



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

50ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 28/07/2015

PROCESSO TCE-PE Nº 1401851-2

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAMBÉ, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013

INTERESSADO: BRUNO BORBA RIBEIRO

ADVOGADOS: DR. JOÃO BATISTA RODRIGUES DOS SANTOS - OAB/PE Nº 30.746

DRA. MAYRA GABRIELLA REMÍGIO DA COSTA - OAB/PE Nº 36.778

DR. VALÉRIO ÁTICO LEITE - OAB/PE Nº 26.504

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

PRESIDENTA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas do Sr. Bruno Borba Ribeiro, Prefeito e ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Itambé, relativas ao exercício financeiro de 2013, 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), não abrangendo todos os atos do gestor.

O trabalho de análise das contas foi concluído e consolidado por meio do **Relatório de Auditoria** (R.A.) e respectivos apêndices às fls. 754/833 (vol. V).

Devidamente notificado, o interessado apresentou defesa, às fls. 838/855 e documentos anexos, às fls. 856/889 (vol. V).

Instada a se manifestar sobre as alegações e novos documentos apresentados na peça de Defesa, a auditoria emitiu Nota Técnica de Esclarecimento - NTE às fls. 891/896 (vol. V), em que se posicionou pela retirada, da relação de ressalvas da Prestação de Contas, do item que diz respeito à **inexistência do Anexo de Riscos Fiscais**.

As demais desconformidades apontadas no Relatório de Auditoria foram mantidas pela área técnica, sob o argumento de que a Defesa não teria acostado qualquer documento novo que alterasse o teor da conclusão da referida peça processual.

Por determinação do Inspetor Regional, foi elaborado pela área técnica o Relatório Complementar de Auditoria (fls. 899/913), cujo escopo restringiu-se a aspectos relacionados ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS. Neste, concluiu a auditoria pela existência das seguintes irregularidades:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- a) Inobservância do Princípio da Anterioridade Nonagesimal quando da adoção intempestiva das alíquotas previstas na Lei nº 1.689/2013 (item 2.1.2);
- b) Ausência de medidas efetivas para viabilizar o regime próprio, visto que foram adotados planos de amortização inviáveis que postergaram a implementação da segregação de massas, a medida alternativa que resta (item 2.2).

Novamente notificado, o Sr. Bruno Borba Ribeiro apresentou defesa às fls. 917/921, sem acostar documentos relacionados ao mérito das irregularidades supra.

Posteriormente, constatou-se haver divergências entre os valores da Despesa Total com Pessoal (DTP) apresentadas nos Relatórios de Gestão Fiscal e nos demonstrativos presentes na Prestação de Contas, o que motivou a elaboração do segundo Relatório Complementar de Auditoria, para tratar especificamente do comprometimento da Receita Corrente Líquida com as despesas com pessoal, materializado às fls. 930/934. Nos termos do 2º Relatório Complementar de Auditoria (fls. 932):

(...) a necessidade de emissão deste relatório complementar se dá em função da significativa discrepância encontrada entre os valores demonstrados no RGF do 3º quadrimestre de 2013 (64,62%) e o levantamento realizado pela auditoria em relatório inicial (46,44%)

No referido Relatório Complementar de Auditoria, a área técnica concluiu que a Despesa Total com Pessoal comprometeu nos três quadrimestres do exercício em análise 58,75%, 58,35% e 64,43% da Receita Corrente Líquida do Município. Originalmente, os valores apurados no Relatório de Auditoria foram 58,75%, 53,02% e 46,44%, respectivamente. O apêndice IV do Relatório Complementar de Auditoria (fls. 936) revela que o desenquadramento original teria ocorrido no 3º quadrimestre de 2012, quando a DTP teria ultrapassado em 0,5 pp o limite máximo estabelecido para o Poder Executivo pela LC nº 101/00, art. 20, inciso III, letra "b".

Notificado para apresentar defesa acerca do apontamento, o interessado acostou Defesa às fls. 940/944, acostando os documentos às fls. 945/948.

Instada a se manifestar sobre as alegações e novos documentos apresentados na nova peça de Defesa, a auditoria emitiu Nota Técnica de Esclarecimento - NTE às fls. 950/954 (vol. V), em que se posicionou pela manutenção do apontado no 2º Relatório Complementar de Auditoria; ao fim, consolidou todas as ressalvas remanescentes, após a análise das peças de defesa, constantes tanto no Relatório de Auditoria como nos dois Relatórios Complementares.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Desse modo, na opinião da área técnica, remanesceram as seguintes irregularidades/ressalvas na Prestação de Contas do Prefeito de Itambé, exercício 2013:

- a) Inconsistência entre os dados contábeis constantes na prestação de contas, e nos sistemas SAGRES E SISTN (item 2.3 do Relatório de Auditoria);
- b) Divergência do valor da RCL levantado pela auditoria em relação ao registrado no RREO do 6º bimestre de 2013 (item 3.2 do Relatório de Auditoria); Descumprimento do limite da Despesa Total com Pessoal (item 3.1 do segundo Relatório Complementar de Auditoria - fls. 930 a 936);
- c) Realização de despesa na educação sem lastro financeiro (item 4.4 do Relatório de Auditoria);
- d) Ausência de instrumentos de planejamento da gestão do saneamento básico - PMSB (item 6.1 do Relatório de Auditoria);
- e) Ausência de instrumentos de planejamento da gestão de resíduos sólidos - PGIRS (item 6.2 do Relatório de Auditoria);
- f) Não cumprimento dos requisitos legais necessários para o recebimento dos recursos provenientes do ICMS socioambiental relativo a ações locais relacionadas aos resíduos sólidos (item 6.3 do Relatório de Auditoria);
- g) Ausência de solução ambiental adequada para disposição de resíduos sólidos (item 6.4 do Relatório de Auditoria);
- h) Ausência de audiências públicas na Casa Legislativa Municipal para avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre (item 9.1 do Relatório de Auditoria);
- i) Ausência de informações mínimas previstas no § 1º do Art. 8º da Lei de Acesso à Informação (item 9.2 do Relatório de Auditoria);
- j) Atrasos nas remessas do Módulo de Execução Orçamentária e Financeira do SAGRES e do Módulo de Pessoal do SAGRES (item 9.3.1 do Relatório de Auditoria);
- k) Descumprimento do repasse do Duodécimo à Câmara de Vereadores (item 8 do Relatório de Auditoria);
- l) Inobservância do Princípio da Anterioridade Nonagesimal quando da adoção intempestiva das alíquotas previstas na Lei nº 1.689/2013 (item 2.1.2 do primeiro Relatório Complementar de Auditoria - fls. 899 a 913);
- m) Ausência de medidas efetivas para viabilizar o regime próprio, visto que foram adotados planos de amortização inviáveis que postergaram a implementação da segregação de massas, a medida alternativa que resta (item 2.2 do primeiro Relatório Complementar de Auditoria - fls. 899 a 913).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Apensos, encontram-se o processo de Gestão Fiscal TC n° 1307327-8, em que a 2ª Câmara deste Tribunal julgou irregular a Gestão Fiscal do Defendente relativa ao 2º quadrimestre do exercício financeiro presentemente analisado (Acórdão TC n° 379/14, de 09/04/2014), bem como os respectivos Recursos - Processos TC n° 1402302-7 (Embargos de Declaração) e TC n° 1404154-6 (Recurso Ordinário), ambos conhecidos e desprovidos.

Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, a auditoria, ao final do Relatório de Auditoria, apresenta o seguinte quadro:

Área	Especificação	Percentual / Valor Aplicado	Situação
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	33,52%	Cumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	72,36%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	-6,04%	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	21,58%	Cumprimento
Pessoal	Despesa total com pessoal	1º Q. 58,75%	Descumprimento
		2º Q. 58,35%	Descumprimento
		3º Q. 64,43%	Descumprimento
Duodécimo	Repasse do duodécimo a Câmara de Vereadores.	R\$ 1.595.702,64	Descumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida – DCL.	50,04%	Cumprimento
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - servidor	11%	Cumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição - patronal	21,4%	Cumprimento

Vieram-me os autos. É o relatório.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

VOTO DO RELATOR

As contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da Federação expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo.

Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal. Por conseguinte, esse processo não abrange todos os atos do gestor, mas apenas as verificações necessárias para emissão de Parecer Prévio pelo TCE/PE, em cumprimento à Constituição Estadual, artigo 86, § 1º, inciso III e à Lei nº 12.600/04, artigo 2º, inciso II.

Início meu voto pela análise das ressalvas apontadas no Relatório de Auditoria e nos Relatórios Complementares, consolidadas na 2ª Nota Técnica de Esclarecimento, às fls. 950/954 (vol. V), alíneas "a" a "n" para, sem seguida, tratar dos limites constitucionais e legais que, de acordo com a referida peça, foram descumpridos.

Gestão Previdenciária

a) Inobservância do Princípio da Anterioridade Nonagesimal
(item 2.1.2 do primeiro Relatório Complementar de Auditoria - fls. 899 a 913)

Relata a área técnica que Lei municipal alterou o percentual das alíquotas de contribuição relativas ao custo normal e suplementar do RPPS, passando a soma dessas alíquotas de 22,63% (Lei nº 1.631/11) para 21,4% (Lei nº 1.689/13), e que essa alteração foi aplicada imediatamente, não se observando o Princípio da Anterioridade Nonagesimal, manifesto no Artigo 195, § 6º, da Constituição Federal.

Em se tratando da contribuição do Ente, entendo não ser aplicável a anterioridade nonagesimal. Esta existe para proteger o contribuinte contra a imediata aplicação de normas que aumentem a carga tributária a que ele já está sujeito, por meio da criação de tributo ou majoração de alíquota dos já existentes; no caso em tela, a contribuição devida pelo ente federativo decorre diretamente do princípio do caráter contributivo e solidário, definido no artigo 40 da Constituição



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Federal, e do artigo 2º da Lei nº 9.717/1998, não possuindo natureza jurídica de tributo, mas sim de aporte financeiro destinado à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Desse modo, a contribuição do ente encontra-se sujeita a procedimentos contábeis e orçamentários diferenciados em relação à contribuição dos servidores, e a ela não se aplicam as normas gerais definidas na legislação tributária e a anterioridade nonagesimal obrigatória, prevista na artigo 195, § 6º da Constituição¹. O apontamento deve ser desconsiderado.

b) Ausência de medidas efetivas para viabilizar o regime próprio, visto que foram adotados planos de amortização inviáveis que postergaram a implementação da segregação de massas, a medida alternativa que resta (item 2.2 do primeiro Relatório Complementar de Auditoria - fls. 899 a 913)

Afirmam os técnicos desta Corte que a Lei Municipal nº 1.689/2013 alterou o plano de custeio e amortização do regime próprio de Itambé, incrementando a alíquota de contribuição normal, que passou de 14,84% para 19,66% e estabelecendo uma alíquota de 1,74%, em 2013, para fazer face ao custo suplementar do sistema. Com isso, a contribuição "patronal" total no exercício sob análise (custo normal + custo suplementar), ficou estabelecida em 21,4%.

Acrescenta a área técnica que a Lei em comento previu incrementos de 4,35 pontos percentuais por ano, pelos trinta e um anos seguintes (art. 44, § 5º da referida Lei, fornecida em meio digital). Com isso, ao final do prazo previsto, a alíquota de contribuição para amortizar o custo suplementar alcançaria 132,11% da remuneração de contribuição. Concluíram dos técnicos que tal plano é inexecutável na prática, pois a alíquota suplementar, da forma como estabelecida em Lei, impactaria o Município de tal forma "que a inadimplência ou a adoção de novo plano para postergar a aplicação de alíquotas maiores seriam as únicas alternativas".

O Defendente alega que 2013 foi o primeiro ano de sua gestão; que a própria auditoria admitiu ter sido "moderado" o crescimento do déficit no exercício; que o problema do déficit atuarial é generalizado entre os municípios do Estado e que o fato não é suficiente para ensejar rejeição de contas.

¹ Nota Técnica nº 04/2012/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, Pág. 07, disponível em http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/28_130829-141632-780.pdf. Consulta realizada em 17/06/2015, às 15h10



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Destaco, preliminarmente, que a Lei Municipal nº 1.689/2013 (anexada em meio digital), ao alterar a alíquota para fazer face ao passivo atuarial, contém ambiguidade em sua redação. Vejamos:

"Art. 44 (...)

§ 5º O valor do passivo atuarial de que trata o Relatório Técnico de Reavaliação Atuarial, será amortizado no prazo de 31 (trinta e um) anos, a partir de uma contribuição adicional incidente sobre a folha de remuneração dos servidores titulares de cargo efetivo do Município, iniciando logo após a aprovação e publicação da presente Lei, no percentual de 1,74% (um inteiros e setenta e quatro partes de centésimo pro cento), e para os próximos (trinta e um) anos com um incremento anual de 4,35% (quatro inteiros e trinta e cinco partes de centésimo por cento), conforme demonstrado na planilha abaixo:"

Plano de Amortização do Déficit Atuarial em Alíquotas Crescentes					
Ano de Amortização	Saldo Inicial	Alíquota	Pagamento Anual	Valor dos Juros	Saldo Final
01	83.709.616,16	1,74%	184.923,31	5.022.576,97	88.547.269,82
02	88.547.269,82	6,09%	653.247,16	5.312.836,19	93.206.858,85
03	93.206.858,85	10,43%	1.130.918,99	5.592.411,53	97.668.351,39
04	97.668.351,39	14,78%	1.618.078,93	5.860.101,08	101.910.373,54
05	101.910.373,55	19,12%	2.114.868,98	6.114.622,41	105.910.126,98
06	105.910.126,98	23,47%	2.621.433,03	6.354.607,62	109.643.301,57
07	109.643.301,57	27,81%	3.137.916,85	6.578.598,09	113.083.982,81
08	113.083.982,81	32,16%	3.664.468,21	6.785.038,97	116.204.553,57
09	116.204.553,57	36,51%	4.201.236,82	6.972.273,21	118.975.589,96
10	118.975.589,97	40,85%	4.748.374,37	7.138.535,40	121.365.751,00

Da forma como foram redigidos, o parágrafo e a tabela estão em dissonância, podendo tanto significar que a progressão da alíquota se dará durante todos os anos do período de amortização (entendimento este que foi o adotado no Relatório de Auditoria), como também que a progressão da alíquota dar-se-á até o décimo ano, estabilizando-se a partir de então, até completar os 31 anos necessários à amortização.

De toda sorte, qualquer que seja a interpretação dada ao texto legal, resta evidente que o plano de amortização traçado, embora possa garantir, do ponto de vista técnico-atuarial, o equilíbrio entre o custeio e os benefícios oferecidos pelo regime próprio de previdência local, é insustentável do ponto de vista



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

das finanças públicas e à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente quanto ao aspecto do controle das despesas com pessoal.

Pela leitura da planilha transcrita verifica-se que, já no terceiro ano de implantação da proposta, a alíquota patronal total (normal+suplementar) superará os 30% da remuneração de contribuição (10,43% + 19,66%); no décimo ano, a alíquota patronal total superará os 60%. Com alíquotas desta monta, resta evidente a inviabilidade da solução proposta.

Contudo, neste caso, não vejo como o apontamento influenciar a análise que ora se faz, uma vez que a situação atuarial deficitária do RPPS de Itambé foi se constituindo ao longo dos anos, não havendo relato da auditoria de conduta do gestor que tenha provocado o seu agravamento: inadimplência de obrigações previdenciárias, correntes ou resultantes de parcelamentos, devidas no exercício que ora se analisa, ou não aplicação das alíquotas ou de outras medidas sugeridas na avaliação atuarial; ao contrário, a auditoria relata que "[em] uma leitura preliminar (...) o déficit atuarial apresenta um incremento da ordem de 60% entre os exercícios de 2011 e 2012 e um **crescimento moderado no exercício de 2013**".

O fato enseja recomendação para que, quando da realização da próxima reavaliação atuarial, sejam analisadas, junto com o atuário, alternativas financeiramente viáveis para o equacionamento do déficit, dentre estas, a segregação de massa (separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integram o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário), sem perder de vista, ainda, os efeitos da elevação das alíquotas sobre despesa total com pessoal, de modo que também não se descuide o Município do que prescreve a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a este tema.

Gestão Ambiental

O Defendente reconhece os apontamentos da área técnica quanto à **ausência dos instrumentos de planejamento da gestão do saneamento básico - PMSB** e da **gestão de resíduos sólidos - PGIRS** (itens 6.1 e 6.2 do R.A., respectivamente), mas afirma tratar-se de instrumentos "complexos" e de não possuir pessoal qualificado para elaborá-los; também mencionou, de forma vaga, "outras dificuldades", sem as elencar. Afirma ainda que a elaboração do PGIRS teve, como data-limite, agosto de 2012, conforme art. 55 da Lei nº 12.305/10, ou seja, "apenas 04 meses para o início" de seu mandato.

Quanto à **ausência de solução ambientalmente adequada para a disposição final de resíduos sólidos** (item 6.4 do R.A.), a Defesa



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

não se pronunciou; no que se refere ao **não cumprimento dos requisitos legais necessários para o recebimento dos recursos provenientes do ICMS socioambiental** (item 6.3 do R.A.), afirmou que "depende da existência de licença prévia de projeto de aterro sanitário ou usina de compostagem protocolado na CPRH", mas que "não se encontrou solução adequada e ambientalmente saudável, de forma individualizada"; com isso, "a solução vislumbrada pelos técnicos é a construção de aterro sanitário conjunto, que vai absorver os resíduos sólidos de vários municípios da Região".

Apesar das dificuldades relatadas pelo Defendente quanto à ausência de pessoal qualificado, sequer relaciona as medidas adotadas para contornar o problema, a exemplo da capacitação de servidores, busca por apoio técnico ou orientação junto a órgãos como o Ministério do Meio Ambiente ou da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade para superar suas dificuldades, entre outras possibilidades.

Não obstante, no exercício que ora se analisa o prazo para a erradicação da disposição ambientalmente inadequada de resíduos sólidos não havia ainda se esgotado, o que só ocorreu em agosto de 2014, entendo que deve haver recomendação no sentido de reforçar a necessidade de a Administração Municipal envidar esforços para tanto, inclusive por constituir requisito à percepção dos recursos oriundos do ICMS socioambiental.

Da mesma forma, entendo que deve haver recomendação quanto à elaboração do PMSB, já que sua existência é premissa para diversas ações nessa área (artigos 11, 17 e 19 da Lei nº 11.445/2007), assim como condição ao acesso pelo município a recursos da União destinados ao saneamento básico, exigida a partir de 31 de dezembro de 2015, conforme nova redação dada ao dispositivo do art. 26, § 2º, do Decreto nº 7.217/2010, por meio do Decreto nº 8.211/14.

Transparência Pública

Quanto à **ausência de audiências públicas na Casa Legislativa Municipal para avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre** (item 9.1 do R.A.), a justificativa da Defesa de que "a disponibilização para a análise da prestação de contas do Poder Executivo deve ser feita pelo Poder Legislativo, conforme expressa disposição do artigo 49 da Lei em comento" não merece acolhida, visto que o dispositivo legal invocado não tem relação com a ressalva apontada.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

No que se refere à **ausência de informações mínimas previstas no § 1º do Art. 8º da Lei de Acesso à Informação** (item 9.2 do R.A.), a Defesa assevera que "a documentação sobre as contas do Poder Executivo, inclusive o parecer prévio, é de manejo e responsabilidade do Poder Legislativo, devendo ser disponibilizado por este, conforme leitura do art. 49 da lei de Responsabilidade Fiscal"; alegou também que "no exercício de 2013, o município de Itambé encontrava-se em fase de adaptação dos seus procedimentos aos ditames da Lei Federal 12.527/2011" e que "todo e qualquer cidadão que procurou a Prefeitura com a intenção de obter alguma informação foi atendido a contento"; além disso, mencionou que o sítio eletrônico do município teria sido "bastante melhorado", estando "mais transparente e disponibilizando muito mais informações".

Mais uma vez, o Defendente tenta transferir parte da responsabilidade pelas falhas de transparência pública ao Poder Legislativo local, para isso invocando dispositivo legal que não tem relação com as falhas apontadas pela auditoria. Em visita ao sítio oficial do Executivo Municipal (<http://itambe.pe.gov.br/>), realizada em 01/07 do corrente, pude constatar que as falhas apontadas pela área técnica, em face do inciso VII do § 3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação, permanecem. Os demais argumentos não foram substanciados, pelo que tenho como procedente os apontamentos, os quais, de acordo com a jurisprudência desta Corte, não ensejam emissão de Parecer pela rejeição de contas, mas determinações e ressalvas.

Inconsistência entre os dados contábeis constantes na prestação de contas, e nos sistemas SAGRES E SISTN (item 2.3 do Relatório de Auditoria)

Com relação às inconsistências entre os dados contábeis constantes na prestação de contas, e nos sistemas SAGRES E SISTN, a defesa afirma que as informações da PC estão corretas, e que a adequação dos sistemas da prefeitura às exigências do SAGRES podem ter causado as divergências.

Observo que o quadro apresentado no Relatório de Auditoria (fls. 769) apresenta diversos valores de receita como "não informado" na coluna relativa ao SISTN. Contudo, consultando o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Município do 6º bimestre no SISTN, constato que os valores, ao contrário do afirmado no Relatório de Auditoria, foram informados por meio do SISTN, e coincidem com aqueles presentes na Prestação de Contas, ou destes divergem por pequena margem.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Também observo que inexistente a diferença apontada no Relatório de Auditoria entre a Prestação de Contas e o SISTN relativa às transferências do FUNDEB. Totalizando-se as transferências recebidas do FUNDEB de acordo com suas diversas origens (FPM; LC 78/96; ITR, ICMS; FEP; IPI, ITCMD; IPVA e a complementação da União), com base no Comparativo de Receita Orçada com a Arrecadada (fls. 59), obtém-se R\$ 14.002.121,32, que é exatamente o valor constante do RREO do 6º bimestre.

Contudo, ainda remanesceram algumas diferenças, a exemplo dos gastos com saúde, cujo valor não foi informado no sistema SAGRES. O fato deve ser objeto de determinação, em consonância com a jurisprudência desta Corte.

Divergência do valor da RCL levantado pela auditoria em relação ao registrado no RREO do 6º bimestre de 2013 (item 3.2 do Relatório de Auditoria)

Da análise dos valores coligidos no Apêndice II do Relatório de Auditoria, apontou a área técnica que a Receita Corrente Líquida do Município de Itambé, durante o exercício de 2013, alcançou o total de R\$ 45.335.621,08, divergente em R\$ 517.396,20 do apresentado no RREO do 6º bimestre de 2013.

Em relação a esta divergência, a Defesa aponta equívoco no cálculo da auditoria, por esta ter considerado o valor obtido através do Portal da Transparência da União referente ao PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola, mas o valor correto seria o do portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE; como evidência, acostou o demonstrativo obtido do sítio do referido Fundo às fls. 872 (doc. 03), que evidencia um repasse de R\$ 14.000,00 no exercício, enquanto que o valor considerado pela auditoria teria sido de R\$ 684.413,19. Trata-se, portanto, de uma diferença relevante e a principal causa da divergência entre o valor levantado pela área técnica e aquele constante do RREO, elaborado pela Prefeitura.

O Programa em questão "engloba várias ações e objetiva a melhora da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático", conforme informação constante no sítio do FNDE. Na consulta ofertada pelo Fundo Nacional da Educação, as liberações de recursos são discriminadas pelo tipo de ação² e pelas unidades beneficiadas, uma vez que cada escola,

² Mais Educação – PDDE
Mais Educação - Educação Integral – PDDE
PDDE/PDE-Escola



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

se tiver seu Conselho Escolar formalmente constituído, com CNPJ, recebe o crédito do recurso diretamente do FNDE, sem transitar pelas contas da Prefeitura.

O demonstrativo acostado pela Defesa apenas engloba os recursos destinados a uma das ações abarcadas pelo PDDE, e mesmo assim, daquelas unidades escolares que não contam com Conselho Escolar, cujos recursos são creditados em conta corrente da Prefeitura, e não são diretamente repassados às unidades escolares beneficiadas. Portanto, o valor correto é o apontado no Relatório de Auditoria.

A defesa também contestou o valor consignado no Relatório de Auditoria relativo à dedução para a formação do FUNDEB. O interessado informa que como dedução da receita deveria ser considerada a importância de R\$ 3.432.273,82, enquanto a auditoria considerou o valor de R\$ R\$ 4.606.341,20. Contudo, o defendente apenas considerou em seus cálculos a dedução do FUNDEB constante no FPM, mas não as deduções das receitas de transferências do estado, como o ICMS, IPVA, IPI exportação e demais receitas, que totalizam R\$ 1.008.301,48.

Com isso, tenho como procedente o apontamento da área técnica, que, na jurisprudência desta Corte, não é, por si, ensejador de emissão de Parecer pela rejeição de contas, devendo se objeto de admoestação para que não volte a se repetir em exercícios futuros.

Por fim, a **realização de despesa na educação sem lastro financeiro** (item 4.4 do R.A.) e os **atrasos nas remessas do Módulo de Execução Orçamentária e Financeira e do Módulo de Pessoal do SAGRES** (item 9.3.1 do R.A.), foram implicitamente reconhecidos pelo Defendente, na medida em que afirmou não ter havido dolo em sua prática nem constituírem motivo para rejeição de contas.

De fato, os apontamentos podem ser corrigidos com o envio das determinações à atual gestão, com as devidas ressalvas no julgado, em consonância com a jurisprudência desta Corte. No primeiro caso, entendo ser cabível expedir-se determinação no sentido de que o gestor dos recursos da educação se abstenha de empregar os recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, seja o saldo da conta do referido fundo recomposto em montante equivalente ao valor despendido.

Passo agora, a tratar dos limites legais e constitucionais achados em desconformidade com a norma.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Repasse do duodécimo ao Poder Legislativo

Foi apontado no Relatório de Auditoria que o repasse do duodécimo ao Poder Legislativo municipal excedeu em R\$ 5.030,24 o limite constitucional correspondente. Constatou que esse valor corresponde a 0,3% do valor-limite. Neste sentido, levando em consideração o Princípio da Insignificância, esta Corte tem remetido ao campo das recomendações falhas desta natureza, entendendo este que acompanho.

Despesa total com pessoal

A área técnica apontou no 2º Relatório Complementar de Auditoria que o comprometimento da Receita Corrente Líquida do Município de Itambé com a Despesa Total Com Pessoal (DTP) do Poder Executivo teve o comportamento exibido no quadro seguinte (fls. 932):

Ano - Declaração	RCL	DP	DP / RCL
2012 - RGF - 3º Quadrimestre	R\$ 42.228.666,22	R\$ 23.012.522,34	54,50% ⁽²⁾
2013 - RGF - 1º Quadrimestre	R\$ 44.784.562,82	R\$ 26.309.967,53	58,75% ⁽¹⁾
2013 - RGF - 2º Quadrimestre	R\$ 49.800.355,60	R\$ 26.402.080,36	58,35% ⁽¹⁾
2013 - RGF - 3º Quadrimestre	R\$ 44.818.224,88	R\$ 28.960.872,30	64,62% ⁽¹⁾

Fonte: (1) RGF 2012 e 2013; (2) Processo PC nº 1301888-7

Com isso, evidenciou a auditoria que o Poder Executivo descumpriu o limite máximo estabelecido para o Poder Executivo pela LC nº 101/00, art. 20, inciso III, letra "b" nos três quadrimestres do exercício que se analisa.

O Defendente alega que, pelo fato de o desenquadramento ter se originado no último quadrimestre do exercício de 2012, conforme apontado no 2º Relatório Complementar de Auditoria, "a Prefeitura de Itambé estaria obrigada a reconduzir ao limite máximo (54%), previsto no artigo 20, inciso III, da LRF, até o 1º quadrimestre de 2014 (prazo considerado em dobro, em face do baixo crescimento do PIB de 2012 (doc. 02, anexo), conforme artigo 66 da Lei Fiscal antes citada.) ... portanto, a irregularidade que poderia ser considerada grave, nos termos da jurisprudência deste Tribunal de Contas, deve ser analisada em exercício futuro ao ora analisado". Em seu apoio, acostou cópia de notícia divulgada pelo IBGE dando conta de que a expansão do PIB no exercício de 2012 (ano em que houve o desenquadramento



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

originário), em relação ao ano anterior, fora de 0,9% (fls. 946/948, vol. V).

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF possibilita a duplicação dos prazos de recondução aos limites de Despesa Total com Pessoal e do montante da Dívida Consolidada Líquida dos entes da Federação, definidos, respectivamente, nos artigos 23 e 31, em caso de crescimento do PIB baixo ou negativo.

O fundamento da prorrogação dos prazos é viabilizar o reenquadramento aos limites legais em momentos de recessão, tendo em vista os efeitos da crise econômica sobre o nível de arrecadação dos entes. Trata-se de mecanismo anti-cíclico necessário, considerando que os limites da LRF são apurados como proporção da Receita Corrente Líquida - RCL, diretamente afetada pelo cenário de baixo crescimento.

Conforme estabelece o artigo 66, os prazos de recondução aos limites serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto - PIB por período igual ou superior a quatro trimestres. O parágrafo primeiro desse artigo define baixo crescimento como o índice inferior a 1% (um por cento) apurado pela Taxa de Crescimento Real do PIB Acumulada nos Últimos Quatro Trimestres (variação em volume em relação ao mesmo período do ano anterior - %), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE³.

O argumento relativo ao baixo crescimento do PIB, apontado pelo Defendente, não tem sustentação fática; o valor divulgado inicialmente pelo IBGE foi posteriormente revisado, passando do patamar informado pelo Interessado (0,9%) para 1,8%, de acordo com os dados mais recentes, disponibilizados pelo referido Instituto⁴.

Para apurar a possível prática de infração administrativa às normas que regem a boa gestão fiscal, foi aberto o processo de Gestão Fiscal TC nº 1307327-8, em apenso, relativo ao **2º quadrimestre de 2013**, de minha relatoria. A documentação do referido processo foi julgada irregular por meio do Acórdão TC nº 379/2014, tendo o responsável, e também Defendente neste Processo, sido sancionado com a multa prevista no artigo 74 da Lei nº 12.600/04, deliberação esta confirmada em grau de recurso.

No presente caso, diante da ausência de comprovação de que foram adotadas medidas efetivas para sanear o fato apontado no 3º

³ Flexibilização dos prazos de recondução aos limites de Despesa com Pessoal e Dívida Consolidada Líquida em virtude de baixo crescimento do PIB - Art. 66 da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, disponível em http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/Nota_Esclarecimento_Art66_LRF.pdf. Consulta realizada em 16/06/2015, às 10h30.

⁴ Os dados completos podem ser obtidos em ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Tabelas_Completas/Tab_Compl_CNT.zip



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

quadrimestre, tenho como procedente o apontamento do Relatório de Auditoria.

Contudo, em situações similares, em sendo esta a única irregularidade de natureza grave remanescente, esta Câmara tem manifestado entendimento de que o fato aqui narrado não é suficiente para ensejar emissão de Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do Prefeito tendo em vista, nesses precedentes a) trata-se do primeiro ano do Gestor no comando do Executivo Municipal; b) que o excedente da despesa total com pessoal originou-se na administração anterior; c) que o último trimestre do exercício estava inserido num período de baixo crescimento econômico, com variação do PIB de 0,7%; e, finalmente, d) que as irregularidades remanescentes não têm o condão de macular a Prestação de Contas.

Verifico que as condições listadas aplicam-se ao caso vertente. Com isso, sou pela expedição de determinação ao Defendente para que adote as medidas previstas na Constituição Federal (art. 169, § 3º, incisos I e II, e § 4º) para a redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite estabelecido para o Poder Executivo, sob pena de, não o fazendo, além das sanções apuradas em processo próprio de Gestão Fiscal, tal fato seja considerado decisivo quando da emissão de Parecer Prévio dos exercícios subsequentes.

Isso posto, e

Considerando que o presente processo trata de auditoria realizada nas Contas de Governo, compreendendo a verificação do cumprimento de limites constitucionais e legais;

Considerando que, inobstante a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo do Município de Itambé ter permanecido acima do limite legal durante o exercício de 2013, este foi o primeiro ano do gestor como Prefeito Municipal;

Considerando que o excedente da despesa total com pessoal originou-se na administração anterior;

Considerando que o último trimestre do exercício estava inserido num período de baixo crescimento econômico, com variação do PIB de 0,7%;

Considerando que as irregularidades remanescentes, de acordo com a jurisprudência desta Corte, não têm o condão de macular a Prestação de Contas;

Considerando o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Voto pela emissão de **Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal de Itambé a **aprovação, com ressalvas**, das contas do Prefeito, Sr. **Bruno Borba Ribeiro**, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

E, ainda,

Voto para que se determine, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Itambé, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Parecer Prévio, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:

- a) Realizar corretamente os registros contábeis a fim de evitar distorções e inconsistências nos demonstrativos contábeis;
- b) Atentar para os prazos de remessa dos dados ao sistema SAGRES, desta Corte de Contas;
- c) Evitar a assunção de dívidas de curto prazo sem lastro financeiro, que afetam o equilíbrio das contas públicas;
- d) Elaborar o Plano Municipal de Saneamento Básico;
- e) Elaborar Plano Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos;
- f) Dar cumprimento ao disposto no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 8º, § 1º a 3º da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527/2011, disponibilizando em meio eletrônico de acesso público as informações de interesse coletivo ou geral ali exigidas, assegurando a transparência na gestão pública;
- g) Observar o limite de repasse do duodécimo ao Legislativo municipal de forma a respeitar o disposto no art. 29-A, incisos I a VI e § 2º;
- h) Abster-se de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, seja o saldo da conta do referido fundo recomposto em montante equivalente ao valor despendido;
- i) Quando da realização da próxima reavaliação atuarial, sejam analisadas, junto com o atuário, alternativas financeiramente viáveis para o equacionamento do déficit atuarial, dentre estas, a segregação de massa (separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integram o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário), sem perder de vista, ainda, os efeitos da elevação das alíquotas sobre despesa total com pessoal, de modo que



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

também não se descuide o Município do que prescreve a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a este tema.

O CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR VOTOU DE ACORDO COM O RELATOR. A CONSELHEIRA PRESIDENTA, TAMBÉM, ACOMPANHOU O VOTO DO RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS.

MC/MLM