



**PROCESSO TCE-PE Nº 17100133-3**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Governo

**EXERCÍCIO:** 2016

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal do Paudalho

**INTERESSADOS:**

Jose Pereira de Araujo

**ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA**

**PARECER PRÉVIO**

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 05/09/2019,

**CONSIDERANDO** que, apesar de devidamente notificado, o interessado deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de defesa;

**CONSIDERANDO** que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de Governo, compreendendo primordialmente a análise de atos que expressam a atuação governamental;

**CONSIDERANDO** os termos do Relatório de Auditoria;

**CONSIDERANDO** que houve a extrapolação expressiva ao limite de gastos com pessoal, 54% da Receita Corrente Líquida – RCL, no final do exercício de 2016, pois o percentual atingiu 64,48% da RCL, o que viola a Constituição Federal, artigos 37 e 169, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 19 e 20;

**CONSIDERANDO** a assunção de obrigação nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, em oposição ao artigo 42, LRF;

**CONSIDERANDO** a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em desacordo ao que estabelece o artigo 212 da Constituição Federal e o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007;

**CONSIDERANDO** a omissão do Chefe do Executivo no recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social, no montante de R\$ 10.699.608,86, sendo R\$ 10.305.999,42 relativo à parte patronal e R\$ 393.609,44 descontados dos servidores, o que afronta os Princípios Expressos da Administração Pública e o dever de contribuir para seguridade social – Constituição da República, artigos 37, 70, 195 e 201, bem assim Lei Federal nº 9.717 /08, artigos 1º ao 3º, e Portaria MPS nº 403/08, artigo 26, Lei Federal nº 8.212/91, artigo 87, e Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 69, sendo essa infração relativa à parte dos segurados um forte indício da prática de conduta típica de omissão de recolhimento de contribuições previdenciárias dos segurados, conforme ditame do Código Penal, artigo 168-A, e jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça;



**CONSIDERANDO** a insuficiente transparência do Poder Executivo no exercício financeiro de 2016, uma vez que a Prefeitura não disponibilizou na internet informações obrigatórias sobre orçamento e gestão, destoando da Lei Maior, artigos 1º, 5º, XXXI, 37, 70 e 71, bem como da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, artigo 9º, da LRF, arts. 23, 48 e 73-C, e do Decreto nº 7.185/2010, artigos 2º e 7º;

**CONSIDERANDO** que a transparência da gestão é importante requisito para o exercício da cidadania, cabendo ao gestor fornecer à população, no mínimo, as informações exigidas por lei, enquanto que, a despeito deste princípio/regra, o registro da auditoria é no sentido de não implantação do serviço de informações ao cidadão (art. 9º da Lei nº 12.527/2011); e entrega com atraso dos Módulos de Pessoal e de Execução Orçamentária do SAGRES, em desconformidade com o art. 2º da Resolução TC nº 20/2013 e com os artigos 1º, §§ 2º, 3º e 4º, da Resolução TC nº 19/2013;

**CONSIDERANDO** que os demais achados apontados pela auditoria, apesar de não ensejarem a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, requerem a emissão de determinações para que não voltem a se repetir em exercícios futuros;

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

**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 Paudalho a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Jose Pereira De Araujo, Prefeito relativas ao exercício financeiro de 2016. De acordo com o disposto nos artigos 31, parágrafos 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

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

1. Adotar as medidas necessárias junto à Procuradoria Municipal ou outro órgão municipal competente, com vistas à operacionalização das cobranças dos créditos inscritos em Dívida Ativa, como forma de incrementar a arrecadação dos tributos municipais, garantindo, dessa forma, a devida liquidez e a tempestividade na cobrança dos tributos municipais;
2. Abster-se de realizar inscrições em Restos a Pagar sem a correspondente disponibilidade de caixa que garanta o devido suporte financeiro aos compromissos firmados;
3. Atentar para o recolhimento integral das contribuições previdenciárias junto à Previdência Social (RGPS), garantindo assim a adimplência tempestiva do município, a fim de se evitar o comprometimento de receitas futuras com o pagamento de dívidas previdenciárias em função de obrigações não honradas no devido tempo para que seja preservada a capacidade de investimento do município nas ações mais urgentes e prioritárias requeridas pela população;



4. Atentar para que não ocorra inconsistências contábeis, bem como obedecer às normas e padrões contábeis exigidos pela contabilidade pública (NBCASP, PCASP, DCASP e MCASP);
5. Adotar as medidas necessárias à redução da Despesa Total de Pessoal, com vistas à recondução do gasto ao nível estabelecido pela legislação em vigor, a partir da reestruturação da estrutura administrativa, obedecendo os critérios estabelecidos pela legislação correlata, iniciando pela área de Cargos Comissionados e Contratações Temporárias.

**RECOMENDAR**, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600 /2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal do Paudalho, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Atentar para o envio do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais quando da confecção da LDO;
2. Evitar esforços no sentido de que o município não tenha déficit de execução orçamentária;
3. Providenciar a elaboração da Programação Financeira e que ela contenha o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação;
4. Diligenciar para que o município tenha capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, bem como de honrar seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo;
5. Planejar o fluxo financeiro para que não ocorra a inscrição de Restos a Pagar sem que haja a disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio;
6. Atentar para o cumprimento integral dos repasses das obrigações previdenciárias ao RGPS;
7. Abster-se de contrair obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa;
8. Evitar a abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal;
9. Diligenciar para que não ocorra baixo percentual de arrecadação da Receita Tributária Própria, incluído os créditos inscritos em dívida ativa;
10. Atentar para que não ocorra o empenhamento de despesas vinculadas ao FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte;
11. Providenciar para que o Balanço Financeiro apresente controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos com a discriminação das fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas como no caso das fontes de Educação, Saúde, Previdência e Convênios;

12. Providenciar para que seja evidenciado o quadro do superávit/déficit financeiro, do Balanço Patrimonial com a apresentação das disponibilidades por fonte/destinação dos recursos, de modo segregado;
13. Disponibilizar integralmente para a sociedade o conjunto de informações na transparência da gestão fiscal.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO , Presidente, em exercício, da Sessão :  
Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

59ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 05/09/2019

**PROCESSO TCE-PE N° 17100133-3**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Governo

**EXERCÍCIO:** 2016

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal do Paudalho

### INTERESSADOS:

Jose Pereira de Araujo

## RELATÓRIO

Prestação de Contas da Prefeitura Municipal do Paudalho, tipo Governo, exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade do Prefeito José Pereira de Araújo.

Em relação aos limites legais e/ou constitucionais, o Relatório de Auditoria (Doc. 60) destacou descumprimento do artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, quando a Prefeitura comprometeu 59,24%, 51,66% e 64,48% da Receita Corrente Líquida com Despesas de Pessoal, nos 1º, 2º e 3º quadrimestres do ano, respectivamente.

Além dessa, foram apontadas as seguintes irregularidades:

1. Conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias não atende à legislação, podendo comprometer a gestão fiscal do ente e a definição e o alcance de metas prioritárias para a Administração Municipal (Item 2.1);
2. Conteúdo da Lei Orçamentária Anual não atende à legislação (Item 2.2);
3. Ausência de elaboração da Programação Financeira (Item 2.3);
4. Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo Municipal (Item 2.4);
5. Existência de déficit de execução orçamentária, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 11.440.330,22 (Item 2.5);
6. Ausência de evidenciação no Balanço Financeiro do controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos, deixando-se de discriminar as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Item 3.1);
7. Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Item 3.1);





8. O município não tem capacidade para honrar imediatamente (Item 3.2.1) ou no curto prazo (Item 3.2.2) seus compromissos de até 12 meses;
9. Dívida Ativa contabilizada integralmente no grupo Ativo Circulante de forma indevida (Item 3.3.1);
10. 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 3.3.1);
11. Dívida Ativa contabilizada integralmente no grupo Ativo Circulante e sem registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas, evidenciando, no Balanço Patrimonial, situação não compatível com a realidade (Item 3.3.1);
12. Inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 3.4.1);
13. Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 393.609,44 (Item 3.4.2);
14. Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 10.305.999,42 (Item 3.4.2);
15. O Município apresentou diversas inconsistências nos demonstrativos contábeis e não obedeceu às normas e padrões contábeis exigidos pela contabilidade pública (NBCASP, PCASP, DCASP e MCASP), apresentando Nível de Convergência e Consistência Contábil "Crítico", conforme aplicação de metodologia de levantamento do ICCPE (Item 4);
16. Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo menor que o valor fixado na LOA (Item 5);
17. Despesa Total com Pessoal acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Item 6.1);
18. Assunção de obrigação nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 6.4).
19. Empenho e vinculação de despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (Item 7.3);
20. O Poder Executivo Municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando Nível de Transparência "Insuficiente", conforme aplicação da metodologia de levantamento do ITMPE (Item 10.1).

Devidamente notificado (Doc. 63), o interessado requereu a prorrogação de prazo (Doc. 64), porém não ofereceu contrarrazões escritas ao processo.

Acrescento que as Contas de Governo do mesmo gestor relativas ao exercício anterior teve Parecer Prévio recomendando sua rejeição.

É o relatório.



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS  
Acesse em: <https://efce/cepe/ct/br/ep/vvalidaDoc/seam> Código do documento: 85652cf-1d0e-47a1-92ac-e9c611ed010

## VOTO DO RELATOR

O conjunto de irregularidades é relevante, sobretudo se observarmos o percentual da RCL comprometido com Despesas de Pessoal que atingiu índice superior a 64,48% no último quadrimestre de 2016.

A situação, aliás, não é nova; no exercício anterior a Administração já vinha demonstrando percentual elevado na rubrica de pessoal.

Outra irregularidade da qual o gestor não conseguiu se furtar foi a omissão previdenciária, com falta igual a R\$ 10.305.999,42 somente da parte patronal não repassada ao Regime Geral da Previdência Social.

Somadas às demais falhas, outro não pode ser o desfecho senão a emissão de Parecer Prévio recomendando a rejeição das contas do Prefeito, conforme análise individualizada por item, lembrando que não houve contestação do acusado.

### 1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Segundo a auditoria, os conteúdos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual não atendem à legislação, podendo comprometer a gestão fiscal do ente e a definição e alcance de metas prioritárias para a Administração Municipal.

Também não foi elaborada a Programação Financeira, em desconformidade com o art. 8º da LRF, além da ausência de previsão de desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação e da especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, e mais, evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Créditos adicionais foram abertos sem autorização do Poder Legislativo Municipal com elevado déficit de execução orçamentária, no montante de R\$ 11.440.330,22, significando afirmar execução de despesas em volume superior à arrecadação das receitas.

Tendo em vista que as falhas no conteúdo da LDO e da LOA não impediram a eficácia das mesmas, entendo que podem ser mitigadas, de ordem a determinar apenas a expedição de recomendação a fim de evitar sua repetição em exercícios futuros.

Em análise ao Quadro da Execução Orçamentária constante do Relatório de Auditoria (fl. 10), constato que a previsão/autorização da Receita e da Despesa foram exatamente iguais: R\$ 113.500.000,00. No entanto, a arrecadação foi inferior ao previsto, alcançando apenas R\$ 86.759.210,21 – montante equivalente a um decréscimo de 23,56% em relação à previsão orçamentária, enquanto a despesa realizada atingiu o valor de R\$ 98.199.540,43 – revelando decréscimo de 13,48%.

Se o interessado tivesse procedido à implantação de um controle bimestral sobre a arrecadação da receita, certamente poderia ter evitado o endividamento mediante a técnica de limitação de empenhos, prevista no art. 9º da LRF. Ao não tomar tal iniciativa, e realizando despesas em montante superior à receita efetivamente disponível, atraiu para si a responsabilidade pelo endividamento do ente municipal.



Quanto às Receitas Tributárias Próprias, perfizeram um total de R\$ 7.717.381,54, equivalentes apenas a 8,89% das Receitas Orçamentárias Arrecadadas, enquanto as Receitas de Transferências Correntes representaram 88,96%.

Observo deficiência na atuação do Chefe do Executivo para um equilíbrio fiscal por meio de medidas efetivas de elevação das receitas próprias, indo de encontro à Constituição Federal, artigos 1º, 3º, 29, 30, 37, 156, bem assim à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, artigos 1º e 11.

O conjunto de irregularidades sob este item denota fragilidade em tema tão importante que poderia mesmo ser considerado a base para uma boa gestão.

Contudo, forçoso reconhecer que, em processos similares, esta Corte não vem elevando tais faltas para fins de irregularidade das contas, mas remetendo-as ao campo das determinações, prática que adoto no presente caso.

## 2. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

Abrangidas neste tópico as seguintes irregularidades:

- Ausência de evidenciação, no Balanço Financeiro, do controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos, deixando de discriminar as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Item 3.1);
- Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Item 3.1);
- O município não tem capacidade para honrar imediatamente (Item 3.2.1) ou no curto prazo (Item 3.2.2) seus compromissos de até 12 meses;
- Dívida Ativa contabilizada integralmente no grupo Ativo Circulante de forma indevida (Item 3.3.1);
- 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 3.3.1);
- Dívida Ativa contabilizada integralmente no grupo Ativo Circulante e sem registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas, evidenciando, no Balanço Patrimonial, situação não compatível com a realidade (Item 3.3.1);
- Inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 3.4.1).

Observando as irregularidades fica fácil perceber que no exercício em análise houve uma acentuação da ausência da capacidade em honrar as dívidas de curto prazo contraídas pelo Poder Executivo. Basta ver a disponibilidade financeira ao final do ano, que somava R\$ 9.024.751,12, enquanto a dívida estava em R\$ 117.437.402,67, configurando passivo a descoberto na ordem de R\$ 108.412.651,55.



Em outras palavras, para cada R\$ 1,00 de dívida contraída, a Administração Municipal dispunha somente de R\$ 0,08 para pagamento.

A auditoria alertou para um Índice de Liquidez Imediata da ordem de 0,03, o que vai de encontro à Constituição da Federal, artigos 37 e 165, § 5º, e Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 1º, caput e § 1º, e 16, incs. I e II.

Quanto à Dívida Ativa, observou-se que o estoque passou de R\$ 35.245.923,76 em 31/12/2015 para R\$ 3.195.761,40 em 31/12/2016, representando um decréscimo de 90,93%, sem nenhuma explicação plausível de fato e de direito que demonstrasse como se deu significativa alteração, uma vez que no mesmo período apenas R\$ 665.663,90 foram recebidos, configurando tal fato afronta aos princípios da transparência e evidenciação das contas públicas, bem como transgressão aos artigos 85 e 89 da Lei nº 4.320/64.

A respeito dos Restos a Pagar, tivemos incremento de 50,91% no liquidado, quando comparado com o exercício anterior, e um decréscimo de 16,07% da parte não liquidada. A inexistência de disponibilidade para o pagamento das despesas poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

Em conclusão, valem os mesmos comentários postados no item antecedente, ou seja, a falta denota descontrole financeiro, com possibilidade de consequências danosas à gestão municipal, ficando passível de determinação.

### 3. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A auditoria apurou repasse a menor da contribuição previdenciária devida ao Regime Geral no montante de R\$ 10.699.608,86, sendo R\$ 393.609,440 referente à parte dos servidores, enquanto R\$ 10.305.999,42 relativo à patronal.

O pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS ou seu não pagamento, além das restrições previstas no art. 56 da Lei Federal nº 8.212/91, acarreta aumento do passivo do município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários decorrentes e comprometem gestões futuras que acabam tendo que arcar, não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por Administrações passadas.

A auditoria chamou atenção para orientação advinda de decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido de considerar tal conduta passível de enquadramento como "crime de apropriação indébita previdenciária", de acordo com o art. 168-A do Código Penal, sendo, inclusive, desnecessária a exigência de qualidade especial do sujeito ativo, podendo ser cometido por qualquer pessoa, seja ela agente público ou não.

A partir de então a conduta descrita no tipo penal do artigo 168-A do Código Penal é centrada na expressão "deixar de repassar", sendo desnecessária, para a configuração do delito, a comprovação do fim específico de se apropriar dos valores destinados à Previdência Social. Eis a ementa do acórdão em referência:

*"CRIMINAL. RESP. PREFEITO MUNICIPAL. APROPRIAÇÃO INDÉBITA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. CRIME COMUM. DOLO GENÉRICO. ANIMUS REM SIBI HABENDI. COMPROVAÇÃO DESNECESSÁRIA. RECURSO PROVIDO.*



*I. O delito de apropriação indébita de contribuições previdenciárias, em que o Prefeito foi denunciado não exige qualidade especial do sujeito ativo, podendo ser cometido por qualquer pessoa, seja ela agente público ou não.*

*II. A conduta descrita no tipo penal do art. 168-A do Código Penal é centrada no verbo "deixar de repassar", sendo desnecessária, para a configuração do delito, a comprovação do fim específico de apropriar-se dos valores destinados à Previdência Social Precedentes.*

*III. Recurso provido, nos termos do voto do Relator." (STJ, 5º T., REsp nº 770.167 /PE, rel. Min. GILSON DIPP, pub. no DJ de 11.09.2006, p. 339)*

Ressalte-se, por fim, que, em diversos casos, este TCE/PE considerou que o não recolhimento tempestivo das contribuições devidas ao INSS gera um passivo ao município, incluídos aí juros e multa, de modo que a irregularidade em questão constitui motivo para a rejeição de contas, além de comunicação ao órgão de previdência federal.

#### **4. CONVERGÊNCIA E CONSISTÊNCIA DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS**

O Município não obedeceu às normas e padrões contábeis exigidos pela contabilidade pública (NBCASP, PCASP, DCASP e MCASP), apresentando Nível de Convergência e Consistência Contábil "Crítico", conforme aplicação de metodologia de levantamento do ICCPE.

De acordo com reiteradas decisões desta Corte, a irregularidade merece ser remetida ao campo das determinações.

#### **5. REPASSE DO DUODÉCIMO**

De acordo com o Relatório de Auditoria, ao longo de 2016, a Prefeitura Municipal do Paudalho efetuou repasses de duodécimos à Câmara Municipal em montante superior ao limite de despesas previsto no inciso I, do art. 29-A, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda nº 25/2000.

O excesso representou R\$ 18.110,64, calculado a partir da diferença entre o valor efetivamente repassado (R\$ 3.037.858,68) e o limite aplicável de R\$ 3.019.748,04.

Embora sem contrarrazões a respeito, trata-se de diferença desprezível que reflete muito mais erro de cálculo do que propriamente uma ação deliberada. Sou por desprezar a falha.

#### **6. GESTÃO FISCAL**

Abrangidas neste tópico as seguintes irregularidades:

- Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF;



- Assunção de obrigação nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa.

O Relatório de Auditoria destacou descumprimento ao artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, quando a Prefeitura comprometeu 59,24%, 51,66% e 64,48% da Receita Corrente Líquida com Despesas de Pessoal, nos 1º, 2º e 3º quadrimestres do ano, respectivamente (fls. 30).

A referida despesa encontrava-se desenquadrada desde o 3º quadrimestre de 2015, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LRF estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, determinando, entre outros parâmetros, que os gastos com pessoal do Poder Executivo não poderão exceder o percentual de 54% da Receita Corrente Líquida – RCL.

Caso seja ultrapassado o referido limite, a LRF determina a redução dos gastos ao limite legal nos dois quadrimestres subsequentes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal.

Desde o momento em que tomou conhecimento da situação, a Administração deveria ter adotado medidas efetivas para garantir a redução das despesas com pessoal no prazo e nas condições impostas pela LRF.

Nos termos do que dispõe no artigo 23 da LRF, a Prefeitura, por ter atingido o percentual de 62,48% da RCL no terceiro quadrimestre de 2015, teria até o primeiro quadrimestre de 2016 para a redução do mínimo do percentual excedente, e o segundo para atender ao disposto no retro citado dispositivo legal, ou seja, reduzir todo o percentual excedente.

Não foi isso que aconteceu.

Já as despesas novas contraídas nos dois últimos quadrimestres somaram R\$ 928.905,00 (Apêndice XIV do Relatório de Auditoria), e poderiam facilmente serem evitadas, ou seja, são despesas adicionais e, como tais, o gestor deveria demonstrar disponibilidade de caixa. Assim sendo, fica demonstrada a desobediência ao art. 42 da LRF, comprometendo a situação financeira municipal e prejudicando a gestão que lhe sucederá.

Permanece, portanto, as faltas que devem compor o elenco das irregularidades passíveis de rejeição das contas.

## **7. GESTÃO NA EDUCAÇÃO**

Foi apontada a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, consoante cálculos do Apêndice IX, emitido pelo próprio Chefe do Executivo. Remaneceram, assim, dívidas ao término de 2016 sem aporte de recursos para suportá-las, em desacordo ao que estabelece o artigo 212, da Constituição Federal e artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007.

O art. 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/07 admite que até 5% dos recursos recebidos à conta do Fundo, poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de Crédito Adicional.

Ademais, conforme indicou ainda a auditoria desta Casa, há jurisprudência cristalizada a respeito do Tema:



*'Neste sentido, a Decisão TC N° 1.346/07, de 03 de outubro de 2007, determina:*

*"O gestor público de recursos do antigo FUNDEF e do atual FUNDEB não deve utilizar recursos de um exercício para pagar débitos de exercícios anteriores, sem que tenha sido deixado saldo comprometido especificamente para tal fim no exercício correspondente. Para tal devem ser usadas rubricas próprias do orçamento do exercício corrente."*

Vale lembrar que irregularidade semelhante foi observada quando do julgamento dos Processos TCE-PE n.º 15100187-0 (Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Solidão), Processos TCE-PE n.º 15100146-7 (Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Tupanatinga) Processos TC n.º 1090096-2 (Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Palmeirina), TC n.º 0990109-7 (Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Calçado) e TC n.º 0950029-7 (Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Serra Talhada), e em todos eles a falha constituiu fundamento para rejeição das contas.

## **8. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

O Poder Executivo Municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar n° 131/2009, na Lei Federal n° 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal.

No exercício de 2016 a Prefeitura alcançou uma pontuação de 251,75 no Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITMPE), apresentando um Nível de Transparência Insuficiente. Em relação ao exercício anterior, observou-se uma piora no indicador, visto que em 2015 a pontuação alcançada foi de 405,75.

Avaliando a situação, fica evidenciada a insuficiente transparência do Poder Executivo no exercício financeiro de 2016, haja vista disponibilizar um site próprio sem algumas das informações obrigatórias sobre orçamento e gestão.

A falta de informações básicas no site da Prefeitura sobre as contas públicas e o atraso no fornecimento dos dados sobre as contas de governo também ao SAGRES, além de evidenciarem descaso ao Princípio Republicano de Prestar Contas, prejudica o pleno exercício do controle externo atribuído pela Carta Magna aos Tribunais de Contas, tudo expressado pelos artigos 1º, 5º, XXXI, e 37, CF, além da Lei de Acesso à Informação, artigo 8º, e do Decreto n° 7.185/2010, artigos 2º e 7º.

Ademais, dentre os 184 municípios pernambucanos, Paudalho possuía um nível insuficiente de transparência em 2015, e no exercício seguinte houve uma piora, conforme levantamentos desta Corte, passando da 101ª posição ao final de 2015 (<http://www.tce.pe.gov.br/indicadede transparencia2015/>), para a posição 148ª ao final de 2016 (<http://www.tce.pe.gov.br/indicadede transparencia2016/>).

Diante o exposto, entendo que a irregularidade permanece.

**VOTO pelo que segue:**



**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;

**CONSIDERANDO** que, apesar de devidamente notificado, o interessado deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de defesa;

**CONSIDERANDO** que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de Governo, compreendendo primordialmente a análise de atos que expressam a atuação governamental;

**CONSIDERANDO** os termos do Relatório de Auditoria;

**CONSIDERANDO** que houve a extrapolação expressiva ao limite de gastos com pessoal, 54% da Receita Corrente Líquida – RCL, no final do exercício de 2016, pois o percentual atingiu 64,48% da RCL, o que viola a Constituição Federal, artigos 37 e 169, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 19 e 20;

**CONSIDERANDO** a assunção de obrigação nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, em oposição ao artigo 42, LRF;

**CONSIDERANDO** a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em desacordo ao que estabelece o artigo 212 da Constituição Federal e o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007;

**CONSIDERANDO** a omissão do Chefe do Executivo no recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social, no montante de R\$ 10.699.608,86, sendo R\$ 10.305.999,42 relativo à parte patronal e R\$ 393.609,44 descontados dos servidores, o que afronta os Princípios Expressos da Administração Pública e o dever de contribuir para seguridade social – Constituição da República, artigos 37, 70, 195 e 201, bem assim Lei Federal nº 9.717/08, artigos 1º ao 3º, e Portaria MPS nº 403/08, artigo 26, Lei Federal nº 8.212/91, artigo 87, e Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 69, sendo essa infração relativa à parte dos segurados um forte indício da prática de conduta típica de omissão de recolhimento de contribuições previdenciárias dos segurados, conforme ditame do Código Penal, artigo 168-A, e jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça;

**CONSIDERANDO** a insuficiente transparência do Poder Executivo no exercício financeiro de 2016, uma vez que a Prefeitura não disponibilizou na internet informações obrigatórias sobre orçamento e gestão, destoando da Lei Maior, artigos 1º, 5º, XXXI, 37, 70 e 71, bem como da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, artigo 9º, da LRF, arts. 23, 48 e 73-C, e do Decreto nº 7.185/2010, artigos 2º e 7º;

**CONSIDERANDO** que a transparência da gestão é importante requisito para o exercício da cidadania, cabendo ao gestor fornecer à população, no mínimo, as informações exigidas por lei, enquanto que, a despeito deste princípio/regra, o registro da auditoria é no sentido de não implantação do serviço de informações ao cidadão (art. 9º da Lei nº 12.527/2011); e entrega com atraso dos Módulos de Pessoal e de Execução Orçamentária do SAGRES, em desconformidade com o art. 2º da Resolução TC nº 20/2013 e com os artigos 1º, §§ 2º, 3º e 4º, da Resolução TC nº 19/2013;



**CONSIDERANDO** que os demais achados apontados pela auditoria, apesar de não ensejarem a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, requerem a emissão de determinações para que não voltem a se repetir em exercícios futuros;

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

**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 Paudalho a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Jose Pereira De Araujo, Prefeito relativas ao exercício financeiro de 2016. De acordo com o disposto nos artigos 31, parágrafos 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

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

1. Adotar as medidas necessárias junto à Procuradoria Municipal ou outro órgão municipal competente, com vistas à operacionalização das cobranças dos créditos inscritos em Dívida Ativa, como forma de incrementar a arrecadação dos tributos municipais, garantindo, dessa forma, a devida liquidez e a tempestividade na cobrança dos tributos municipais;
2. Abster-se de realizar inscrições em Restos a Pagar sem a correspondente disponibilidade de caixa que garanta o devido suporte financeiro aos compromissos firmados;
3. Atentar para o recolhimento integral das contribuições previdenciárias junto à Previdência Social (RGPS), garantindo assim a adimplência tempestiva do município, a fim de se evitar o comprometimento de receitas futuras com o pagamento de dívidas previdenciárias em função de obrigações não honradas no devido tempo para que seja preservada a capacidade de investimento do município nas ações mais urgentes e prioritárias requeridas pela população;
4. Atentar para que não ocorra inconsistências contábeis, bem como obedecer às normas e padrões contábeis exigidos pela contabilidade pública (NBCASP, PCASP, DCASP e MCASP);
5. Adotar as medidas necessárias à redução da Despesa Total de Pessoal, com vistas à recondução do gasto ao nível estabelecido pela legislação em vigor, a partir da reestruturação da estrutura administrativa, obedecendo os critérios estabelecidos pela legislação correlata, iniciando pela área de Cargos Comissionados e Contratações Temporárias.

**RECOMENDAR**, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal do Paudalho, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:



1. Atentar para o envio do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais quando da confecção da LDO;
2. Envidar esforços no sentido de que o município não tenha déficit de execução orçamentária;
3. Providenciar a elaboração da Programação Financeira e que ela contenha o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação;
4. Diligenciar para que o município tenha capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, bem como de honrar seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo;
5. Planejar o fluxo financeiro para que não ocorra a inscrição de Restos a Pagar sem que haja a disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio;
6. Atentar para o cumprimento integral dos repasses das obrigações previdenciárias ao RGPS;
7. Abster-se de contrair obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa;
8. Evitar a abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal;
9. Diligenciar para que não ocorra baixo percentual de arrecadação da Receita Tributária Própria, incluído os créditos inscritos em dívida ativa;
10. Atentar para que não ocorra o empenhamento de despesas vinculadas ao FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte;
11. Providenciar para que o Balanço Financeiro apresente controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos com a discriminação das fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas como no caso das fontes de Educação, Saúde, Previdência e Convênios;
12. Providenciar para que seja evidenciado o quadro do superávit/déficit financeiro, do Balanço Patrimonial com a apresentação das disponibilidades por fonte/destinação dos recursos, de modo segregado;
13. Disponibilizar integralmente para a sociedade o conjunto de informações na transparência da gestão fiscal.



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS  
Acesse em: <https://etce.tcepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 856652cf-1d0e-47a1-92ac-e9c6f11ed010

## ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS  
Acesse em: <https://efce.cepeic.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 856652cf-1d0e-47a1-92ac-e9c611ed010

### 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 %	31,06 %	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 %	74,38 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	21,68 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	64,48 %	Não
Duodécimo	Repasso do duodécimo à Câmara de Vereadores	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	Somatório da receita tributária e das transferências previstas	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% 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.	R\$ 3.037.858,68	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	100,60 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator