[...]

§ 3º As reservas matemáticas previdenciárias serão registradas no Passivo Exigível a Longo Prazo, no grupo de contas denominado Provisões Matemáticas Previdenciárias, observado o detalhamento estabelecido no Plano de Contas aplicável aos RPPS.

(grifo nosso)



Vale salientar que a contabilidade é responsável por registrar tais valores, conforme o cálculo actuarial do período, e neste caso, o estudo atuarial realmente apresentou tais valores.

No caso concreto, a auditoria alega que o valor apresentado nas provisões seria bem maior, pois não foi considerado o montante de R\$ 534.774.270,51, relativo as Provisões Matemáticas de benefícios concedidos e a conceder do plano financeiro. Contudo, a informação levantada pelo auditor não deve prosperar, pois conforme consta no DRAA 2020, através da Avaliação Atuarial 2019, em anexo (Anexo 01 – Pag. 33), o valor de Benefícios a Conceder era de R\$ 0,00, enquanto os Benefícios Concedidos totalizavam R\$ 102.051,49.

O resultado das Provisões Matemáticas Previdenciárias – Consolidado no DRAA 2020 (Ano Base: 2019), trouxe o valor de R\$ 6.778.799,14, convergente com o valor apresentado no Balanço Patrimonial 2020.



ANEXO I

PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS

**IPRESB – Instituto de Previdência dos Servidores Municipais do Brejo de
Madre de Deus - PE**

Data-Base: 31/12/2019

Contas	Discriminação	Valores (em R\$)
2.2.7.2.1.00.00	Provisões Matemáticas Previdenciárias - Consolidação	6.778.799,14
2.2.7.2.1.01.00	Plano Financeiro - Provisão Benefícios Concedidos	102.051,49
2.2.7.2.1.01.01	Aposentad/Pensões/Outros Benef do Plano Financeiro do RPPS	188.550.915,72
2.2.7.2.1.01.02	(-) Contribuições do Ente para o Plano Financeiro do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.01.03	(-) Contribuições do Inativo para o Plano Financeiro do RPPS	1.057.740,53
2.2.7.2.1.01.04	(-) Contribuições do Pensionista para o Plano Financeiro do RPPS	102.040,79
2.2.7.2.1.01.05	(-) Compensação Previdenciária do Plano Financeiro do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.01.07	(-) Cobertura de Insuficiência Financeira	187.289.082,91
2.2.7.2.1.02.00	Plano Financeiro - Provisão Benefícios a Conceder	0,00
2.2.7.2.1.02.01	Aposentad/Pensões/Outros Benef do Plano Financeiro do RPPS	474.319.770,64
2.2.7.2.1.02.02	(-) Contribuições do Ente para o Plano Financeiro do RPPS	11.051.466,87
2.2.7.2.1.02.03	(-) Contribuições do Ativo para o Plano Financeiro do RPPS	9.269.378,42
2.2.7.2.1.02.04	(-) Compensação Previdenciária do Plano Financeiro do RPPS	106.615.789,24
2.2.7.2.1.02.06	(-) Cobertura de Insuficiência Financeira	347.383.136,11
2.2.7.2.1.03.00	Plano Previdenciário - Provisão Benefícios Concedidos	1.189.532,45
2.2.7.2.1.03.01	Aposentad/Pensões/Outros Benef Plano Previdenciário do RPPS	1.189.532,45
2.2.7.2.1.03.02	(-) Contribuições do Ente para o Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.03.03	(-) Contribuições do Inativo para o Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.03.04	(-) Contribuições Pensionista para Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.03.05	(-) Compensação Previdenciária do Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.04.00	Plano Previdenciário - Provisão Benefícios a Conceder	5.487.215,20
2.2.7.2.1.04.01	Aposentad/Pensões/Outros Benef Plano Previdenciário do RPPS	82.290.410,94
2.2.7.2.1.04.02	(-) Contribuições do Ente para o Plano Previdenciário do RPPS	38.864.260,60
2.2.7.2.1.04.03	(-) Contribuições do Ativo para o Plano Previdenciário do RPPS	30.543.374,53
2.2.7.2.1.04.04	(-) Compensação Previdenciária do Plano Previdenciário do RPPS	7.395.560,61
2.2.7.2.1.05.00	Plano Previdenciário – Plano de Amortização	0,00
2.2.7.2.1.05.01	(-) Outros Créditos do Plano de Amortização	0,00
2.2.7.2.1.07.00	Provisões Atuariais para Ajustes do Plano	0,00
2.2.7.2.1.07.01	Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário	0,00

Fonte: ACTUARIAL – Assessoria e Consultoria Atuarial Ltda.
Atuário Responsável: Luiz Claudio Kogut – MIBA 1.308

Ademais, quanto à nota explicativa, trata-se de requisito meramente formal, não prejudicando a regularidade das contas prestadas, consoante jurisprudência acerca do tema:

EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO EXECUTIVO MUNICIPAL COMPOSIÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS IMPROPRIEDADE FORMAL PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL RECOMENDAÇÃO. **A constatação de que as Demonstrações Contábeis foram elaboradas de**



acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), demonstrando, adequadamente, todas as variações patrimoniais ocorridas no decorrer do exercício financeiro, motiva a emissão de parecer prévio favorável à prestação de contas anual de governo, sendo cabível recomendação ao atual gestor no que diz respeito à ausência de notas explicativas para justificar a alteração da composição do patrimônio líquido da entidade, por não afetar a prestação em termos materiais, mas oferecer maior riqueza de detalhes as alterações ocorridas.[...] (TCE-MS - BALANÇO GERAL: 26602014 MS 1488067, Relator: OSMAR DOMINGUES JERONIMO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 2335, de 20/01/2020)

De modo que não há qualquer dano real ao erário ou mesmo à higidez da prestação de contas, porquanto as irregularidades apontadas, se é que existem, são meramente formais, não sendo idôneas a atrair qualquer sancionamento contra o gestor público, razão pela qual desde já requer a **DESCONSIDERAÇÃO** desse ponto da auditoria, **OU QUE SEJA NO MÁXIMO EMITIDA RECOMENDAÇÃO**.

2.11. [ID.14] RECOLHIMENTO MENOR QUE O DEVIDO AO RGPS DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DESCOTADAS DOS SERVIDORES, DESCUMPRINDO A OBRIGAÇÃO DE PAGAR AO REGIME GERAL R\$ 190.394,18

[ID.15] RECOLHIMENTO MENOR QUE O DEVIDO AO RGPS DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONAIS, DESCUMPRINDO A OBRIGAÇÃO DE PAGAR AO REGIME GERAL R\$ 743.520,60, PERTENCENTES AO EXERCÍCIO

Apontou o relatório preliminar que não houve repasse integral das contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), deixando de ser repassado o montante de R\$ 190.394,18, relativo a contribuições do servidor e R\$ 743.520,60, relativo à Contribuição



Patronal, conforme Anexos previdenciários encaminhados na Prestação de Contas.

Esclarecemos que nas cotas do FPM dos dias 08.01.2021, 10.02.2020 e 10.03.2021, foram retidos valores para quitação das contribuições previdenciárias junto ao INSS.

Do total não repassado, foi retido nas cotas do FPM em 2021, conforme demonstrativos em anexado pelo Então Prefeito (Anexo 02), o valor montante de R\$ 835.169,14, para pagamento das contribuições não repassadas relativas a 2020, sendo:

- No dia 08/01/2021 retido o montante de R\$ 489.389,55;
- No dia 10/02/2021 retido o valor de R\$ 290.035,88;
- No dia 10/03/2021 retido o valor de R\$ 55.743,71;

Destaque-se, por oportuno, que se deixou de recolher as contribuições previdenciárias de maneira tempestiva, por absoluta impossibilidade, em razão das já mencionadas dificuldades financeiras enfrentadas no exercício de 2020, bem como o aumento da despesa em função do reajuste da folha de pessoal com vencimento vinculado ao salário mínimo, do reajuste do piso salarial dos profissionais do magistério, além do aumento das demais despesas com consumo e serviços.

Vale ainda considerar que a partir de 2020, ano em que se iniciou a pandemia da COVID-19, houve uma série de cortes nas transferências, sobretudo da União para os Estados e Municípios, de modo que o referido momento de calamidade pública deve também ser observado para fins de ponderação desse ilustre TCE frente às contas tratadas na presente auditoria.

Diante de tal situação, não podendo deixar de realizar outras despesas indispensáveis, como o pagamento da folha dos servidores, e aquelas necessárias à manutenção de serviços públicos essenciais, o



Prefeito não pôde recolher tempestivamente todas as contribuições previdenciárias.

No caso concreto, é patente que a irregularidade vislumbrada decorreu de situações e circunstâncias fáticas que fogem à ingerência do Interessado, enquanto Prefeito Municipal, que indisponha de recursos disponíveis em saldo suficiente a dar azo a todas as necessidades para continuidade dos serviços essenciais e, ao mesmo passo, adimplir tempestivamente todos os compromissos previdenciários.

Essa Corte de Contas é sempre sensível à realidade da Gestão Municipal, pelo que se roga, mais uma vez, um olhar compreensivo, justo, sobre a questão posta em lume, sobretudo considerando-se a nova perspectiva inaugurada pela Lei nº 13.655/2018 em matéria de direito público e responsabilidade de agentes públicos. Nesse sentido, o art. 22 da LINDB dispõe expressamente que as dificuldades reais do gestor devem ser observadas quando da interpretação de normas sobre gestão pública:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º **Em decisão sobre regularidade de conduta** ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Nessa toada, observa-se que as inovações legislativas promovidas na LINDB pela Lei nº 13.655/2018 quanto à interpretação das normas de direito público, acima pontuadas, são fundamentais ao presente caso; além das relativas à responsabilidade do Gestor Público pelos atos



praticados no trato da coisa pública, o que está previsto no art. 28, a seguir transcrito, por ser de extrema relevância, vejamos:

Art. 28. O AGENTE PÚBLICO RESPONDERÁ PESSOALMENTE POR SUAS DECISÕES OU OPINIÕES TÉCNICAS EM CASO DE DOLO OU ERRO GROSSEIRO.

Ora, Excelências, é cediço que a presente hipótese não se trata de caso que gerou dano injustificável ao erário, nem mesmo ação ou omissão dolosa ou por erro grosseiro do Gestor, tendo sido força das circunstâncias já expostas a impossibilidade de atendimento às determinações legais infringidas de forma tempestiva, sendo – máxima vênia – de todo injustificada a imposição de responsabilidade, nota de improbidade ou mesmo da prática de crime de apropriação indébita previdenciária em face do ocorrido. **De se considerar ainda que, conforme já demonstrado, as contribuições previdenciárias referentes a 2020 foram todas recolhidas, ainda que parte dela tenha sido após findo o referido exercício.**

É nesse sentido, Excelências, que milita o espírito das inovações legislativas trazidas pela Lei Federal nº 13.655/2018, que estatui como dever do julgador analisar as circunstâncias fáticas que condicionaram a atuação do Gestor Público na prática ou na omissão de atos à frente da Gestão Pública, a fim de garantir a expedição de decisão justa, condizente com o grau de responsabilidade atribuível ao gestor, esta somente verificada, repise-se, em caso de dolo ou erro grosseiro; **sendo – por isso – necessária a aprovação, ainda que com ressalvas, das contas em análise, considerando-se a ausência de responsabilidade atribuível diante das circunstâncias fáticas que permeiam o caso, além de comprovada a ausência de dano ao erário injustificável, dolo e erro grosseiro, por ser medida da mais lúdima Justiça!**

2.12. [ID.16] INCAPACIDADE DE PAGAMENTO IMEDIATO OU NO CURTO PRAZO DE SEUS COMPROMISSOS DE ATÉ 12 MESES



Constatou a auditoria que o Município de Brejo da Madre de Deus encerrou o exercício de 2020 demonstrando pouca capacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, se consideradas apenas suas disponibilidades de caixa e bancos.

Como cediço, os passivos devem ser classificados como circulantes quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Os demais passivos devem ser classificados como não circulantes.

Nesse espeque, a auditoria induz que restou constatada a incapacidade do Município de Brejo da Madre de Deus de honrar com seus dividas de curto prazo, exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis.

Ora, a gestão fiscal dos governos é muitas vezes colocada como a principal medida que diferencia a boa da má gestão pública. Todavia, a relação entre os níveis de arrecadação de recursos e de oferta de bens e serviços públicos repousa sobre diversas peculiaridades de cada município. Por vezes, inclusive, os gestores encontram-se diante de um problema de difícil solução: economizar recursos para se proteger de eventuais crises econômicas ou aumentar os níveis de prestação de bens e serviços públicos? Essa e outras questões próprias de cada governo e de cada comunidade são direcionadas, dentre outros fatores, pela política fiscal.

No caso brasileiro, a grande maioria dos municípios limita-se a tentar cortar gastos como medida de gerenciamento fiscal em épocas de crises. Isso porque a maior parte de suas receitas tem origem nas transferências intergovernamentais dos estados e, principalmente, da União. Além disso, o menor grau de competência tributária, a baixa capacidade de arrecadação e de articulação política macrorregional fazem com que especialmente os micro e pequenos municípios fiquem



mais expostos a choques econômicos como os efeitos observados na pandemia da COVID-19.

E nessa senda é que surge a necessidade de se analisar o exercício financeiro de 2020 de Brejo da Madre de Deus com grandes ressalvas, para não se lançar sobre os ombros do gestor municipal resultados negativos oriundos de fatos imprevisíveis e da natureza, como foi exatamente o caso da deflagração do novo coronavírus.

Portanto, ilustre TCE, apontar como irregularidade o fato de um município como o de Brejo da Madre de Deus ter dificuldades de pagar suas contas é um tanto quanto desarrazoado, para ficar no mínimo.

Assim, pugna pelo afastamento do apontamento, reservando-o ao campo das recomendações, se entender necessário.

2.13. [ID.17] RECEITA CORRENTE LÍQUIDA APURADA INCORRETAMENTE A MENOR NOS DEMONSTRATIVOS FISCAIS, PREJUDICANDO, AO LONGO DO EXERCÍCIO, A VERIFICAÇÃO PRECISA DOS LIMITES, LEGAIS E PRUDENCIAIS, ESTABELECIDOS PELA LRF

Nesse contexto, a Ilma. Auditora aponta que a Receita Corrente Líquida (RCL) precisaria ser ajustada pela dedução das emendas parlamentares individuais (R\$ 1.620.227,00) e de bancada (R\$ 100.000,00), o que corresponderia a uma RCL ajustada para o cálculo da DTP de R\$ 98.004.599,58. Veja-se:

Como será visto adiante, para a apuração do comprometimento da despesa total com pessoal (DTP), a RCL acima aferida precisa ser ajustada pela dedução das emendas parlamentares individuais, R\$ 1.620.227,00 e de bancada, R\$ 100.000,00 o que corresponderá a uma RCL ajustada para o cálculo da DTP de R\$ 98.004.599,58.

Entretanto, cumpre destacar que a Receita Corrente Líquida (RCL) do Município de Brejo da Madre de Deus alcançou R\$99.724.826,58 ao final de 2020. Desse modo, a diferença de R\$ 1.720.227,00 a maior no



cálculo da auditoria não apresenta relevância material e decorreu de ajustes feitos pela auditoria quanto aos dados da arrecadação municipal.

Assim, pugna pelo afastamento do apontamento, reservando-o ao campo das recomendações, se entender necessário.

2.14. [ID.18] DESPESA TOTAL COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE PREVISTO PELA LRF.

[ID.19] REINCIDENTE EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE DESPESA TOTAL COM PESSOAL

[ID.20] DESPESA TOTAL COM PESSOAL APURADA INCORRETAMENTE A MENOR NOS DEMONSTRATIVOS FISCAIS, PREJUDICANDO, AO LONGO DO EXERCÍCIO, A VERIFICAÇÃO PRECISA DA OEDIÊNCIA AOS LIMITES LEGAL E PRUDENCIAL ESTABELECIDOS PELA LRF

De fato, Doutos Conselheiros, nada obstante os esforços do ora defendente para redução das despesas com pessoal, no período analisado no presente processo, o limite previsto no artigo 20, inciso III, alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal foi ultrapassado. No entanto, tal fato, no caso concreto, não pode implicar a irregularidade das contas, conforme passa a demonstrar.

De início, é imperioso lembrar que o ora Defendente apenas exerceu o cargo entre 05/06/2020 até 01/07/2020, ou seja, MENOS DE UM MÊS. Sendo assim, é evidente que o Sr. Josevaldo não teve tempo hábil para adequar a DTP aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desde já, é importante ressaltar que o ora defendente herdou do seu então Prefeito um comprometimento de 73,50% da RCL com DTP. Tal fato, por si só, revela que o excesso de despesas com pessoal é um problema histórico do Município de Brejo da Madre de Deus, e que a readequação não é de fácil execução.



Nessa esteira, a gestão vem envidando esforços para atingir o patamar legal da relação entre DTP x RCL, tendo realizado diversas exonerações nos últimos exercícios.

Ademais é importante rememorar que o legislador pátrio, ao estabelecer limite para as despesas com pessoal, tinha, entre outros, o intuito de evitar que as entidades públicas virassem verdadeiros cabides de empregos.

Pois bem, Douto Julgador e, no caso dos autos, o excesso de despesas com pessoal não decorre de uma política de apadrinhamento ou criação de cabides de emprego.

Importante destacar, ainda, que o excesso de despesas com pessoal não é uma exclusividade do Município de Brejo da Madre de Deus. É a realidade de muitos municípios brasileiros e decorre da injusta divisão do bolo fiscal, o que demanda uma revisão do pacto federativo.

No Estado de Pernambuco, segundo dados do próprio Tribunal de Contas, em 2017, dos 184 Municípios, 168 estavam acima do limite prudencial de despesas com pessoal e 124 extrapolaram o limite previsto na LRF.

Verifica-se, portanto que o excesso de despesas com pessoal é uma constante em vários municípios, e, a situação tende a piorar, conforme projeção feita por esse Tribunal.

Nesse sentido, sendo uma situação que atinge mais de 68% dos municípios pernambucanos, há de se questionar: o descumprimento do limite de despesa com pessoal decorre da ausência de preocupação do Prefeito com o equilíbrio das contas públicas?

Com a devida vênia, entendemos que não!



Parece-nos que em razão de uma enorme carência de serviços públicos, inclusive em áreas essenciais, como saúde e educação, nos últimos o Governo Federal buscou atender essa demanda histórica, criando de diversos programas de assistência social, saúde e educação. Registre-se que a maioria desses programas, apesar de federais, imputaram diversas responsabilidades aos Municípios, inclusive de contratação de pessoal, repassando-lhe, portanto, o ônus.

É bem verdade que o Governo Federal repassa aos municípios verbas para a execução dos programas, no entanto, tal quantia quase sempre é integralmente aplicada na remuneração de pessoal. Ora, assim é impossível manter o limite de despesas com pessoal dentro do patamar exigido pela lei de responsabilidade fiscal.

Exemplo clássico de tal situação verifica-se em relação aos repasses do FUNDEB. Conforme artigo 22 da Lei 11.414/2007, "*Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública*". Ora, o percentual indicado no referido artigo já é superior ao estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Registre-se ainda, que, além dos 60% previstos supra, parte dos 40% dos recursos do FUNDEB destinam-se à remuneração de profissionais que não estão diretamente relacionados ao magistério.

Nesse norte, obrigar o gestor a reduzir as despesas com pessoal é obrigá-lo a abandonar algumas políticas públicas de assistência à saúde e de educação, que são indispensáveis ao desenvolvimento do país.

É nesse sentido, Douto Conselheiro, que em diversos Tribunais de Contas do país tem se discutido a possibilidade de desconsiderar os gastos de pessoal oriundos de programas federais, em especial os da área de saúde, educação e assistência social no cálculo do limite de



pessoal imposto pela LRF. Sobre o tema, respondendo consulta da APPM – Associação Piauiense dos Prefeitos Municipais, PROCESSO TC/010574/2014, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, entendeu:

Quanto ao mérito, após as manifestações apresentadas em audiência pública, no relatório da DFAM e parecer do Ministério Público de Contas, esta Relatoria entende que o TCE não possui competência para modificar a forma de cálculo da LRF. Seria mais razoável observar se efetivamente o percentual que excedeu o limite da LRF se deveu a esses programas federais. ATRIBUIR RESPONSABILIDADE AO GESTOR, REPROVANDO SUAS CONTAS, POR PROGRAMAS CRIADOS PELO GOVERNO FEDERAL, QUE BENEFICIAM A POPULAÇÃO E QUE O GESTOR NÃO POSSUI INGERÊNCIA SOBRE OS MESMOS, PODERIA INVIABILIZAR A EXECUÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS, POIS OS MUNICÍPIOS SE VERÃO FORÇADOS A RECUSAR ESSES RECURSOS PORQUE NÃO PODEM RESPONDER PELAS DESPESAS DE PESSOAL.

Diante do exposto, por ser a manifestação mais razoável, voto de acordo com o MPC:

- a) Pela impossibilidade de exclusão dos gastos com programas federais do cálculo do índice de despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) Não reprovar as contas de governo sob a alegação de que o índice de pessoal do Poder Executivo Municipal, previsto na LRF, foi descumprido, quando for observado que o gestor atendeu às seguintes situações: Demonstração cabal de que o índice da despesa de pessoal foi cumprido com a exclusão dos recursos transferidos pelo governo federal para o custeio dos programas com a saúde da apuração da Receita Corrente Líquida e com a retirada dos gastos com os profissionais de saúde custeados por programas federais da despesa de pessoal; Demonstração de que foram adotadas todas as providências da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal para reduzir a despesa com pessoal; Demonstração de que foram adotadas todas as providências cabíveis para otimizar a receita própria do município; Demonstração de que, no período em que o índice foi descumprido, o gestor não contratou servidores comissionados ou realizou terceirização ilícita.

Parece-nos que o caso dos autos adequa-se exatamente à hipótese da consulta citada supra, pelo que, não pode o presente processo de gestão fiscal ser julgado irregular. Conforme bem entendeu o Tribunal de Contas do Piauí não é razoável punir um gestor em razão de excesso de despesas com pessoal decorrentes da execução de



programas que beneficiam a população, sobretudo aquela mais carente.

No caso concreto, durante toda a Gestão da Chapa do ora defendente, houve uma grande ampliação dos serviços públicos municipais, pelo que ainda não foi possível alcançar o patamar desejável da DTP.

Vê-se, portanto, que o excesso de despesas com pessoal não pode ser imputada ao ora defendente. Trata-se de uma consequência da ampliação dos serviços públicos, sobretudo de saúde e educação.

Ora, Excelência, não se pode olvidar que o artigo 5º, inciso IV, c/c § 1º, da Lei 10.028/2000 prevê que, no caso de infração administrativa contra as leis de finanças pública decorrente da omissão do dever de ordenar ou promover a execução de medida para redução das despesas com pessoal, a multa deve ser aplicada ao **“AGENTE QUE LHE DER CAUSA”**.

No caso dos autos, como destacado supra, não se pode afirmar que o ora interessado deu causa ao excesso de despesas com pessoal, não podendo, portanto, ser aplicada qualquer sanção ao gestor ou mesmo rejeitadas suas contas.

Acontece que, o próprio Relatório de Auditoria aponta que o Decreto Legislativo Federal nº 6/2020 e o Decreto Legislativo Estadual nº 9/2020 reconheceram o Estado de Calamidade Pública em virtude da pandemia de COVID, em âmbito nacional e estadual, respectivamente, até 31 de dezembro de 2020.

Assim, considerando que o artigo 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal, versa sobre os prazos para recondução da Despesa Total com Pessoal e as sanções aos entes, em caso de não obediência desses prazos, temos que os municípios pernambucanos, para o exercício de



2020, estão dispensados da necessidade de retorno da DTP aos limites previstos, por força do artigo 65.

Então, requer a aplicação desta regra, ao presente caso, para que haja a aprovação das contas.

Diante do exposto, é que se requer o afastamento desta irregularidade para o campo das recomendações.

2.15. [ID.21] INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM QUE HOUVESSE DISPONIBILIDADE DE RECURSOS, VINCULADOS OU NÃO VINCULADOS, PARA SEU CUSTEIO.

[ID.22] REALIZAÇÃO DE DESPESA NOVA, NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO ÚLTIMO ANO DO MANDATO, SEM CONTRAPARTIDA SUFICIENTE DE DISPONIBILIDADE DE CAIXA

Em relação a ID.21 a auditoria retrata inscrição de Restos a Pagar Processados, com recursos vinculados e não vinculados sem a devida disponibilidade de Caixa, conforme tabelas abaixo elaboradas pela auditoria:


Tabela 5.4a Restos a Pagar Processados e Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo, 2020
 Brejo da Madre de Deus

Descrição	Receitas de impostos e transferências de impostos Educação	Transferências Fundeb	Outros Recursos Vinculados à Educação	Receitas de impostos e transferências de impostos Saúde	Outros Recursos Vinculados à Saúde	Recursos Vinculados RPPS Plano Financeiro	Outros Recursos Vinculados	Recursos Não Vinculados
Disponibilidade de Caixa Bruta (1)	1.173,22(1)	3.874,67(1)	370.584,52(1)	938,84(1)	143.169,26(1)	12.806,97(1)	1.098.323,62(1)	347.669,06(1)
Restos a Pagar Processados de exercicios anteriores (2)	748.871,27(1)	762.654,44(1)	1.511.232,71(1)	1.037.755,62(1)	1.214.625,43(1)	9.203,80(1)	0,00(1)	3.758.408,91(1)
Restos a Pagar Não Processados de exercicios anteriores (3)	0,00(1)	0,00(1)	523.260,86(1)	0,00(1)	0,00(1)	0,00(1)	254.075,14(1)	214.672,09(1)
Demais obrigações financeiras (4)	0,00(1)	0,00(1)	0,00(1)	0,00(1)	0,00(1)	0,00(1)	6.508.755,66(1)	0,00(1)
Disponibilidade de caixa antes da inscrição de Restos a Pagar Processados (5=1-2-3-4)	-747.698,05	-758.779,77	-1.663.909,05	-1.036.816,78	-1.071.456,17	3.603,17	-5.664.507,18	-3.625.411,94
Restos a Pagar Processados do exercicio (6)	8.916,45(1)	5.080.727,39(1)	0,00(1)	1.932.516,63(1)	1.392.137,36(1)	1.515.955,75(1)	11.368,68(1)	3.648.193,55(1)
Restos a Pagar Processados do exercicio inscritos sem disponibilidade de caixa (7=6-5)	8.916,45(1)	5.080.727,39(1)	0,00(1)	1.932.516,63(1)	1.392.137,36(1)	1.512.352,58(1)	11.368,68(1)	3.648.193,55(1)
Disponibilidade de Caixa para inscrição de Restos a Pagar Não Processados (8=5-6)	-756.614,50	-5.839.507,16	-1.663.909,05	-2.969.333,41	-2.463.593,53	-1.512.352,58	-5.675.875,86	-7.273.605,49
Restos a Pagar Não Processados do Exercício (9)	8.000,00(1)	13.440,00(1)	13.621,29(1)	0,00(1)	407.095,30(1)	0,00(1)	325.008,89(1)	1.922.236,17(1)
Restos a Pagar Não Processados do Exercício Inscritos sem Caixa (10=9-8)	8.000,00(1)	13.440,00(1)	13.621,29(1)	0,00(1)	407.095,30(1)	0,00(1)	325.008,89(1)	1.922.236,17(1)

Fonte: (1)Siconfi, RGF, Anexo 05 (doc. 73, p. 14)

Tal irregularidade não macula o processo de prestação de contas, tendo em vista que a gestão conseguiu cumprir todos os dispositivos constitucionais e obrigações de gestão exigidos pelo TCE.

Quantos aos Restos a Pagar Não Processados, ainda deve ser ressaltado que tais despesas não passaram pela fase de liquidação, não gerando obrigação de pagamento, uma vez que o serviço não foi prestado e/ou o produto não foi recebido.

Os artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64 estabelecem que o credor só terá direito adquirido e poderá receber o valor contratado após o cumprimento da condição suspensiva prevista no contrato de fornecimento dos bens ou prestação dos serviços. *In verbis*:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;



II - a importância exata a pagar; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012)
III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;
II - a nota de empenho;
III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Corroborando com o entendimento, HERALDO DA COSTA REIS, no trabalho, Restos a Pagar Não Processados, publicado pelo IBAM⁴, pág. 02, comenta:

Assim, em razão do mencionado procedimento, vários resultados, tais como o financeiro, o primário, o nominal, o econômico e a situação líquida patrimonial, sofrem consequências danosas, o que nos leva a recomendar a extinção da conta Restos a Pagar Não Processados, porque, em realidade, estes não existem. O que existe são contratos e convênios, de vigências plurianuais, em franca execução, cujo reconhecimento das obrigações dependerá do cumprimento de alguma exigência no período seguinte, ao qual, portanto, a despesa efetiva pertencerá.

Destarte, considerando que os Restos a Pagar não processados não se configuram em despesas propriamente concretizadas, existindo apenas uma expectativa, espera-se que o apontamento em tela seja relevado ao campo das recomendações.

Não obstante, oportuno rememorar que em outras recentes oportunidades, esta Egrégia Corte entendeu que a presente deficiência não se fazia suficiente para macular as contas do Interessado. Vejamos:

67ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 03/10/2019
PROCESSO TCE-PE Nº 18100484-7
RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES
MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas – Governo
EXERCÍCIO: 2017
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Araripina
INTERESSADOS:

http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/restos_naoprocessados_1.pdf



José Raimundo Pimentel do Espírito Santo
PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-PE)
ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA
PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

PARECER PRÉVIO

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 03/10/2019,

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 70), da defesa e petições complementares apresentadas (docs. 77, 94 e 116);

CONSIDERANDO que houve extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal pelo Poder Executivo Municipal, no percentual de 64,44%, ao final do exercício, contrariando o art. 20, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no entanto, a Prefeitura ainda estaria dentro do prazo total para a recondução da DTP aos limites previstos na LRF (até o 1o Quadrimestre/2018), haja vista o disposto no art. 23, caput, c/c art. 66, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que houve déficit de execução orçamentária, correspondendo este a R\$ 3.919.807,48, no exercício em análise, evidenciando a realização de despesa em volume superior às receitas arrecadadas, conforme demonstrado no item 2.4 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que houve a inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio;

CONSIDERANDO 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 o empenho de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro para tanto, em montante acima da receita recebida no exercício;

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 n 131/2009, na Lei n o o 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal;

CONSIDERANDO tratar-se do primeiro ano de mandato do interessado à frente do Poder Executivo Municipal, tendo este recebido a Prefeitura em situação precária, com o limite da DTP já extrapolado (3o Quadrimestre/2016, no percentual de 63,18% da RCL) e envidado esforços para a redução de tal limite;

CONSIDERANDO que a extrapolação do limite da DTP, em relação às deficiências constatadas, representa o único descumprimento mais gravoso dentro do quadro de limites constitucionais e legais;



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 Araripina a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). José Raimundo Pimentel Do Espírito Santo, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2017.

E é nesse sentido que caminha a jurisprudência, no máximo lançando mão de Recomendação ao gestor público quando desse tipo de “irregularidade” apontada:

EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO EXECUTIVO MUNICIPAL RESULTADOS DO EXERCÍCIO ATENDIMENTO AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS PERTINENTES IMPROPRIEDADES AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DO EXTRATO BANCÁRIO COM SALDO EM 31 DE DEZEMBRO (CONSOLIDADO) REMESSA DE BALANCETES MENSIS FORA DO PRAZO **INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE DE CAIXA MANUTENÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE CAIXA EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA NÃO OFICIAL DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS ELABORADOS COM INCONSISTÊNCIA REALIZAÇÃO DE REMANEJAMENTO SEM AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS NÃO COMPROMETIMENTO DA ANÁLISE E DA CONFIABILIDADE DAS CONTAS PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA RECOMENDAÇÕES ADVERTÊNCIA.** 1. A ausência de apresentação do extrato bancário com saldo em 31 de dezembro (consolidado) deve ser objeto de ressalva, que resulta a recomendação ao responsável para que, nas próximas prestações de contas, encaminhe os extratos bancários, mesmo que apresentem o saldo zerado (R\$ 0,00). 2. À intempestividade da remessa dos balancetes mensais do Executivo Municipal, é imposta a ressalva, assim como a recomendação ao gestor para que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos a este Tribunal. 3. Verificada a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade de caixa, mas justificada pelo Gestor Público a realização, no decorrer do mandato, de ajustes de forma a impedir o acúmulo excessivo de passivos financeiros, observando os preceitos da LRF ao corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, aplica-se a ressalva quanto ao fato e recomenda-se que o Gestor Público atual observe a respeito da importância do controle do passivo financeiro, de modo a



nãocomprometer o andamento do exercício seguinte, o que não é recomendável ao equilíbrio das contas públicas. 4. Ressalva-se a manutenção de disponibilidade de caixa em instituição financeira não oficial e recomenda-se ao Gestor Públicoatual, ou quem vier a sucedê-lo, que adote medidas para manter as Disponibilidades de Caixa em instituições FinanceirasOficiais (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), ressalvados os casos previstos em lei, cumprindo desta forma o quedetermina o art. 164, § 3º, da CF/88 e o art. 43 da LRF. 5. No que tange aos Demonstrativos Contábeis elaborados com inconsistência, recomenda-se que os registrem devidamente e,na necessidade de eventual alteração, que seja feita conforme as normas aplicadas ao setor público. 6. A realização de remanejamento sem autorização do legislativo, acompanhada da justificativa pelo responsável de que osDecretos de suplementações ou remanejamentos não ultrapassaram o percentual de 5% (cinco por cento) autorizado na LOA e no seu entender tinham prévia autorização legislativa, também merece ressalva e resulta a recomendação para que seainserida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a disposição expressa para autorizaçã (TCE-MS - CONTAS DE GOVERNO: 26822019 MS 1963711, Relator: JERSON DOMINGOS, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 2780, de 30/03/2021)

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO. DESPESAS COM PESSOAL. CUMPRIMENTO. ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE. APURAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO. EXCLUSÃO DA RECEITA DE 1% DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. ART. 159, INCISO I, ALÍNEA 2ª DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. PERTINÊNCIA. APURAÇÃO DOS GASTOS EM SAÚDE. **INCLUSÃO DAS DESPESAS INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DE EXERCÍCIO ANTERIOR NO EXERCÍCIO EM QUE FORAM PAGAS, E NÃO COMPUTADAS NO EXERCÍCIO DE ORIGEM POR FALTA DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA. POSSIBILIDADE. CONSULTA N. 932736. PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES. PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO. LEI FEDERAL N. 13.005, DE 2014.** (TCE-MG - PCTAS EXECUTIVO MUNICIPAL: 958696, Relator: CONS. GILBERTO DINIZ, Data de Julgamento: 30/08/2016, Data de Publicação: 19/09/2016)

Portanto, dada a ausência de prejuízo, pugna pela DESCONSIDERAÇÃO desse ponto da auditoria, mormente a TOTAL AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO GESTOR. Afinal, o que sempre se pretendeu foi a plena execução da programação orçamentária e a ausência de



disponibilidades decorre de inúmeros fatores, muitos dos quais totalmente alheios à vontade do gestor.

Retrata, ainda, a auditoria que:

O art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 veda ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Ocorre que a LC nº 173, de 2020, em seu art. 7º, repita-se, incluiu alterações significativas na LRF, e uma delas está assentada no inciso II do § 1º do novo art. 65 ao dispor que:

“Art. 65 - ...
§ 1º - Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:
I - ...
II – **serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42**, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública”

Ora, a LC 173 de 2020 representou verdadeira flexibilização legal em tempos de pandemia, momento em que a situação financeira dos municípios de pequeno porte, que já são calamitosas, sofrem ainda maiores impactos negativos, devendo-se portanto, na análise das contas, considerar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Ademais, veja-se Decreto 10.579 de 2020, que, entre outros termos, dispõe:



Art. 1º Excepcionalmente no ano de 2020, poderão ser empenhadas as despesas de que trata o art. 27 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual a serem executadas até 31 de dezembro de 2021, desde que devidamente justificado pela unidade gestora responsável.

§ 1º Na hipótese prevista no caput, as parcelas das despesas empenhadas em 2020 relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual a serem executadas em 2021 terão seus saldos não liquidados cancelados pela unidade gestora responsável até 31 de dezembro de 2021.

Trata-se do chamado Regime Extraordinário Fiscal (REF), instituído pela Emenda Constitucional 106, de 7 de maio de 2020. O referido decreto tem vigência sobre as despesas classificadas no período excepcional de calamidade no enfrentamento da pandemia.

Portanto, tem-se total flexibilização quanto às regras atinentes à inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira, como não poderia deixar de ser, dado o total estado de calamidade pública enfrentado no País e no mundo.

Assim, por tais razões, pede desde já pela DESCONSIDERAÇÃO desse item da auditoria ou que, no máximo, seja emitida RECOMENDAÇÃO ao gestor público.

2.16. [ID.23] REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB SEM LASTRO FINANCEIRO, EM MONTANTE ACIMA DA RECEITA RECEBIDA NO EXERCÍCIO

Nesse contexto, acerca da ID.23, a Ilma. Auditora aduz que as despesas do FUNDEB (R\$ 40.508.360,17, doc. 27) foram R\$ 6.559.538,14 maiores do que as receitas recebidas do FUNDEB (R\$ 33.948.822,03, Apêndice I).

No entanto, admite-se, porém, que até 5% dos recursos recebidos à conta do Fundo, inclusive relativos à complementação da União,



poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional, conforme o art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Isto posto, a Prefeitura de Brejo da Madre de Deus alcançou o percentual de -4,32% (percentual obtido pelas duas metodologias), cumprindo a exigência acima disposta.

Portanto, quanto à questão, não há que se falar em qualquer irregularidade grave digna a ensejar, por exemplo, a aplicação de sanção contra o gestor público, cumprindo-se invocar os princípios da verdade material – segundo o qual deve a autoridade administrativa perquirir a realidade ainda que para isso se flexibilize a formalidade -, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sobretudo porquanto inexistente qualquer má-fé do gestor.

A título de fortalecimento da tese, veja-se que a jurisprudência segue exatamente nessa linha sempre que evidente a inexistência de dolo:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FUNDEB. ART. 11, CAPUT, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DOLO. APELAÇÃO IMPROVIDA. 1. Trata-se de apelação interposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra sentença proferida pelo juízo da 18ª Vara Federal de Pernambuco, que julgou improcedente pedido formulado em **ação por ato de improbidade administrativa, que pretendia, com fundamento no art. 11, caput, da Lei n. 8.429/92, impor sanções ao ex-gestor do Município de Santa Terezinha/PE, por haver aplicado, no ano de 2010, apenas 21,70% (vinte e um vírgula setenta por cento) de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o mandamento contido no caput do artigo 212 da Constituição Federal, bem como por ter realizado despesas com recursos do FUNDEB sem lastro o devido financeiro, deixando um saldo contábil negativo correspondente a -1,62% (um vírgula sessenta e dois por cento) dos recursos anuais do Fundo.** 2. "É pacífico no STJ que o ato de improbidade administrativa, estabelecido no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011). Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, estar caracterizada a presença do elemento subjetivo. A razão para



tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé" (REsp. n.º1.819.704, relator o Ministro Herman Benjamin, julgado no dia 01/10/2019). Nesse sentido, conferir: AgRg no REsp. n.º1.500.812, relator o Ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 28/5/2015; REsp n.º1.512.047, relator o Ministro Herman Benjamin, DJe de 30/6/2015; AgRg no REsp. n.º1.397.590, relatora a Ministra Assusete Magalhães, DJe de 5/3/2015; AgRg no AREsp. n.º 532.421, relator o Ministro Humberto Martins, DJe de 28/8/2014. 3. No caso, agiu corretamente o juiz sentenciante ao reconhecer que as irregularidades apontadas configuraram falhas pontuais na gestão, o que não se confunde com ato de improbidade, porquanto ausente o dolo. Os elementos dos autos demonstraram, inclusive, que, nos demais anos do mandato do réu, foram aplicados em ações de educação percentuais superiores ao mínimo exigido constitucionalmente (2008: 27,01%; 2009: 27,61%; 2011: 29,68%) e que, mesmo no ano de 2010, foi aplicado o subpercentual de 60% dos recursos na remuneração dos profissionais do magistério (id. 4058303.2609280, pg. 7). 4. Apelação desprovida. (TRF-5 - AC: 08003495220164058303, Relator: Desembargador Federal Leonardo Resende Martins (Convocado), Data de Julgamento: 19/07/2020, 3ª Turma)

Diante do exposto, tendo em vista que não houve prejuízo para a gestão, entende-se que tais fatos não devem macular o processo de Prestação de Contas, sendo assim, pedimos o afastamento deste ponto de irregularidade.

Portanto, o interesse público, que está bem acima das meras formalidades contábeis, fora PLENAMENTE SATISFEITO, porquanto a verba oriunda do FUNDEB foi direcionada exatamente para a consecução de políticas públicas voltadas à manutenção do ensino no Município de Brejo da Madre de Deus. E é em questões com essa que se deve perquirir a verdade material, lançando-se mão do princípio da instrumentalidade das formas e do formalismo moderado, sempre que o fim último colimado pela norma restar alcançado.

Nesse sentido, manifesta-se a jurisprudência:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO. RECONHECIMENTO. MÉRITO. **APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO FORMALISMO MODERADO E DA VERDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUÇÃO DO OBJETO AJUSTADO.**



COMPROVAÇÃO. DANO AO ERÁRIO AFASTADO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. QUITAÇÃO AO RESPONSÁVEL. RECOMENDAÇÃO. 1. ENCONTRA-SE PRESCRITO O PODER-DEVER SANCIONATÓRIO DESTE TRIBUNAL QUANDO OCORRE O TRANSCURSO DE MAIS DE 8 (OITO) ANOS DA OCORRÊNCIA DA PRIMEIRA CAUSA DE INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO, SEM TER SIDO PROFERIDA DECISÃO DE MÉRITO, CONSOANTE ESTABELECIDO NO ART. 118-A, II DA LEI COMPLEMENTAR N. 102/08. 2. A PRESTAÇÃO DE CONTAS É DEVER INSCULPIDO NO ART. 70, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA, COMPETINDO AO GESTOR PRESTAR CONTAS DA INTEGRALIDADE DAS VERBAS ESTATAIS REPASSADAS E O ÔNUS DA PROVA QUANTO À REGULAR APLICAÇÃO DESSES RECURSOS. 3. **APLICAM-SE OS PRINCÍPIOS DO FORMALISMO MODERADO E DA VERDADE MATERIAL QUANTO ÀS IMPROPRIEDADES IDENTIFICADAS NA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO QUE NÃO MACULARAM O ALCANCE DAS METAS E OS OBJETIVOS PACTUADOS. 4. CONSTATADO QUE OS RECURSOS FORAM RECEBIDOS, EVIDENCIADO QUE O OBJETO AVENÇADO FOI CUMPRIDO E IDENTIFICADA A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS, AFASTA-SE A IMPOSIÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.**

(TCE-MG - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: 734812, Relator: CONS. SUBST. HAMILTON COELHO, Data de Julgamento: 30/08/2016, Data de Publicação: 24/08/2017)

Portanto, faz-se imperiosa a DESCONSIDERAÇÃO desses pontos da auditoria, no máximo emanando-se RECOMENDAÇÃO ao gestor.

2.17. [ID.24] AGRAVAMENTO DO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS, HAJA VISTA PIORA NO RESULTADO PREVIDENCIÁRIO, O QUE SIGNIFICA AUMENTO DA NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO REGIME PARA PAGAR OS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DO EXERCÍCIO.

[ID.25] UTILIZAÇÃO IRREGULAR DE RECURSOS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO PARA COBRIR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS

A Portaria MPS define Plano Financeiro e Plano Previdenciário:

PORTARIA MPS nº 403/2008
Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:
(...)



XX - Plano Previdenciário: sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria;

XXI - Plano Financeiro: sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro;

O Município de Brejo da Madre de Deus optou pela segregação de massas, e o fundamento desta medida foi separar um plano deficitário até sua extinção, com insuficiências custeadas pelo ente federativo, e a criação de um Plano Previdenciário com capitalização de recursos e formação de reservas com o fim de manter um plano de benefícios equilibrado, do ponto de vista atuarial, para novos servidores.

O Plano Financeiro, como citado pela própria Auditoria, é estruturado pelo Regime de Repartição Simples ou Fluxo de Caixa, onde as atuais contribuições são utilizadas para custear os atuais benefícios. Tal regime se fundamenta pela não formação de reservas, nem tampouco a capitalização de recursos.

O fato de não ter havido a capitalização de recursos no Plano Financeiro é resultado da estratégia atuarial da segregação de massas, e a própria essência da medida caracteriza a não capitalização do sistema de repartição simples.

Trata-se de um plano de benefícios em extinção sem a possibilidade de novas adesões, em que pela sua estrutura não haverá equilíbrio financeiro e atuarial até o seu fim, haja vista que em determinado momento haverá apenas aposentados e pensionistas, sem



receita alguma de contribuições. Nesta situação de insuficiência, o custeio será exclusivamente suportado pelo Ente Federado.

As Avaliações Atuariais do RPPS de Brejo da Madre de Deus, com datas-bases de dos anos anteriores concluem que as alíquotas de equilíbrio estão corretas e devem ser aplicadas (como de fato têm sido) atualmente as sugeridas para o servidor ativo e para o Ente Federado.

Vem sendo monitorado pela gestão do RPPS a situação do saldo financeiro de modo a restabelecer o seu equilíbrio, empreendendo as ações necessárias para adoção das propostas do Relatório de Avaliação Atuarial, mormente a compensação previdenciária junto ao INSS.

O cálculo atuarial do exercício anterior e posterior ao ora defendido, e a adoção tempestiva das alíquotas neles sugeridas, provam que o Defendente adotou todas as medidas legais para sanar o déficit atuarial do RPPS, a fim de que haja sustentabilidade desse Fundo Previdenciário, em consonância com os preceitos basilares da Constituição Federal, artigos 37 e 40, e da Lei Federal nº 9.717/98;

Todas as medidas atuariais sugeridas - tanto pela equipe técnica responsável pela elaboração do cálculo atuarial, como por essa Corte de Contas - estão sendo adotadas e cumpridas implantando todas as alíquotas e repasses tempestivos.

O TCE/PE já decidiu, em situações semelhantes, pela aprovação das contas do gestor:

TRIBUNAL DE CONTAS PROCESSO TCE-PE Nº 1480135-8 SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 20/01/2015 PRESTAÇÃO DE CONTAS DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE BELÉM DO SÃO FRANCISCO - IPSEBE (EXERCÍCIO DE 2013) UNIDADE GESTORA: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE BELÉM DO SÃO FRANCISCO - IPSEBE INTERESSADO: Sr. NELSON JOSÉ PIRES ADVOGADO: Dr. FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS - OAB/PE Nº 23.285 RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA ACÓRDÃO T.C. Nº 041/15 VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1480135- 8, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da



Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, a Defesa e os documentos acostados aos autos;

CONSIDERANDO que a única irregularidade constatada foi devidamente afastada em sede de Nota Técnica de Esclarecimento;

CONSIDERANDO a contumaz de ausência de repasses que deveriam ser efetuados pela Prefeitura Municipal e pela Autarquia Belemita de Cultura, Desportos e Educação de Belém do São Francisco - CESVASF;

CONSIDERANDO que o gestor do citado Instituto de Previdência oficiou os Órgãos responsáveis pelos aludidos encargos decorrentes de contribuições repassadas intempestivamente, porém sem lograr êxito;

CONSIDERANDO a existência de um déficit da ordem de R\$ 79.518.960,52 e uma dívida atuarial de R\$ 79.918,55 per capita;

CONSIDERANDO que cabe ao Gestor Municipal acompanhar a solidez do RPPS de modo que o regime ofereça tanto segurança jurídica ao conjunto dos segurados do sistema, quanto a garantia ao Município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de suas metas fiscais;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal e no artigo 59, inciso I da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), Em julgar REGULARES as contas do Diretor-Presidente e Ordenador de 30/45

Despesas do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Belém do São Francisco - IPSEBE, Sr. Nelson José Pires, referentes ao exercício financeiro de 2013

Por todos estes fundamentos, constata-se que não há nenhuma irregularidade nos dados apurados. Ao contrário, o Defendente tem provado cumprir a lei e capitalizar com resultados de expressividade excelente o Plano Previdenciário, já que o Financeiro segue em extinção.

O Defendente não pode ser responsabilizado pela crise previdenciária generalizada no país, como, por exemplo, o envelhecimento da população, que agora atinge idades mais avançadas, e, por conseguinte, recebeu mais tempo o benefício, além do Plano de Cargos e Carreiras dos Profissionais do Magistério em paralelo com o piso nacional dos professores, bem como os reflexos dos direitos adquiridos às regras transitórias de aposentadoria que oneram o



fluxo de caixa da previdência, dentro outros fatores que fogem da seara de gestão do Defendente, pois advém de fatos externos ou mesmo reflexo das antigas normas constitucionais mais flexíveis que concederam uma série de direitos aos servidores que, fatalmente, não teriam como manter superavitário o sistema previdenciário brasileiro com o decorrer dos anos.

Sucintamente, pode-se entender o equilíbrio financeiro como o saldo zero ou positivo do encontro entre receitas e despesas do sistema. Seria, pois, a manutenção do adequado funcionamento do sistema no momento atual e futuro, com o cumprimento de todas as obrigações pecuniárias, decorrentes de pagamentos de benefícios previdenciários. Para tanto, o administrador do sistema previdenciário deve preocupar-se com a garantia da arrecadação, evitando, de toda forma, flutuações danosas ao equilíbrio de contas. (ZAMBITTE, 2010, p. 46-47)

Já o equilíbrio atuarial diz respeito à estabilização de massa, isto é, ao controle e prevenção de variações graves no perfil da massa, como, por exemplo, grandes variações no universo de segurados ou amplas reduções de remuneração, as quais trazem desequilíbrio ao sistema inicialmente projetado.

A Atuária, como ciência do seguro, irá cotejar o risco protegido e os recursos disponíveis para sua cobertura, vislumbrando sua viabilidade em diversos cenários, especialmente dentro das expectativas futuras em relação ao envelhecimento da população e às tendências da natalidade populacional. (ZAMBITTE, 2010, p. 47)

2.18. [ID.26] PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS EM DESEQUILÍBRIO ATUARIAL, HAJA VISTA O DÉFICIT ATUARIAL DE R\$ 71.767.773,93
[ID.27] AGRAVAMENTO DO DÉFICIT ATUARIAL DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS



[ID.28] RECOLHIMENTO MENOR QUE O DEVIDO AO RPPS DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DESCONTADAS DOS SERVIDORES, DESCUMPRINDO OBRIGAÇÃO DE PAGAR AO REGIME PRÓPRIO R\$ 1.277.994,75

[ID.29] RECOLHIMENTO MENOR QUE O DEVIDO AO RPPS DE CONTRIBUIÇÃO PATRONAL NORMAL E SUPLEMENTAR

[ID.30] ADOÇÃO DE ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR INFERIOR AO LIMITE LEGAL

[ID.31] AUSÊNCIA DE COBRANÇA DE ENCARGOS LEGAIS DECORRENTES DE PAGAMENTOS EM ATRASO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS RECOLHIDAS AO RPPS

[ID.32] NÃO ADOÇÃO DE ALÍQUOTA SUGERIDA NA AVALIAÇÃO ATUARIAL, A QUAL CORRESPONDE A PERCENTUAL QUE CONDUZIRIA O RPPS A UMA SITUAÇÃO DE EQUILÍBRIO ATUARIAL

Note-se que por meio do relatório de auditoria, tenta-se imputar ao Sr. Josevaldo crime de apropriação indébita previdenciária, sendo que, trata-se de total ingerência em seara a qual não compete a esse ilustre TCE, por se tratar de matéria eminentemente criminal, portanto do Poder Judiciário.

Com efeito, **é imperioso lembrar que o ora Defendente apenas exerceu o cargo entre 05/06/2020 até 01/07/2020, ou seja, MENOS DE UM MÊS. Sendo assim, é evidente que o Sr. Josevaldo não teve tempo hábil para adequar o Regime Próprio de Previdência Social.**

Ora, quanto à contas, materialmente falando, não houve qualquer prejuízo, porquanto resta evidenciado que a verba pública fora efetivamente utilizada para a consecução dos planos e diretrizes de governo do Município de Brejo da Madre de Deus, devendo-se apurar se houve prejuízo para as contas no ano de 2020, afinal, é este o objeto da presente auditoria.



No mais, no crime de apropriação indébita previdenciária, cuja competência material é da Justiça Federal, tem-se que o bem jurídico tutelado é totalmente diverso, a saber, a própria previdência e/ou seguridade social, enquanto a presente auditoria tem por escopo a análise das contas prestadas pelo gestor de Brejo da Madre de Deus relativamente ao ano de 2020.

De todo modo, cumpre destacar que por meio da Emenda Constitucional 113/2021 autorizou-se o parcelamento dos débitos previdenciários, o que se encontra regulamentado pela Resolução PGFN/ME Nº 1. 308, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2022, relativamente aos débitos inscritos em dívida ativa da União, que permitirá então a amortização da dívida, inclusive com desconto de inúmeros encargos, tais como multas, juros, etc.

O desequilíbrio existente é devido a fatores diversos e a um histórico de gastos ocorridos ao longo de vários exercícios anteriores, como fatores atuariais, dentre outros. Logicamente que medidas deverão ser adotadas para que no futuro tal situação não se agrave, mas isso deverá ser apontado especialmente pelas Avaliações Atuariais que serão elaboradas e os gestores deverão seguir as orientações que vierem a ser extraídas de tais Avaliações.

Isto posto, deve-se ter em conta que o fato de haver um desequilíbrio atuarial no RPPS, por si só, não se configura em uma ilegalidade, pois na própria avaliação atuarial que apontou tal déficit também aponta as medidas a serem tomadas para que haja a devida compensação deste déficit ao longo dos anos projetados na Avaliação atuarial.

Ademais, a EC 113/2021 também autorizou o parcelamento dos débitos referentes ao RPPS, ex vi da redação do § 21 do art. 100 da CF/88:

§ 21. Ficam a União e os demais entes federativos, nos montantes que lhes são próprios, desde que aceito por ambas



as partes, autorizados a utilizar valores objeto de sentenças transitadas em julgado devidos a pessoa jurídica de direito público para amortizar dívidas, vencidas ou vincendas:

- I - nos contratos de refinanciamento cujos créditos sejam devidos pelo ente federativo que figure como devedor na sentença de que trata o caput deste artigo;
- II - nos contratos em que houve prestação de garantia a outro ente federativo;
- III - nos parcelamentos de tributos ou de contribuições sociais; e
- IV - nas obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos.

De modo, então, que não haverá qualquer prejuízo, porquanto os débitos previdenciários poderão ser parcelados com amortização de inúmeros encargos, de modo a conferir-lhes maior liquidez, bem como a regularizar a situação fiscal dos entes federativos.

2.19. [ID.33] DESCUMPRIMENTO DE DISPOSIÇÕES NORMATIVAS CONCERNENTES À TRANSIÇÃO MUNICIPAL

Por fim, neste item, o Relatório de Auditoria aponta que a transição de governo municipal ocorrida no Município de Brejo da Madre de Deus no ano de 2020, constatou-se a inobservância das determinações impostas pela Lei Complementar Estadual nº 260/2014 e pela Resolução TC nº 27, de 10 de agosto de 2016.

O pleito eleitoral de 2020 foi marcado pela Pandemia do Coronavírus, sendo adiado para 15 de novembro de 2020, ou seja, encurtando o período de realização das transições de Governo.

Como se verifica do Requerimento em anexo, formulado pelo Prefeito Eleito, a Prefeitura de Brejo da Madre de Deus só recebeu o pedido de formação da Comissão de Transição em 23/11/2020 (Anexo 07). Em seguida, a Prefeitura já indicou os Servidores que fariam parte da transição em nome da municipalidade, conforme Ofício em anexo (Anexo 08), encaminhado para o Senhor EDUARDO ALCÂNTARA DE SIQUEIRA, deste Tribunal.



Portanto, foram mínimos os equívocos apontados, de modo que não se impediu uma regular transição, não havendo qualquer real prejuízo para o novo governo.

Assim, é DESARRAZOADO e DESPROPORCIONAL aplicar qualquer tipo de sanção relativamente a esse ponto da auditoria, mormente a grande dificuldade que é o último ano de mandato e o final de todo e qualquer exercício financeiro, momento em que corre-se contra o tempo sobretudo para bater as metas orçamentárias.

Portanto, pede desde já pela DESCONSIDERAÇÃO desse ponto da auditoria, não se afastando a possibilidade de emissão de RECOMENDAÇÃO ao gestor público.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS – DA AUSÊNCIA DE GRAVIDADE DAS IRREGULARIDADES – DO NECESSÁRIO JULGAMENTO PELA REGULARIDADE DO OBJETO DA PRESENTE AUDITORIA, AO MENOS COM RESSALVAS.

Em que pese de fato haver à época da Auditoria as divergências citadas, questiona-se: qual prejuízo causado? Houve o malferimento de algum princípio da administração pública? O ato é ilegal? Imoral? Ilegítimo? Anti-econômico? Causou dano ao erário? Entendemos que não.

Trata-se tão somente de mera falha formal, sem maior relevância, não podendo ensejar qualquer sanção, nos termos da Súmula 142 do Tribunal de Contas da União, que assim enuncia:

SÚMULA Nº 142

Cabe a baixa na responsabilidade e o arquivamento do processo quando, nas contas de ordenador de despesa, dirigente ou administrador de entidade ou qualquer outra pessoa sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União, for apurada infringência de disposição legal ou regulamentar aplicável ou verificada irregularidade de caráter formal, que não permita o julgamento pela regularidade e quitação, ou,



tampouco - por não ser suficientemente grave ou individualizada – a conclusão pela irregularidade e cominação da multa prevista em lei, conforme Enunciados nºs 10, 11, 51 e 91 da Súmula da sua Jurisprudência.

Ora, Doutos Julgadores, como sabido, os atos jurídicos devem ser aproveitados, ainda que contenham nulidades, quando estas forem incapazes de macular a sua essência.

Nessa toada, entendemos também que não há que se falar na aplicação de multa prevista no artigo 73, inciso II e III, da LOTCE. Para explicar, importante transcrever o disposto no referido artigo:

Art. 73. O Tribunal de Contas, mediante deliberação de órgão colegiado, poderá aplicarmultas, até o limite de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) independentemente dacondenação ao ressarcimento dos prejuízos ou danos causados ao Erário e adotando, senecessário, outras providências legais cabíveis aos responsáveis por: (NR)

(Redação dada pela Lei nº 14.725, de 9 de julho de 2012).

II – ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano àFazenda: multa no valor compreendido entre 10% (dez por cento) e 100% (cem por cento)do limite fixado no caput deste artigo, respeitado o teto máximo do valor correspondente aoprejuízo dado ao Erário; (NR)

(Redação dada pela Lei nº 14.725, de 9 de julho de 2012).

III – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil,financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial: multa no valor compreendido entre10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do limite fixado no caput; (NR)

(Redação dada pela Lei nº 14.725, de 9 de julho de 2012).

A inteligência do artigo supra autoriza concluir que são requisitos para aplicação da multa prevista no artigo 73, inciso II, da LOTCE a existência de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte injustificado dano à Fazenda. Por sua vez, a multa previsto no artigo prevista no inciso III do mesmo dispositivo legal pressupõe a existência de ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.



OCORRE QUE AS IRREGULARIDADES ORA ANALISADAS, COMO JÁ DESTACADO, NÃO PODEM SER CONFUNDIDAS COMO ATO DE GESTÃO ILEGAL, ILEGÍTIMO OU ANTIECONÔMICO, TAMPOUCO SE VERIFICA DANO À FAZENDA. ISTO POSTO, NÃO HÁ QUE SE FALAR EM APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 73, INCISO II, DA LOTCE.

Também não se pode afirmar que as irregularidades constituem grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Conforme já alertado, em sua grande maioria tratam-se de meras falhas formais, **QUE FORAM TEMPESTIVAMENTE SANADAS**, pelo que não se pode querer aplicar a multa prevista no artigo 73, inciso III, da LOTCE.

Outra questão de grande importância para o correto julgamento desse pleito é que o Tribunal de Contas se adjudique ao princípio de razoabilidade e se abstenha de indicar qualquer imposição de nota de improbidade administrativa, uma vez que houve observância aos princípios básicos que norteiam a gestão Administrativa.

Nesse trilhar, contudo, insta salientar que a improbidade administrativa decorre, segundo a melhor doutrina, de ato praticado por agente público, contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, ou seja, aquele ato que indica falta de honradez e de retidão de conduta no modo de proceder perante a administração pública direta, indireta ou fundacional, nas três esferas políticas. Assim, a Lei Federal nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, impõe os atos que devam caracterizados como improbidade para não dar cabimento a diversas interpretações. Assim, a referida lei discorre todos os atos, em seus artigos 9º, 10 e 11, caracterizados ímprobos pelos administradores.

Descartando de plano as condutas tipificadas no artigo 9º da referida Lei, já que é impossível se falar em enriquecimento ilícito por parte do ora Defendente, matéria que nunca foi e nunca será objeto de



processo judicial em razão da idoneidade moral dos mesmos, pessoas públicas e de grande retidão, restam-se para análise as condutas referentes ao artigo 10 e 11 da Lei supracitada, que assim expõe:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.



XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;
XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
IV - negar publicidade aos atos oficiais;
V - frustrar a licitude de concurso público;
VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Observa-se, com isso, que para a configuração de improbidade administrativa que cause lesão ao erário é necessário obedecer aos seguintes requisitos: **1) ação ou omissão ilegal do agente público no exercício de função pública; 2) derivada de má-fé e desonestidade; 3) causadora de lesão efetiva ao erário.**

Nesta toada, Marino Pazzaglini Filho diz o seguinte:

*Nessas duas modalidades de improbidade administrativa, assim também na descrita no art. 11, **a premissa para a caracterização de ato de improbidade é que ele decorra de má-fé, de falta de probidade do agente público.** Assim, pode tipificar **improbidade administrativa lesiva ao erário ou que atenta contra os princípios da administração pública, a conduta ilegal do agente público, ativa ou omissiva, coadjuvada pela má-fé (dolosa ou culposa), no exercício de função pública que causa prejuízo financeiro efetivo ao patrimônio público.**⁵*
(grifos nossos)

⁵PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada. – SP : Editora Atlas, 2007, fls.77.



Ora, Doutos Julgadores, ao apreciar, cuidadosamente, todos os aspectos explicitados acima, não resta dúvidas que ora Defendente em nada podem ser enquadrados para que se configure improbidade administrativa no caso em tela.

Não resta mais nenhuma dúvida, por tudo que já foi colocado nos tópicos acima, de que todas as supostas irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria restam absolutamente descabidas, uma vez que respeitados todos os princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Ademais, é de fundamental importância salientar que jamais houve má-fé por parte do ora Defendente. Má-fé, esta, que é fundamento implícito de todas as condutas ímprobadas passíveis de sanções.

A propósito da essencialidade da má-fé do agente público para a configuração de espécie de improbidade administrativa, é claro o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO ADMINISTRADOR PÚBLICO.

1. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa. 2. Destarte, para que ocorra o ato de improbidade disciplinado pela referida norma, é mister o alcance de um dos bens jurídicos acima referidos e tutelados pela norma especial. 3. No caso específico do art. 11, é necessária cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete induzindo-o a acoimar de ímprobadas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, **posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa.**(...) 11.Recursos especiais providos. (RESP nº 480387 – São Paulo. Relator Ministro Luiz Fux – DJ 24/05/2004, p. 163)



Repita-se. O ora Defendente sempre agiu sob a égide do princípio da boa-fé e com a íntima convicção da legalidade dos seus atos. Destarte, em face de todos os argumentos expostos afasta-se, definitivamente, a aplicação de nota de improbidade administrativa no julgamento desse pleito, devendo o objeto da presente auditoria ser julgado **REGULAR** ou, ao menos, **REGULAR COM RESSALVAS**.

4. DOS REQUERIMENTOS

Ante todo o acima exposto, requer que esta Ilustre Câmara se digne em:

- a) **Julgar pela REGULARIDADE da presente Prestação de Contas, uma vez que essa expressa, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade dos atos de gestão dos responsáveis;**
- b) **Em tempo, requer que não haja Nota de Improbidade Administrativa, quando do julgamento desse processo, em virtude de que todos os atos praticados pelo ordenador de despesa não ferem os preceitos dos artigos 9º, 10º e 11º, da Lei 8.429/92, conforme toda a fundamentação retro.**

Outrossim, sucessivamente, **por extrema cautela**, caso essa Colenda Câmara não entenda pelas fundamentação acima expostas, **o que sinceramente não se acredita**, requer o julgamento dessa prestação de contas, ao menos, como regular com ressalvas, em face de restar provado que não houve ato antieconômico de natureza grave e que representasse injustificado dano ao erário.

Nestes termos,



Pede deferimento.

Recife/PE, 14 de julho de 2022.

LUÍS GALLINDO

OAB/PE n.º 20.189