



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 21/09/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 18100722-8

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Jurema

INTERESSADOS:

Agnaldo Jose Inacio dos Santos

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

FRANCISCO FABIANO SOBRAL FERREIRA (OAB 26546-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de Jurema**, relativas ao exercício financeiro de 2017, para a emissão do parecer prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE). A Prefeitura teve como Ordenador de Despesas nesse período o **Sr. Agnaldo José Inácio dos Santos**, Prefeito do Município.

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

Da análise dos autos, foi emitido Relatório de Auditoria (doc. 68), que evidencia **o descumprimento dos seguintes limites constitucionais e legais:**

| Especificação | Valor ou Limite Legal | Fundamentação Legal | Percentual ou Valor Aplicado | Situação |
|---------------|-----------------------|---------------------|------------------------------|----------|
|---------------|-----------------------|---------------------|------------------------------|----------|



| | | | | |
|--|-----------------------------|---|---------------------|----------------|
| Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores. | R\$ 1.300.035,14 | CF/88, <i>caput</i> do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25) | R\$ 1.291.975,15 | Descumprimento |
| Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. | 60% dos recursos do FUNDEB. | Lei Federal nº 11.494/2007, art. 22. | 33,72% | Descumprimento |

O Relatório Técnico registra, ainda, algumas irregularidades e deficiências, a seguir descritas (**item 10.1 do Relatório de Auditoria**, doc. 68, pp. 83-84):

a. Na Gestão Orçamentária:

- [ID.01] Lei Orçamentária Anual (LOA) com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.03] Não especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (**item 2.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.04] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.05] Deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 11.436.915,03, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (**item 2.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.06] Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (**item 2.4.1 do Relatório de Auditoria**).

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

- [ID.07] Deficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.08] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.09] Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.10] Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (**item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.11] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 63.337,29 (**item 3.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.12] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 63.093,64 (**item 3.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.13] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (**item 3.5 do Relatório de Auditoria**).

c. No Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores, verificou-se:

- [ID.14] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo menor que o valor fixado na LOA (**item 4 do Relatório de Auditoria**).

d. Com relação à Gestão Fiscal, verificou-se:

- [ID.15] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 5.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.16] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 5.4 do Relatório de Auditoria**).

e. Quanto à Gestão da Educação, observou-se ato de:

- [ID.17] Descumprimento do limite mínimo de 60% do FUNDEB na valorização de profissionais do magistério (**item 6.2 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.18] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (**item 6.3 do Relatório de Auditoria**).

f. Relativamente à Gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), observou-se:



- [ID.19] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 213.416,73, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (**item 8.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.20] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal e suplementar, deixando de ser devidamente repassado ao Regime Próprio o montante de R\$ 585.987,05 (**item 8.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.21] Ausência de recolhimento ao RPPS de aporte para amortização de deficit atuarial (**item 8.3 do Relatório de Auditoria**).

g. Quanto à Transparência Pública:

- [ID.22] Nível “**Moderado**” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco - ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).

Devidamente notificado (docs. 69 a 70), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE) e do Regimento Interno, o interessado, **Sr. Agnaldo José Inácio dos Santos, apresentou sua defesa escrita** (docs. 77 a 82), por meio de advogado regularmente habilitado nos autos para tanto (doc. 75).

Na peça de **defesa**, constam as seguintes alegações, em resumo (doc. 77):

- **Para a Gestão Orçamentária:**
 - A Lei Orçamentária foi elaborada considerando as prioridades programáticas estabelecidas no Projeto de Lei do Plano Plurianual 2014/2017, assim como em observância às Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017 e às normas do Direito Financeiro expressas na Lei Federal nº 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal. A receita prevista foi formulada dentro de estimativas realistas, sem supervalorizações, considerando a estabilidade monetária vigente no País, observadas as características e peculiaridades locais.
 - A arrecadação das Receitas Correntes e de Capital no exercício 2017 foi menor que no exercício de 2016, ou seja, não acompanhando os reajustes orçamentários, os índices de reajuste salarial, bem como a inflação do país.
 - Durante a elaboração das peças de Planejamento - LDO, PPA e LOA para 2017, o município pleiteava arrecadar através da formalização de Convênios e Transferências de capital um valor bem maior do que de fato recebeu.



- A *“Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2017 do município atendeu a todas as exigências formais na sua elaboração”*.
- As despesas excepcionadas possuem limites objetivos em leis federais, que devem ser observadas independentemente de previsão em Lei Municipal, a exemplo do limite com pessoal (LRF), ou não possuem limites por se tratar de cumprimento de decisões judiciais (precatórios).
- A exceção do art. 6º da LOA, apenas considera um limite percentual maior de remanejamento as despesas referentes aos itens já citados. O referido dispositivo *“não está tornando ilimitado o gasto público, apenas está dizendo que o limite previsto no art. 6º para eventuais remanejamentos orçamentários, será duplicado. Porém, tais despesas públicas devem observar os limites objetivos fixados em outras leis existentes”*.
- Todos *“os créditos adicionais foram abertos tendo como fontes de recursos aqueles provenientes da anulação de dotações orçamentárias, ou seja, não foi elevado o valor global do orçamento inicial de R\$ 50.000.000,00”*.
- *“Dessa forma, os créditos adicionais abertos não geraram qualquer despesa extra ao Município, capaz de gerar desequilíbrio financeiro, tendo buscado sempre a otimização dos gastos públicos”*.
- É possível verificar *“no Cronograma de Arrecadação das Receitas Municipais constante do Decreto da Programação Financeira, que o município estimou arrecadar no exercício de 2017 os créditos relativos a Dívida Ativa do município de Jurema”*.
- O montante da dívida ativa tributaria está registrada no Balanço Patrimonial e tem sua estrutura nos moldes do art. 105 da Lei Federal nº 4.320/64.
- O próprio Relatório de Auditoria pontuou que o Decreto municipal atendeu ao previsto no art. 13 da Lei Complementar nº 101/2000. *“Nesse toar, é falha de cunho meramente formal”*.
- Não ocorreu a falha *“abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo”*. *“O suposto excesso apontado pelo relatório, decorre da abertura de créditos, que se destinaram, as despesas, que se excetuaram no limite autorizado no art. 6º da Lei Orçamentaria, que já destacamos aqui (...)”*.
- O município iniciou o exercício de 2017 com um saldo financeiro no valor de R\$ 13.140.213,39 e findou o mesmo exercício financeiro com um saldo de R\$ 4.549.298,96, não havendo que se falar na ocorrência de deficit, pois o município utilizou os recursos advindos do exercício de 2016 e deixou em caixa valor suficiente para adimplir as despesas regularmente liquidadas, conforme registrado no Balanço Financeiro.
- Quanto à ausência de arrecadação de créditos inscritos em Dívida Ativa, *“tais informações visam apresentar a não arrecadação pelo município, bem como a transparência governamental. (...) a crise econômica pela qual o Brasil está*



atravessando, inevitável ocorrer atrasos e não pagamentos de tributos, pois os contribuintes tendem a priorizar outras questões primordiais à vida do cidadão, como moradia, alimentação, educação e saúde'.

• **Na Gestão Financeira e Patrimonial:**

- *“O déficit financeiro apresentado em forma negativa, decorre das reduções nos repasses federais, objetos de recursos vinculados, bem como, das despesas que foram liquidadas no exercício”.*
- *“(...)o resultado apresentado, no conjunto de informações disponibilizado, evidencia a situação atual, em decorrência de valores inscritos em restos a pagar de exercícios pretéritos. Todavia, tal situação fática, não compromete a situação financeira do município, conforme se demonstra nos demais balanços contábeis”.*
- *“Cabe esclarecer que a desaceleração da economia do país e o cenário de inflação provocam crises nas economias municipais. As despesas são cada vez mais altas e as receitas não crescem no mesmo ritmo”.*
- *“(...) o déficit verificado ocorreu diante do esforço e comprometimento do Gestor em oferecer uma escolarização ampla com mais qualidade e isto requer atividades contínuas de custos elevados, priorizando as metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação. A aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino os 25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino”.*
- *“Mesmo tendo demonstrando um déficit de execução, não ocorreu falha na gestão da saúde do Município, as ações de saúde foram devidamente prestadas e oferecidas aos Municípes, não causando nenhum descaso com a saúde pública e todos os compromissos foram honrados, bem como os serviços públicos prestados à população”.*
- *“Para manter os programas de saúde, oferecer atendimento de boa qualidade e cumprir com as metas estabelecidas no Plano Municipal de Saúde são necessários um custo elevado, que determinou a assunção de compromissos e o incremento do déficit orçamentário”.*
- Com relação à **ausência de registro, em conta redutora, de provisão para perdas de dívida ativa:**

A norma vigente, nova, recente, que está na fase embrionária para os administradores, muitas vezes precisam de tempo para adaptação e capacitação do seu pessoal.

Não existe na Lei de Responsabilidade Fiscal o estabelecimento de um valor mínimo, ficando ao livre arbítrio de cada gestão, pois é visível que o administrador tem sim que fazer sua provisão, contudo não existe uma no combate a dívida ativa com falta de padronização, seja na própria LRF, nos



órgãos de controle externo ou na própria legislação municipal.

Contudo, mesmo sem essa normatização, as contas prestadas ao TCE-PE, do exercício financeiro de 2018, fez constar esse lançamento contábil no Balanço Patrimonial, conforme poderá ser aferido no respectivo balanço, que anexamos.

Ademais, a jurisprudência dessa Corte, denota que a moderada efetividade da administração de créditos tributários, não representaria razão suficiente para macular as contas dos gestores, principalmente a de Jurema, que vem demonstrado a evolução na recuperação dos seus créditos.

- Quanto ao **Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas** sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no passivo, consta nos autos o item 35 da Resolução nº 027/2017, o Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial, que especifica todos os lançamentos das contas do Regime Próprio de Previdência Social, inclusive com todas as notas explicativas. Tal fato não ocorreu *“por vontade de ferir o direito positivo, apenas se caracteriza como uma falha de natureza formal”*.
- No que se refere ao recolhimento parcial das contribuições devidas ao RGPS (contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 63.337,29 e patronais no valor de R\$ 63.093,64), aduz o defendente que o Município, de um total de R\$ 2.447.258,32 deixou de recolher R\$ 126.430,93, que corresponde a 5,16% do valor devido, ficando demonstrado que *“foram implementados todos os esforços para quitar o débito em sua totalidade”*, o que não ocorreu por circunstâncias alheias à vontade do gestor.
- Sobre a incapacidade de pagamento imediato, *“a diferença é irrelevante, pois conforme o próprio relatório aponta, é de apenas R\$ 36.029,15”*, devendo o ponto ser relevado.
- **Repasso de Duodécimos ao Poder Legislativo**, foi repassado exatamente no valor permitido na Constituição Federal, inexistindo a irregularidade, conforme demonstrativo apresentado na defesa.
- Na **Gestão Fiscal**, o interessado alega que: *“Inobstante tenha se constatado a existência de Restos a Pagar, é claro que o saldo financeiro/disponibilidade de caixa deixado pelo administrador para o exercício de 2018, foi de R\$ 4.549.298,96 nesse caso, afastando a falha apontada no relatório”*.
- No que se refere à **Gestão da Educação**, as alegações sobre o descumprimento do limite mínimo de 60% de aplicação de recursos do FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério são: não ocorreu a falha apontada pela auditoria; o Município de Jurema, *“no exercício financeiro de 2017, pagou com os recursos oriundos do FUNDEB o percentual de 73,01%, conforme se demonstra no Relatório Resumido de Execução Orçamentaria, que anexamos”*; a suposta não



aplicação do mínimo dos 60% na valorização dos profissionais do magistério decorre da exclusão do valor de R\$ 5.008.113,93, que foi empenhado no elemento de Despesas de Exercícios Anteriores, quando do rateio do FUNDEF, conforme faz constar no documento em anexo; sobre empenhar e vincular despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, *“o percentual negativo apontado pelo relatório, é apresentado em virtude da exclusão de R\$ 5.008.113,94, que foi oriundo dos precatórios do FUNDEF”* e *“essa situação é comum em todos os municípios, e em julgados dessa Egrégia Corte de Contas, que caso dessa espécie, seja levado a recomendações, assim como faz o próprio relatório de auditoria”*.

- Na **Gestão do RPPS**, o defendente alega que: as contribuições retidas dos servidores foram recolhidas integralmente; *“o ano de **2017** foi marcado pela forte queda de recursos em especial no tocante ao repasse de FPM que se mostra como a principal fonte de arrecadação do município de Jurema”*; *“o município de Jurema se encontrava em **situação de emergência** (desde exercícios anteriores) em consequência do longo período de estiagem que assolou o Estado de Pernambuco em especial as regiões do agreste e sertão. (comprovante em anexo)”*; *“o valor não repassado, a título de obrigação patronal, foi incluído em parcelamento perante o Instituto de Previdência do Município”*; *“a falha apontada não se enquadra no conceito de grave”*, pois *“os valores que deveriam ser destinados as obrigações patronais, caso tivesse os recursos à época, são gastas pelo próprio município em seus compromissos, ou seja, não existe o desvio de recursos em favor de quem quer que seja”* e *“os valores são gastos em favor da coletividade administrada, ou seja, para atender finalidade pública”*; *“no exercício de 2017, o município de Jurema/PE enfrentava os efeitos da **seca**, tendo sido declarado estado de emergência, fato que provocou gastos financeiros para o socorro aos moradores da zona rural, principalmente no abastecimento d’água”*.
- Em relação à **Transparência Pública**, o defendente alega que: *“no exercício de 2017, o Município se encontrava em fase de adaptação dos seus procedimentos aos ditames da Lei Federal 12.527/11”*, entretanto, *“nenhum cidadão deixou de ter acesso aos serviços e informações preconizados pela referida lei”*; *“todo e qualquer cidadão que procurou a Prefeitura com intenção de obter alguma informação, foi plenamente atendido a contento, não havendo qualquer reclamação de conhecimento público, da administração, do Ministério Público ou mesmo desse Tribunal de Contas”*. Quanto ao site do Município, *“este foi bastante melhorado no corrente exercício, estando mais transparente e dispondo de muito mais informações”*.

Consta, ainda, nos autos eletrônicos as seguintes **petições complementares**, após encerrado o prazo para entrega da defesa:

a) Petição anexada em 15/06/2020 (doc. 85) com alguns documentos (docs. 86 a 97), nos seguintes termos: *“(...) há a necessidade superveniente da realização de juntada de novos documentos e acréscimo de informações oriundas da assessoria contábil do Município de Jurema, que estão sendo*



levantadas, documentação, esta, indispensável para a análise e julgamento do recurso ordinário interposto na presente Prestação de Contas". Referem-se a comprovantes de pagamento de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS.

b) Petição anexada em 16/06/2020 (docs. 98 a 110): de conteúdo idêntico ao da petição contida nos docs. 85 a 97 (acima citada).

c) Petição anexada em 04/08/2020 (doc. 117, com anexos nos docs. 111 a 116), informando que: "A juntada do comprovante de pagamento de contribuições previdenciárias do RPPS referente ao exercício de 2017, no montante de R\$ **228.408,19** corresponde as seguintes competências" (julho, agosto e setembro/2017). Referem-se a comprovantes de pagamento de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS.

d) Petição anexada em 26/10/2020 (doc. 126, com anexos nos docs. 118 a 125): "A juntada do comprovante de pagamento de contribuições previdenciárias do RPPS referente ao exercício de 2017, no montante de R\$ **264.385,95** corresponde as seguintes competências" (outubro, novembro e dezembro/2017). Referem-se a comprovantes de pagamento de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS.

e) Petição anexada em 16/03/2021 (doc. 127): somente alegações de precedentes do TCE para o julgamento de falhas semelhantes as apontadas no Relatório da PC/2017 da PM de Jurema.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

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

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

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



- c) Verificação quanto à conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como à observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;
- d) Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;
- e) Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.

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

Passo, então, à análise dos pontos elencados no Relatório de Auditoria em confronto com a defesa apresentada.

1. Gestão Orçamentária

Como vimos no Relatório do Voto, o **item 2 do Relatório Preliminar** destaca alguns pontos na **Gestão Orçamentária do Município** (doc. 68, pp. 6-22), tais como: a) Lei Orçamentária apresentando receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas, além de previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, com a ocorrência de tal abertura sem autorização do Poder Legislativo municipal; b) não especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa; c) déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 11.436.915,03; e d) ausência de arrecadação de créditos inscritos em Dívida Ativa.

O interessado, por sua vez, não traz elementos aos autos capazes de sanar tais deficiências, afirmando que *“a Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2017 do município atendeu a todas as exigências formais na sua elaboração”*, que o art. 6º da LOA *“não está tornando ilimitado o gasto público, apenas está dizendo que o limite previsto no art. 6º para eventuais remanejamentos orçamentários, será duplicado”* e que *“todos os créditos adicionais foram abertos tendo como fontes de recursos aqueles*



provenientes da anulação de dotações orçamentárias, ou seja, não foi elevado o valor global do orçamento inicial de R\$ 50.000.000,00'.

Com relação à abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo, destaca a auditoria que:

Por conseguinte, considera-se autorizada previamente a abertura de créditos suplementares diretamente por decreto até o limite de R\$ 20.000.000,00 (40% do total da despesa fixada na LOA).

Observou-se a abertura de R\$ 28.508.375,71 em créditos adicionais, todos correspondentes a créditos suplementares, conforme relacionado no Mapa Demonstrativo das Leis e Decretos, Documento 43 desta prestação de contas.

Da análise das Leis e Decretos referentes aos créditos adicionais (Documento 44), verifica-se que todos os créditos suplementares foram abertos com fonte de recursos proveniente da anulação de dotações orçamentárias, o que, quantitativamente, não repercute como alteração do valor total orçado das despesas, ou seja, não foi elevado o valor global do orçamento inicial de R\$ 50.000.000,00.

Contudo, em relação ao orçamento inicial, houve uma alteração qualitativa da ordem de 57,02%6 .

Do exposto, **conclui-se que foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo no valor total de R\$ 8.508.375,71.** (Grifou-se).

Registre-se que tais falhas infringem as normas de controle contábil, orçamentário e financeiro, evidenciando, ainda, um planejamento governamental deficiente, em especial no que tange à abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo.

A respeito das deficiências de controle constatadas, importar ressaltar, ainda, que é dever da administração pública (seja na esfera federal, estadual ou municipal) zelar pelo efetivo exercício do controle interno, posto que tal exigência advém de normas contidas na Carta Magna de 1988 (arts. 31, *caput*, e 74), na Lei Federal nº 4.320/64 (art. 76), na Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 59, *caput*), dentre outras, não constituindo nenhuma novidade legislativa. Portanto:



- a. A imposição de um sistema coordenado de controles internos advém de um comando normativo constitucional (arts. 31, *caput*, e 74 da CRFB/88).
- b. A inexistência de um controle interno adequado da execução orçamentária, financeira e patrimonial é capaz de acarretar irregularidades diversas na gestão da coisa pública (a exemplo das situações apontadas pela auditoria no caso sob exame).

Frise-se, por oportuno, o entendimento expresso pelos autores Flávio da Cruz e José Osvaldo Glock sobre o Controle Interno nos Municípios, perfeitamente aplicável no caso concreto:

(...) o controle interno de um Município não é exercido por uma pessoa ou mesmo por um departamento integrante da estrutura organizacional, mas, por todos aqueles que respondem pelas diversas operações, em especial os que têm funções de comando.

Assim, **não existe a figura do responsável pelo controle interno, pois todos são responsáveis, cada um em relação a sua área de atuação.** Existe, sim, a figura do responsável pelo órgão central do sistema de controle interno ou pela unidade de coordenação do controle interno, formalmente constituída, a qual, por imposição legal, deverá assumir, também, o exercício de alguns controles relevantes.

(...) entre as obrigações e responsabilidades do gestor público, está a de exercer o controle dos controles, ou seja, de assegurar-se de que existem controles suficientes e adequados para garantir [a salvaguarda do patrimônio; a confiabilidade dos sistemas contábeis, financeiros e operacionais; a otimização no uso dos recursos; a eficiência operacional; e a adesão às políticas e normas internas, à legislação e às demais orientações dos órgãos de controle governamental], e essa missão é exercida, por delegação, através da unidade referida.

A simples existência, na organização, da função (atuante) de coordenação do controle interno, incluindo procedimentos de auditoria interna, contribui decisivamente para redução de situações de irregularidades ou ilegalidades, além de, gradativamente, haver um aprimoramento dos controles internos. (CRUZ, Flávio; GLOCK, José Osvaldo. *Controle interno nos municípios:*



orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas. São Paulo: Atlas, 2003, p. 26/28). (Grifou-se).

Desse modo, entendo **caber determinações de forma que os vícios não persistam em futuros exercícios.**

2. Gestão Financeira e Patrimonial

No **item 3 do Relatório Preliminar**, a auditoria destaca os seguintes achados na **Gestão Financeira e Patrimonial do Município** (doc. 68, pp. 23-40): a) deficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial; b) ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos; c) ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa; d) Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo; e) não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no valor de R\$ 63.337,29 e contribuições patronais no montante de R\$ 63.093,64; e f) incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos.

Em sua peça de defesa, o interessado não apresentou alegações e documentos comprobatórios capazes de sanar a totalidade das irregularidades apontadas, destacando, dentre outras afirmações, que:

- *“O déficit financeiro apresentado em forma negativa, decorre das reduções nos repasses federais, objetos de recursos vinculados, bem como, das despesas que foram liquidadas no exercício”.*
- Com relação à **ausência de registro, em conta redutora, de provisão para perdas de dívida ativa**: *“a jurisprudência dessa Corte, denota que a moderada efetividade da administração de créditos tributários, não representaria razão suficiente para macular as contas dos gestores”.*
- Quanto ao **Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas** sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no passivo, tal fato não ocorreu *“por vontade de ferir o direito positivo, apenas se caracteriza como uma falha de natureza formal”.*
- No que se refere ao **recolhimento parcial das contribuições devidas ao RGPS** (contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 63.337,29 e patronais no valor de R\$ 63.093,64), o Município, de um total de R\$ 2.447.258,32 deixou de recolher R\$ 126.430,93, que corresponde a 5,16% do valor devido, ficando demonstrado que *“foram implementados todos os esforços para quitar o débito em sua totalidade”*, o que não ocorreu por circunstâncias alheias à vontade do gestor.
- Sobre a **incapacidade de pagamento imediato**, *“a diferença é irrelevante, pois conforme o próprio relatório aponta, é de apenas R\$ 36.029,15”*, devendo o ponto ser relevado.



Importa ressaltar que, embora o exame dos atos de recolhimento no prazo legal de contribuições previdenciárias, bem como de possíveis despesas irregulares com encargos, seja objeto de julgamento em sede de Contas de Gestão, na análise das Contas de Governo verifica-se o aspecto dos valores globais recolhidos, e se, em existindo descumprimento (o não recolhimento), há repercussões na situação financeira e orçamentária do Município.

Há que se reiterar também que constitui obrigação do gestor prever recursos orçamentários para fazer face às despesas com contribuições previdenciárias, nos termos do artigo 87 da Lei Federal nº 8.212/91:

Artigo 87. Os orçamentos das pessoas jurídicas de direito público e das entidades da administração pública indireta devem consignar as dotações necessárias ao pagamento das contribuições da Seguridade Social, de modo a assegurar a sua regular liquidação dentro do exercício.

Observo, ainda, que os valores omitidos *in casu sub examine* (R\$ **126.430,93** de contribuições dos segurados e patronais junto ao RGPS) superam o valor que a Procuradoria da Fazenda Nacional estabelece para ingressar com ações judiciais de cobrança, conforme dispõe a Portaria nº 130/2012 do Ministério da Fazenda:

Portaria MF nº 130, de 19 de abril de 2012 Altera a Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, que dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

(...).

Art. 2º O Procurador da Fazenda Nacional requererá o arquivamento, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), desde que não conste dos autos garantia, integral ou parcial, útil à satisfação do crédito.

Por outro lado, analisando os percentuais quitados no exercício, **nota-se que o montante total não repassado ao RGPS representa 5,17% do total devido** (R\$ 126.430,93/R\$ 2.447.584,32), sendo 8,97% (R\$ 63.337,29/R\$ 705.376,64) relativo a contribuição dos servidores; e 3,62% referente à contribuição patronal (R\$ 63.093,64/R\$ 1.742.207,68).

Dessa forma, considerando que não foram trazidos aos autos documentos comprobatórios capazes de descaracterizar as irregularidades apontadas pela auditoria e o percentual de contribuições não recolhidas ao RGPS



representou 5,17% (de pouca expressividade), **os apontamentos técnicos restam mantidos, ensejando determinação para que não persista em futuros exercícios.**

3. Repasse de Duodécimo à Câmara de Vereadores

No que se refere ao descumprimento do limite de **repasso de duodécimos à Câmara de Vereadores (item 4 do Relatório Técnico)**, a auditoria informa que (doc. 68, pp. 41-43):

O artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 25/2000 e nº 58/2009, determina que a despesa total do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar percentuais específicos incidentes sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizadas no exercício anterior.

(...).

É entendimento desta Corte de Contas, manifestado no Acórdão TC nº 154/2012, que o comando constitucional expresso no artigo 29-A é apenas um limite e não gera direito de o Poder Legislativo receber, a título de duodécimos, o valor nele mencionado.

O repasse feito ao Legislativo não necessariamente decorre da aplicação dos percentuais positivados na Constituição Federal (incisos I a VI do artigo 29-A) sobre o somatório da receita efetivamente realizada no exercício anterior. O repasse está tão somente limitado a esse valor.

De acordo com o Apêndice X, o valor permitido para o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo pode ser resumido da seguinte forma:

| Tabela 4 Valor permitido de duodécimos x Total de duodécimos repassados à Câmara de Vereadores | |
|---|--------------|
| Especificação | Valor |
| | |



| | |
|--|------------------|
| Percentual estabelecido na Constituição Federal | 7,00% |
| Limite Constitucional (em R\$) | R\$ 1.300.035,14 |
| Valor autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA) | R\$ 1.587.000,00 |
| Valor permitido | R\$ 1.300.035,14 |
| Valor efetivamente repassado à Câmara (sem considerar os inativos) | R\$ 1.291.975,15 |
| Percentual em relação à receita efetivamente arrecadada em 2016 | 6,96% |

Fonte: Apêndice X

O valor repassado foi R\$ 8.059,99 menor do que o valor permitido, colaborando assim para o não atendimento aos limites da despesa do Poder Legislativo, considerando o disposto no § 2º, art. 29-A da CF, e na LOA.

Os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal, efetuados em 2017, foram feitos até o dia 20 de cada mês, conforme evidencia o Documento 47, cumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000. (Grifou-se).

O interessado, em sua peça de defesa, afirma que o duodécimo foi repassado ao Poder Legislativo Municipal exatamente no valor permitido na Constituição Federal, apresentando demonstrativo de memória de cálculo do duodécimo com base na receita de 2016. Informa tal demonstrativo que o limite de repasse, segundo a memória de cálculo, é de R\$ 1.300.777,33. Contudo, o defendente não apresenta os valores efetivamente repassados ao Legislativo Municipal, enquanto a auditoria, no Apêndice X do Relatório (doc. 68, pág. 109), registra os valores do repasse total ao Legislativo (R\$ 1.291.975,15) com base no Documento nº 47 da presente Prestação de Contas.

Vê-se, então, que houve descumprimento ao limite constitucional, no entanto, de fato, o repasse a menor ao Legislativo Municipal, no montante de **R\$ 8.059,99, representou 0,62% do limite permitido** (R\$ 1.300.035,14) e,



portanto, inexpressivo, razão pela qual entendo caber determinação para que o vício não volte a se repetir em futuros exercícios.

4. Gestão Fiscal

Com relação à **Gestão Fiscal**, o **Relatório Preliminar**, em seu **item 5** (doc. 68, pp. 44 a 51), aponta que houve inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa.

O limite de Despesa Total com Pessoal (DTP) foi atendido, alcançando o percentual de 50,62% da RCL no último quadrimestre do exercício.

Sobre a irregularidade constatada, o interessado, por sua vez, aduz que “*Inobstante tenha se constatado a existência de Restos a Pagar, é claro que o saldo financeiro/disponibilidade de caixa deixado pelo administrador para o exercício de 2018, foi de R\$ 4.549.298,96 nesse caso, afastando a falha apontada no relatório*”.

Analisando a questão, conforme dados do Relatório Preliminar (doc. 68, pp. 49-51), vejo que resta mantida a falha constatada:

Ao comparar, na Tabela 5.4a, o saldo da Disponibilidade de Caixa Bruta (A) de recursos não vinculados (R\$ 3.370.091,43) com os Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores (R\$ 114.621,43), já que não havia RP Não Processados de exercícios anteriores, nem Demais obrigações financeiras, percebe-se que o montante de R\$ 3.255.470,00 em recursos não vinculados era suficiente para bancar os Restos a Pagar Processados inscritos no exercício (R\$ 1.607.292,75) e ainda os Restos a Pagar Não Processados, no valor de R\$ 593.516,44.

No entanto, **quanto aos recursos vinculados, conforme a Tabela 5.4.a, constata-se que a Disponibilidade de Caixa Bruta (R\$ 1.143.385,73) não era suficiente nem para bancar as obrigações contraídas em exercícios anteriores; os RP Processados (R\$ 1.611.100,70) e as Demais obrigações financeiras (R\$ 241.303,78) que já totalizavam R\$ 1.852.404,48.**

Verifica-se assim que, **ao encerrar o exercício de 2017, o Prefeito não deixou recursos vinculados suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 1.119.917,43 e os RP Não processados de R\$ 1.322.805,57.**



Identifica-se, portanto, que **em 2017 houve a inscrição de restos a pagar processados e não processados sem que houvesse disponibilidade de caixa de recursos vinculados**, caracterizando o desequilíbrio fiscal do governo municipal. (Grifou-se).

Sendo assim, entendo caber determinação para que não persista em futuros exercícios, de forma que o Município alcance o seu equilíbrio orçamentário, financeiro e fiscal.

5. Gestão da Educação

O **Relatório Preliminar, em seu item 6** (doc. 68, pp. 52-61), informa que o Município descumpriu o limite mínimo de 60% de recursos do FUNDEB na valorização de profissionais do magistério, empenhou e vinculou despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício.

Na peça de defesa (doc. 77), a respeito do descumprimento legal, o interessado argumenta que não ocorreu e que o “*Município de Jurema, no exercício financeiro de 2017, pagou com os recursos oriundo do FUNDEB o percentual de 73,01%, conforme se demonstra no Relatório Resumido de Execução Orçamentária*” e que “*A suposta não aplicação do mínimo dos 60% na valorização dos profissionais do magistério, decorre da exclusão do valor de R\$ 5.008.113,93, que foram empenhados no elemento de Despesas de Exercícios Anteriores*”.

Ocorre que, nos termos do Relatório de Auditoria, “*as despesas com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica perfizeram R\$ 3.420.648,47, equivalendo a 33,72% dos recursos anuais do FUNDEB (Apêndice VIII), o que significa que o Município de Jurema descumpriu a exigência contida no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007*”. Esclarece a auditoria que:

A queda da aplicação no magistério em 2017 decorreu do fato de no cálculo do percentual de aplicação terem sido deduzidas as despesas realizadas para pagamento dos profissionais do magistério utilizando como fonte de recursos a receita recebida de precatórios judiciais do FUNDEB, que foi creditada ao município no final de 2016 no total de R\$ 11.188.935,09 (Banco do Brasil - c/c nº 71.001-6), conforme Boletim de Caixa de 31/12/2016 anexado a este processo (Documento 62).

As despesas realizadas com esses recursos em 2017 importaram em R\$ 5.008.113,93 conforme demonstra o documento fornecido pela Contabilidade (Documento 63) após solicitação da



auditoria no OFÍCIO PC/P088 – Nº 01/2019 (Documento 58), e foram deduzidas no Apêndice VIII como "Despesas indevidas com os 60% do FUNDEB".

Conforme o Documento 63 fornecido pela Contabilidade, que relaciona os empenhos pagos com esses recursos, eles se referem a despesas com "rateio da diferença salarial dos profissionais do FUNDEB 60%, correspondentes ao período de setembro/2001 a dezembro/2006", sendo contabilizados como Despesas de exercícios anteriores – 3.1.90.92.

Essas despesas foram deduzidas das realizadas dentro dos 60% do FUNDEB em decorrência do posicionamento deste tribunal em resposta a Consulta formulada pelo Presidente da Câmara de Catende, em 02/05/2018, *in verbis*:

Quais despesas poderão ser custeadas com a receita oriunda de precatório judicial do FUNDEB?

O tribunal assim se posicionou:

Os recursos federais decorrentes da complementação da União ao FUNDEB, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser utilizados, "de forma exclusiva da manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo certo que sua aplicação não está limitada ao exercício financeiro em que tiverem sido creditados."

Por se tratar de receita de natureza extraordinária, não incidem sobre tais recursos subvinculações, ou seja, a receita dos precatórios não deve ser utilizada para pagamento de remuneração dos profissionais do magistério. Também determinou que para fins de controle e rastreabilidade, tais recursos deverão ser depositados em conta específica, com registro contábil próprio, embora vinculados ao FUNDEB.

Cabe registrar, ainda, que **a auditoria constatou divergência de informações** a partir do demonstrativo das despesas realizadas com a receita de precatórios e dos saldos da conta específica utilizada para



movimentação desses recursos em 2016 e 2017, **que devem ser sanadas pela gestão municipal**. Explica que:

Conforme o Boletim de Caixa de 31/12/2016 (Documento 62), o saldo existente na Conta Precatório (BB - c/c 71.001-6) era de R\$ 11.188.935,09 e conforme o Documento 63, as despesas realizadas com esses recursos em 2017 totalizaram R\$ 5.008.113,93.

No entanto, **conforme o Boletim de Caixa de 31/12/2017, Documento 24 deste processo, o saldo na conta bancária Precatórios era de R\$ 3.153.076,96 e na conta CEF – Precatório (c/c 600000337-9) o saldo era R\$ 1.744,62. Restando portanto, sem evidenciaçãõ contábil o montante de R\$ 3.025.999,58 uma vez que, conforme informado pela Contabilidade municipal, o valor gasto com esses recursos em 2017 totalizou R\$ 5.008.113,93.** (Grifou-se).

A respeito do fato de **empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro**, este contraria a orientação contida na Decisão TCE-PE nº 1.346/2007, assim como o que dispõe o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, que assim dispõe:

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O interessado, por sua vez, reafirma que: *“o Município atendeu as disposições da lei nº 11.494/07, pois foi aplicado 73,01% na remuneração dos profissionais do magistério”; “o percentual negativo apontado pelo relatório, é apresentado em virtude da exclusão de R\$ 5.008.113,94, que foi oriundo dos precatório do FUNDEF”; e que “essa situação é comum em todos os municípios, e em julgados dessa Egrégia Corte de Contas, que caso dessa espécie, seja levado a recomendações”.*

Nesse sentido, **acolho a recomendação contida no Relatório de Auditoria**, para que *“o gestor municipal se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, o saldo contábil da conta do referido fundo, então negativo, deve ser recomposto em montante equivalente ao valor despendido”.*



6. Gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

De acordo com o **item 8 do Relatório Preliminar** (doc. 68, pp. 66-79), os registros realizados pela auditoria a respeito da Gestão do RPPS como pontos relevantes referem-se a:

- Desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 213.416,73, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício.
- Ausência de recolhimento, junto ao RPPS, de contribuição patronal normal e suplementar, deixando de ser devidamente repassado ao Regime Próprio o montante de R\$ 585.987,05.
- Ausência de recolhimento ao RPPS de aporte para amortização de deficit atuarial.

Destacam-se nas alegações trazidas pelo interessado, em sua peça de defesa (doc. 77): a afirmação de que “*o ano de **2017** foi marcado pela forte queda de recursos em especial no tocante ao repasse de FPM que se mostra como a principal fonte de arrecadação do município de Jurema*”; “*o valor não repassado, a título de obrigação patronal, foi incluído em parcelamento perante o Instituto de Previdência do Município*”; “*no exercício de 2017, o município de Jurema/PE enfrentava os efeitos da **seca**, tendo sido declarado estado de emergência, fato que provocou gastos financeiros para o socorro aos moradores da zona rural, principalmente no abastecimento d`água*”; e que “*a falha apontada não se enquadra no conceito de grave*”.

A auditoria informa que **o total não repassado ao RPPS correspondeu a R\$ 585.987,05**, representando um percentual de 35,34% do total devido, referente a **contribuições patronais** (normal + suplementar).

As **petições complementares** anexadas aos autos evidenciam, por meio de notas de empenho/ordens de pagamento e guias de recolhimento junto ao RPPS (IPREJ), a **quitação dos seguintes valores**:

- **R\$ 73.495,19** (contribuições dos segurados – R\$ 58.078,92 - e patronal – R\$ 15.416,27 - do FMS, FMAS e PM de Jurema, relativas à competência de dezembro/2017): **Petição anexada em 15/06/2020** (docs. 85 a 97).

| GUIAS DE QUITAÇÃO - RPPS - PETIÇÃO - DOCS. 85 a 97, 110 | COMPETÊNCIA | DATA DO PGT. | VALOR BRUTO (R\$) |
|---|--|--------------|-------------------|
| COMP. 01 - FMS DE JUREMA | 29/12/2017 (IPREJ - Patronal) - DEZ/2017 | 09/1/2018 | 1.953,30 |



| | | | |
|---------------------------|---|-------------|------------------|
| COMP. 02 - FMS DE JUREMA | 09/01/2018 (IPREJ - Segurados) - DEZ/2017 | 09/01/2018 | 895,25 |
| COMP. 03 - FMS DE JUREMA | 10/01/2018 (IPREJ - Segurados) - DEZ/2017 | 10/01/20018 | 2.378,85 |
| COMP. 04 - FMS DE JUREMA | 10/01/2018 (IPREJ - Segurados) - DEZ/2017 | 10/01/2018 | 3.672,97 |
| COMP. 05 - FMS DE JUREMA | 29/12/2017 (IPREJ - Patronal) - DEZ/2017 | 10/01/2018 | 8.013,91 |
| COMP. 06 - FMS DE JUREMA | 29/12/2017 (IPREJ - Patronal) - DEZ/2017 | 10/01/2018 | 5.190,46 |
| COMP. 07 - FMAS DE JUREMA | 10/01/2018 (IPREJ - Segurados) - DEZ/2017 | 10/01/2018 | 118,53 |
| COMP. 08 - FMAS DE JUREMA | 29/12/2017 (IPREJ - Patronal) - DEZ/2017 | 10/01/2018 | 258,60 |
| COMP. 09 - PM DE JUREMA | 31/01/2018 (IPREJ - Segurados) - DEZ/2017 | 31/01/2018 | 9.664,01 |
| COMP. 10 - PM DE JUREMA | 31/01/2018 (IPREJ - Segurados) - DEZ/2017 | 31/01/2018 | 34.981,01 |
| COMP. 11 - PM DE JUREMA | 31/01/2018 (IPREJ - Segurados) - DEZ/2017 | 31/01/2018 | 6.368,30 |
| TOTAL (R\$) | | | 73.495,19 |

- **R\$ 228.404,18** (contribuições patronais da PM de Jurema, relativas às competências de julho, agosto e setembro/2017): **Petição anexada em 04/08/2020** (doc. 117, com anexos nos docs. 111 a 116).

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | | |
|--|--|--|--|



| GUIAS DE QUITAÇÃO - RPPS - PETIÇÃO - DOCS. 111 a 117 | COMPETÊNCIA | DATA DO PGT. | VALOR BRUTO (R\$) |
|---|---------------------|---------------------|--------------------------|
| PM DE JUREMA | SET/2017 - PATRONAL | 30/07/2020 | 15.271,56 |
| PM DE JUREMA | SET/2017 - PATRONAL | 30/07/2020 | 21.474,14 |
| PM DE JUREMA | AGO/2017 - PATRONAL | 30/06/2020 | 15.615,43 |
| PM DE JUREMA | AGO/2017 - PATRONAL | 30/06/2020 | 21.919,76 |
| PM DE JUREMA | AGO/2017 - PATRONAL | 30/07/2020 | 77.413,65 |
| PM DE JUREMA | JUL/2017 - PATRONAL | 30/06/2020 | 76.709,64 |
| TOTAL (R\$) | | | 228.404,18 |

- **R\$ 247.969,45** (contribuições patronais da PM de Jurema, relativas às competências de setembro, outubro, novembro e dezembro/2017): **Petição anexada em 26/10/2020** (doc. 126, com anexos nos docs. 118 a 125).

| GUIAS DE QUITAÇÃO - RPPS - PETIÇÃO - DOCS. 118 a 126 | COMPETÊNCIA | DATA DO PGT. | VALOR BRUTO (R\$) |
|---|---------------------|---------------------|--------------------------|
| PM DE JUREMA | SET/2017 - PATRONAL | 31/08/2020 | 77.121,59 |
| PM DE JUREMA | OUT/2017 - PATRONAL | 30/09/2020 | 77.602,62 |
| PM DE JUREMA | OUT/2017 - PATRONAL | 30/09/2020 | 21.218,31 |
| PM DE JUREMA | DEZ/2017 - PATRONAL | 30/09/2020 | 21.085,60 |



| | | | |
|--------------------|---------------------|------------|-------------------|
| PM DE JUREMA | NOV/2017 - PATRONAL | 30/09/2020 | 21.296,90 |
| PM DE JUREMA | OUT/2017 - PATRONAL | 30/09/2020 | 14.646,63 |
| PM DE JUREMA | NOV/2017 - PATRONAL | 30/09/2020 | 14.997,80 |
| TOTAL (R\$) | | | 247.969,45 |

- **Total de R\$ 549.868,82**, do qual retirando-se o montante pago de contribuição dos segurados (R\$ 58.078,92), **tem-se: R\$ 491.789,90**.

Nesse contexto, do valor apontado pela auditoria como devido ao RPPS (**R\$ 585.987,05**), a **defesa complementar comprovou a quitação do montante de R\$ 491.789,90**, com atraso considerável (pago somente em 2020), para as contribuições patronais de julho a novembro/2017, conforme se depreende do levantamento acima realizado, **restando o saldo devedor de R\$ 94.197,15, acrescido de multa e juros não computados nos valores repassados com atraso**.

Observo também que não foram trazidos pelo interessado documentos comprobatórios do alegado parcelamento realizado junto ao RPPS, tampouco da quitação das parcelas que se venceram, vez que o estado de emergência de que trata o Decreto Municipal nº 007 de 14 de outubro de 2017 (doc. 82) não impediria o gestor de envidar esforços no sentido de equilibrar as contas municipais e não aumentar o Passivo do Município.

Quanto à queda no repasse de FPM, de fato, conforme gráfico constante à página 15 do Relatório de Auditoria (doc. 68), evidencia-se uma arrecadação de receita menor no exercício de 2017, em relação ao exercício anterior, razão pela qual o gestor deveria optar pelo não aumento do passivo municipal, com o incremento de Restos a Pagar (de 158,03% em relação ao saldo dos Restos a Pagar Processados 2016), por exemplo (Passivo Circulante em 2017: R\$ 4.733.306,70; Passivo Circulante em 2016: R\$ 4.143.784,30, revelando aumento em 2017 no montante de R\$ 589.522,40).

Nesse sentido, a irregularidade persiste, cabendo determinações para a regularização da situação dos débitos previdenciários no Município.

7. Transparência Pública

Com relação à **Transparência Pública**, a auditoria registra como ponto relevante no seu **Relatório Preliminar (item 9, doc. 68, p. 81)**:

- [ID.22] Nível “**Moderado**” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência



dos Municípios de Pernambuco - ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).

Em sede de defesa, o interessado afirma que *“no exercício de 2017, o Município se encontrava em fase de adaptação dos seus procedimentos aos ditames da Lei Federal 12.527/11”,* entretanto, *“nenhum cidadão deixou de ter acesso aos serviços e informações preconizados pela referida lei”,* estando o site do Município *“bastante melhorado no corrente exercício, (...) mais transparente e dispondo de muito mais informações”*.

Contudo, o nível **“Moderado”** não indica a completa disponibilização das informações exigidas pelos normativos vigentes, não se encontrando ainda no nível desejado.

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

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

Diante do exposto,

VOTO pelo que segue:

ORÇAMENTO PÚBLICO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO. CONTROLES DEFICIENTES. GASTO MÍNIMO COM RECURSOS DO FUNDEB. LIMITE. DESCUMPRIMENTO. PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS E RPPS). RECOLHIMENTO. DEVER DO GESTOR.

1. Falhas de controle na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, assim como deficit financeiro, revelam a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, contrariando as normas de controle vigentes, em especial o §1o



do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. Limite mínimo de aplicação de recursos do FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério é exigência legal disposta no artigo 22 da Lei Federal no 11.494/2007, caracterizando irregularidade grave a sua inobservância.

3. Constitui grave infração à norma legal o recolhimento parcial de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS e ao RGPS, impactando no aumento do Passivo do ente. É, portanto, dever do gestor zelar pelo repasse tempestivo de tais contribuições, com fins a alcançar o equilíbrio das contas públicas.

CONSIDERANDO que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

Aginaldo Jose Inacio Dos Santos:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 68) e da defesa apresentada (doc. 77);

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 déficit financeiro da ordem de R\$ 1.112.392,57, apurado conforme Quadro do Superávit/Déficit Financeiro que integra o Balanço Patrimonial, revelando a insuficiência de recursos para cumprir com todas as obrigações inerentes ao Município, tendo ocorrido um aumento de 158,03% de Restos a Pagar Processados, em relação ao exercício anterior;

CONSIDERANDO que a administração municipal deixou de recolher, junto ao RGPS, o montante de **R\$ 126.430,93** de contribuições dos segurados e patronais, contrariando a Lei Federal nº 8.212/91 e acarretando aumento do passivo do Município ante o Regime Geral de Previdência;

CONSIDERANDO que o Município descumpriu o limite mínimo de 60% de recursos do FUNDEB na valorização de profissionais do magistério, tendo



aplicado apenas 33,72% de tais recursos, em desatendimento ao disposto no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007;

CONSIDERANDO a ausência de recolhimento, junto ao RPPS, de contribuições patronais (normal e suplementar), no montante de **R\$ 94.197,15**, não comprovado na defesa complementar, contrariando a legislação correlata;

CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria também 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 Jurema a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Agnaldo Jose Inacio Dos Santos, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2017.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Jurema, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Cumprir o limite mínimo de aplicação de 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, assim como o limite de repasse de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal.
2. Atentar para a fixação de limite adequado na LOA para abertura de créditos adicionais, a fim de que seja preservada a integridade do orçamento municipal, tal como aprovado pelo Poder Legislativo Municipal.
3. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, que tem sido sistematicamente superdimensionada ao longo dos últimos anos, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do Município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário.

Prazo para cumprimento: 180 dias

4. Elaborar a programação financeira, especificando, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, assim como a evolução do



montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Prazo para cumprimento: 90 dias

5. Evitar a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro para tanto e o aumento de Restos a Pagar, com fins de diminuir os valores apurados no final de 2017.

Prazo para cumprimento: 120 dias

6. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).

Prazo para cumprimento: 360 dias

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

Prazo para cumprimento: 90 dias

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

Prazo para cumprimento: 180 dias

9. Acompanhar a situação da municipalidade junto ao RPPS e ao RGPS, de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados que se encontram filiados aos referidos sistemas e no pleno gozo dos seus direitos, bem como 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.
10. Providenciar, junto ao setor competente da Prefeitura Municipal, a correta e tempestiva contabilização, assim como o posterior recolhimento/repasso das contribuições previdenciárias (dos segurados e patronal) devidas ao RPPS e ao RGPS, em época própria, evitando o pagamento de multa e juros ao órgão competente.



11. Abster-se de realizar despesa com recursos do FUNDEB em montante superior às receitas desta fonte. Caso já o tenha feito, o saldo contábil da conta do referido fundo, então negativo, deverá ser recomposto em montante equivalente ao valor despendido.
12. Aperfeiçoar os procedimentos relacionados à qualidade da informação disponibilizada ao cidadão, com vistas ao melhoramento do Índice de Transparência Municipal, para que a população tenha acesso aos principais dados e informações da gestão municipal de forma satisfatória.

Prazo para cumprimento: 180 dias

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

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

É como voto.



ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

| Área | Descrição | Fundamentação Legal | Base de Cálculo | Limite Legal | Percentual / Valor Aplicado | Cumprimento |
|-----------|---|--|---|--|-----------------------------|-------------|
| Educação | Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino | Constituição Federal/88, Artigo 212. | Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação | Mínimo 25,00 % | 42,84 % | Sim |
| Educação | Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica | Lei Federal 11.494/2007, Art. 22 | Recursos do FUNDEB | Mínimo 60,00 % | 33,72 % | Não |
| Saúde | Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal) | Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012. | Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências. | Mínimo 15,00 % | 17,08 % | Sim |
| Pessoal | Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre | Lei Complementar nº 101/2000, art. 20. | RCL - Receita Corrente Líquida | Máximo 54,00 % | 50,62 % | Sim |
| Duodécimo | Repasse do duodécimo à | CF/88, caput do art. 29-A (redação dada | Somatório da receita tributária e | Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5% | R\$ | Não |



| | | | | | | |
|-------------|--|---|--------------------------------|---|--------------|-----|
| | Câmara de Vereadores | pela EC 25) ou valor fixado na LOA | das transferências previstas | para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA. | 1.291.975,15 | |
| Dívida | Dívida consolidada líquida - DCL | Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal | RCL - Receita Corrente Líquida | Máximo 120,00 % | 28,10 % | Sim |
| Previdência | Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa) | Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º | Contribuição do servidor. | No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor) | 14,93 % | Sim |
| Previdência | Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa) | Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º | Contribuição do servidor. | No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor) | 0,00 % | Sim |
| | | | | No mínimo, a | | |



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



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

O CONSELHEIRO RANILSON RAMOS PEDIU VISTA EM 18.08.2020.

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 21.09.2021

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:

Dr. Eduardo Teixeira já está ali, apesar de ter passado a oportunidade de fazer a sustentação oral, mas tenho certeza que ele terá uma questão de fato que possa ajudar o debate. Vossa Excelência tem a palavra.

DR. EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES - OAB/PE Nº 30.630:

Obrigado, Sr. Presidente. Bom dia a todos, Conselheiro relator, Conselheiro Valdecir Pascoal, Conselheiro Ranilson Ramos, Procurador Ricardo Alexandre. Serei breve, Sr. Presidente.

A questão de fato, Sr. Presidente, é que o próprio Relatório de Auditoria traz no gráfico do item 2.4 que a Receita arrecadada no município de Jurema, no exercício de 2017, caiu em mais de 10 milhões de reais. É um ponto importante a se trazer para demonstrar a dificuldade do gestor a enfrentar, esse ano, no recolhimento dessas contribuições previdenciárias, que só vieram realmente a serem recolhidas, como V. Exa. afirmou aí em seu relatório, em 2020, mas dentro ainda da sua gestão.

Então, em 2016, o gráfico do Relatório de Auditoria noticia que a receita arrecadada foi de 48 milhões de reais. Em 2017, esse mesmo gráfico da auditoria informa que a receita arrecadada foi 37,5 milhões de reais. Então, a defesa invocou, inclusive, na petição complementar dela, o artigo 22 da LINDB, aquelas dificuldades e obstáculos enfrentados pelo gestor. E esse foi um obstáculo por demais, diante dessa grave queda na arrecadação de 10 milhões de reais, que dificultou esses recolhimentos.

Com relação ao FUNDEB, a não aplicação dos 60%, também um esclarecimento de fato, Sr. Presidente Conselheiro Relator. É que essa auditoria se utilizou de uma consulta respondida apenas em 2018. Em 2016 e 2017, anteriormente, não existia nenhuma norma ou nenhuma recomendação ou nenhuma informação do Tribunal de Contas de que aquele dinheiro de precatório não poderia ser usado para rateio dos professores, e que não seria computado para o pagamento de magistério. Então, o gestor quando usou aquela verba para complementar o pagamento dos 60% do FUNDEB usou de boa fé. E também a defesa invocou, na sua petição complementar, eu acho que é o artigo 27 da LINDB, se houver alguma mudança do entendimento do Tribunal ou dos Órgãos de Controle, que se aplique um efeito de modulação dessa nova mudança, e não o gestor que em 2017 agiu de uma forma, quando não existia



nenhum normativo, nenhum comando legal, nenhuma negativa do Tribunal com relação a isso, apenas em 2018, e essa decisão retroagir prejudicando, assim, a segurança jurídica do gestor.

Então, são esses dois pontos, espero que V. Exas. possam analisar e se debruçar sobre ele e realmente ver que houve essa dificuldade com relação a essa queda da receita para recolhimento das contribuições e com relação a aplicação dos 60%.

Obrigado, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:

Agradeço os esclarecimentos de fato do Dr. Eduardo. Eu só, ressaltando aqui, de fato, entendo a preocupação do advogado de que há uma jurisprudência, uma consulta em 2018 poderia ter modificado a interpretação do Tribunal, mas só aqui vou ler um trechinho do artigo da lei, que é de 2007, o artigo 21 diz:

Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública...

Então, como o valor chegou e foi dividido, em rateio, para exercícios anteriores, essa é a divergência, essa que gera o déficit, não foi a resposta a consulta. A consulta foi o administrativo aqui, mas na verdade é o artigo 21 da lei que já trazia essa imposição.

Eu vou manter aqui o meu voto, mas entendo também, Conselheiro Ranilson Ramos, Conselheiro Valdecir Pascoal, que não é um caso corriqueiro, daqueles que nós temos uma irregularidade e julgamos regular com ressalvas. Parecer prévio pela rejeição, aqui, talvez seja o primeiro que eu faço que tem uma previdência e uma matéria diferente das outras, como educação, limite constitucional da educação, saúde, transparência. Na verdade, esse do FUNDEB é a primeira oportunidade que tenho de julgar e, por isso, assim eu mantenho. Mas com toda a compreensão que a matéria pode ser discutida aqui e escuto os conselheiros para isso.

Conselheiro Valdecir Pascoal.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

Sr. Presidente, Sr. Conselheiro, Dr. Eduardo. Presidente, eu ouvi com atenção, de fato, é um processo limítrofe. Essa questão, achei até inusitado o fato de cumprir o limite da educação, mas não cumprir a questão do magistério, nessa proporção. A questão da previdência, os valores, também, não são tão vultosos e de fato eu fiquei nessa dúvida, mas compreendo a motivação de Vossa Excelência. De fato, a rigor,



não houve uma mudança de interpretação do Tribunal de Contas. Todos ali estavam abertos a fazer a livre interpretação. Talvez por cautela, como se tivesse feito uma consulta ao Tribunal ainda naquele ano, ou outra coisa, mas o fato é que o entendimento de Vossa Excelência é bastante razoável, sem prejuízo de prevalecer no voto de Vossa Excelência, aqui, essa questão vir ao Pleno e o Pleno na sua composição, sobretudo nesse ponto do cômputo do precatório nessa zona cinzenta em que não havia uma posição ainda... também não tivesse mudado, esse que é o ponto.

Então, pela razoabilidade da motivação do voto de Vossa Excelência, eu acompanho, mas, aí, aberto em grau recursal com mais elementos, com mais dados trazidos pela defesa e com o vagar do tempo refletindo melhor sobre essa questão, poder reavaliar a questão.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:

Dr. Eduardo, só se for uma questão de fato. Vossa Excelência...

DR. EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES - OAB/PE Nº 30.630:

O recurso, é uma questão de fato, o recurso ingressou nos cofres do município no final de 2016, dezembro, salvo melhor juízo. E a lei trazida, a LDE, por Vossa Excelência, diz que realmente devem ser gastos no exercício que foram ingressados nos cofres públicos. Mas o gestor que assumiu em 2017 um novo mandato, um recurso recebido em 2016, ele não pode... a uma porque ele não era o gestor de 2016, a duas porque o gestor de 2016 não poderia gastar em dezembro um recurso vultoso desse.

Então, partindo dessa premissa, é aquele raciocínio que a defesa disse. Então, ele não poderia gastar por rateio em 2017. Ele teria que gastar em outras fontes, digamos assim. É só por uma questão de registro e de recurso.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:

Fica registrado. Essa discussão é importante. O que olhamos é que não é o gestor de 2016 que teria, é fato, isso seria impossível. É a natureza da distribuição desses recursos. Esse recurso em 2017 foi distribuído para trás, para o exercício de 2001, de um rateio de compensação de salários de outros anos, restos a pagar. Não chegou o dinheiro e... A melhoria do ensino teria que ser a partir daquele dinheiro, para frente. A minha leitura da intenção da lei seria essa, por isso... Para ele exercer esse gasto da manutenção do ensino para frente e não para ele fazer compensações de 2001, por exemplo, como foi o caso aqui.

DR. EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES - OAB/PE Nº 30.630:



Mas, não, tudo bem. Mas isso é o que o relatório de auditoria diz. A decisão foi uma verba indenizatória que o município recebeu. Isso é o que o relatório de auditoria diz, que foi para ratear aqueles professores que não teriam recebido lá atrás, mas isso é uma discussão realmente salutar.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:

Teremos oportunidade. Tenho certeza que Vossa Excelência como diligente advogado que é, fará o recurso. Mas ainda está em discussão, quer dizer, está colhendo votos. Conselheiro Ranilson?

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Acompanho o voto de Vossa Excelência, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:

Então, à unanimidade fica aprovado o voto de minha relatoria. Agradecendo a participação de Dr. Eduardo Teixeira.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator



34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 21/09 /2021

PROCESSO TCE-PE N° 18100722-8

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Jurema

INTERESSADOS:

Agnaldo Jose Inacio dos Santos

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

FRANCISCO FABIANO SOBRAL FERREIRA (OAB 26546-PE)

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

PARECER PRÉVIO

ORÇAMENTO PÚBLICO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO. CONTROLES DEFICIENTES. GASTO MÍNIMO COM RECURSOS DO FUNDEB. LIMITE. DESCUMPRIMENTO. PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS E RPPS). RECOLHIMENTO. DEVER DO GESTOR.

1. Falhas de controle na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, assim como deficit financeiro, revelam a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, contrariando as normas de controle vigentes, em especial o §1o do art. 1o da Lei de Responsabilidade Fiscal.
2. Limite mínimo de aplicação de recursos do FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério é exigência legal disposta no artigo 22 da Lei Federal no 11.494/2007, caracterizando irregularidade grave a sua inobservância.
3. Constitui grave infração à norma



legal o recolhimento parcial de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS e ao RGPS, impactando no aumento do Passivo do ente. É, portanto, dever do gestor zelar pelo repasse tempestivo de tais contribuições, com fins a alcançar o equilíbrio das contas públicas.

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 21/09/2021,

Agnaldo Jose Inacio Dos Santos:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 68) e da defesa apresentada (doc. 77);

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 déficit financeiro da ordem de R\$ 1.112.392,57, apurado conforme Quadro do Superávit/Déficit Financeiro que integra o Balanço Patrimonial, revelando a insuficiência de recursos para cumprir com todas as obrigações inerentes ao Município, tendo ocorrido um aumento de 158,03% de Restos a Pagar Processados, em relação ao exercício anterior;

CONSIDERANDO que a administração municipal deixou de recolher, junto ao RGPS, o montante de **R\$ 126.430,93** de contribuições dos segurados e patronais, contrariando a Lei Federal nº 8.212/91 e acarretando aumento do passivo do Município ante o Regime Geral de Previdência;

CONSIDERANDO que o Município descumpriu o limite mínimo de 60% de recursos do FUNDEB na valorização de profissionais do magistério, tendo aplicado apenas 33,72% de tais recursos, em desatendimento ao disposto no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007;

CONSIDERANDO a ausência de recolhimento, junto ao RPPS, de contribuições patronais (normal e suplementar), no montante de **R\$ 94.197,15**, não comprovado na defesa complementar, contrariando a legislação correlata;



CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria também 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 Jurema a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Agnaldo Jose Inacio Dos Santos, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2017.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Jurema, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Cumprir o limite mínimo de aplicação de 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, assim como o limite de repasse de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal.
2. Atentar para a fixação de limite adequado na LOA para abertura de créditos adicionais, a fim de que seja preservada a integridade do orçamento municipal, tal como aprovado pelo Poder Legislativo Municipal.
3. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, que tem sido sistematicamente superdimensionada ao longo dos últimos anos, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do Município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário.

Prazo para cumprimento: 180 dias

4. Elaborar a programação financeira, especificando, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, assim como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Prazo para cumprimento: 90 dias

5. Evitar a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro para tanto e o aumento de Restos a Pagar, com fins de diminuir os valores apurados no final de 2017.



Prazo para cumprimento: 120 dias

6. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).

Prazo para cumprimento: 360 dias

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

Prazo para cumprimento: 90 dias

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

Prazo para cumprimento: 180 dias

9. Acompanhar a situação da municipalidade junto ao RPPS e ao RGPS, de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados que se encontram filiados aos referidos sistemas e no pleno gozo dos seus direitos, bem como 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.
10. Providenciar, junto ao setor competente da Prefeitura Municipal, a correta e tempestiva contabilização, assim como o posterior recolhimento/repasso das contribuições previdenciárias (dos segurados e patronal) devidas ao RPPS e ao RGPS, em época própria, evitando o pagamento de multa e juros ao órgão competente.
11. Abster-se de realizar despesa com recursos do FUNDEB em montante superior às receitas desta fonte. Caso já o tenha feito, o saldo contábil da conta do referido fundo, então negativo, deverá ser recomposto em montante equivalente ao valor despendido.
12. Aperfeiçoar os procedimentos relacionados à qualidade da informação disponibilizada ao cidadão, com vistas ao



melhoramento do Índice de Transparência Municipal, para que a população tenha acesso aos principais dados e informações da gestão municipal de forma satisfatória.

Prazo para cumprimento: 180 dias

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

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

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS



PROCESSO TCE-PE N° 18100722-8
RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES
MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo
EXERCÍCIO: 2017
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Jurema

DELIBERAÇÕES ATUALIZADAS APÓS RECURSOS

Agnaldo Jose Inacio dos Santos:

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Jurema a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Agnaldo Jose Inacio dos Santos, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2017.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Jurema, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Cumprir o limite mínimo de aplicação de 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, assim como o limite de repasse de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal.
2. Atentar para a fixação de limite adequado na LOA para abertura de créditos adicionais, a fim de que seja preservada a integridade do orçamento municipal, tal como aprovado pelo Poder Legislativo Municipal.
3. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, que tem sido sistematicamente superdimensionada ao longo dos últimos anos, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do Município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário.

Prazo para cumprimento: 180 dias

4. Elaborar a programação financeira, especificando, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, assim como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Prazo para cumprimento: 90 dias



5. Evitar a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro para tanto e o aumento de Restos a Pagar, com fins de diminuir os valores apurados no final de 2017.

Prazo para cumprimento: 120 dias

6. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).

Prazo para cumprimento: 360 dias

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

Prazo para cumprimento: 90 dias

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

Prazo para cumprimento: 180 dias

9. Acompanhar a situação da municipalidade junto ao RPPS e ao RGPS, de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados que se encontram filiados aos referidos sistemas e no pleno gozo dos seus direitos, bem como 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.
10. Providenciar, junto ao setor competente da Prefeitura Municipal, a correta e tempestiva contabilização, assim como o posterior recolhimento/repasse das contribuições previdenciárias (dos segurados e patronal) devidas ao RPPS e ao RGPS, em época própria, evitando o pagamento de multa e juros ao órgão competente.
11. Abster-se de realizar despesa com recursos do FUNDEB em montante superior às receitas desta fonte. Caso já o tenha feito, o saldo contábil da conta do referido fundo, então negativo, deverá ser recomposto em montante equivalente ao valor despendido.



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

Prazo para cumprimento: 180 dias

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

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