



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

24ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 23/04/2019

PROCESSO TCE-PE Nº 17100035-3

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2016

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Camocim de São Félix

INTERESSADOS:

Uilson de Moura França

FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLO (OAB 29702-PE)

JAMERSON LUIGGI VILA NOVA MENDES (OAB 37796-PE)

RELATÓRIO

Cuida o feito de apreciação das contas de governo de Prefeito do Município de Camocim de São Félix, Sr. UÍLSON DE MOURA FRANÇA, referente ao exercício financeiro de 2016, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas – e-TCEPE, em atendimento à Resolução TC nº 11/2014 – que disciplina a implantação da modalidade processual prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo, com vistas à emissão de Parecer Prévio por parte deste Tribunal, 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, não abrangendo todos os atos do gestor.

As referências às peças integrantes do presente processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, e, nos casos em que não existam a respectiva numeração, será utilizado o nome e/ou a referência adotada.

Cumpram-se destacar 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.

Cabe também destaque, que neste processo foram auditados os tópicos discriminados a seguir, mínimos necessários à emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – 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. Os demais atos de gestão e/ou ordenamento de despesas deverão ser considerados quando da auditoria das Prestações de Contas vinculadas aos órgãos e entidades do município.



1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA
2. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL
3. CONVERGÊNCIA E CONSISTÊNCIA DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS
4. REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES
5. GESTÃO FISCAL
6. GESTÃO DA EDUCAÇÃO
7. GESTÃO DA SAÚDE
8. GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA
9. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

O Relatório de Auditoria apresenta no item 10.3 tabela com dados acerca do cumprimento dos limites legais e constitucionais, com as seguintes informações:

Tabela 10.3 Limites Constitucionais e Legais					
	Especificação	Valor (R\$) ou Limite Legal	Fundamentação Legal	% ou Valor Aplicado (R\$)	Situação
DUODÉCIMOS	• Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores.	R\$ 1.436.661,86	• CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R \$ 1.427.488,76	Descumprimento
PESSOAL	• Despesa Total com Pessoal	• 54% da RCL.	• Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 53,61%	Cumprimento
				2º Q. 54,41%	Descumprimento
				3º Q. 51,03%	Cumprimento



DÍVIDA	<ul style="list-style-type: none">Dívida consolidada líquida (DCL).	<ul style="list-style-type: none">120% da RCL.	<ul style="list-style-type: none">Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.	9,42%	Cumprimento
EDUCAÇÃO	<ul style="list-style-type: none">Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	<ul style="list-style-type: none">25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	<ul style="list-style-type: none">Constituição Federal, art. 212.	29,98%	Cumprimento
	<ul style="list-style-type: none">Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	<ul style="list-style-type: none">60% dos recursos do FUNDEB.	<ul style="list-style-type: none">Lei Federal nº 11.494/2007, art. 22.	74,11%	Cumprimento
	<ul style="list-style-type: none">Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	<ul style="list-style-type: none">Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	<ul style="list-style-type: none">Lei Federal nº 12.494/2007, art 21, § 2º.	-0,40%	Cumprimento
SAÚDE	<ul style="list-style-type: none">Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	<ul style="list-style-type: none">15% da receita vinculável em saúde.	<ul style="list-style-type: none">Lei Complementar nº 141/2012, Art. 7º.	13,44%	Descumprimento

O Relatório de Auditoria também apontou no item 10.1, as seguintes irregularidades e deficiências listadas, a seguir:

Gestão Orçamentária (Capítulo 2)

[ID.01] Conteúdo da LOA não atende à legislação em função da previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos suplementares, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1)

[ID.02] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2).



[ID.03] Ausência de previsão, na programação financeira, de desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação (Item 2.2).

[ID.04] 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).

[ID.05] Existência de deficit de execução orçamentária, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 1.387.093,88 (Item 2.4).

Gestão Financeira e Patrimonial (Capítulo 3)

[ID.06] 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).

[ID.07] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente (Item 3.2) ou no curto prazo (Item 3.2) seus compromissos de até 12 meses.

[ID.08] 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).

[ID.09] Impossibilidade de realizar a análise sobre a existência de disponibilidade de recursos para cobrir a inscrição de Restos a Pagar não Processados, pois a contabilidade municipal não possui as informações de Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar demandadas (Item 3.4.1).

[ID.10] Inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 3.4.1).

[ID.11] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 3.474.052,81 (Item 3.4.2).



Repasse de Duodécimo à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)

[ID.12] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo menor que o valor fixado na LOA (Item 4).

Gestão Fiscal (Capítulo 5)

[ID.13] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).

[ID.14] Assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4).

Gestão da Educação (Capítulo 6)

[ID.15] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (Item 6.3).

Gestão da Saúde (Capítulo 7)

[ID.16] Descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde (Item 7.1).

Transparência Pública (Capítulo 9)

[ID.17] O Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência "Moderado", conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE (Item 9.1).

Devidamente notificado a respeito do Relatório de Auditoria (doc. 55), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), o interessado, Sr. Uilson de Moura França, apresentou Defesa escrita, eletronicamente no e-TCE-PE (docs. 66 e 67), por meio de seus advogados legalmente habilitado nos autos para tanto.



Eis, de modo sucinto, o relatório.

VOTO DO RELATOR

Perante os elementos colacionados aos autos, passo a relatar os achados mais relevantes à apreciação das presentes contas, em confronto com os argumentos apresentados na defesa.

1. Quanto à gestão da Saúde, a auditoria apurou que o município, em 2016, aplicou na Saúde, através do Fundo Municipal de Saúde, o percentual de 13,57% (Apêndice XII do Relatório de Auditoria) da receita vinculável, descumprindo, portanto, o limite mínimo de 15%, conforme disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Conforme destaca o Relatório de Auditoria (item 7.1. doc. 52, fls. 45-46):

Considerando os dados constantes do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, o município tem a obrigatoriedade de aplicar em ações e serviços públicos de saúde o montante mínimo de R\$ 3.275.294,13 (Apêndice V).

A partir dos demonstrativos elencados no Apêndice XII, apurou-se o total das despesas realizadas nas ações e serviços públicos de saúde por meio do Fundo Municipal de Saúde (FMS). Conforme valores calculados, o Município de Camocim de São Félix aplicou na saúde, por meio do FMS, um percentual de 13,57% (Apêndice XII), não cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Na Tabela 7.1 são apresentados os percentuais de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, constantes nos relatórios de auditoria, referentes aos exercícios 2011 e 2016.

Tabela 7.1 Percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde		
Exercício	Percentual	Processo
2011	15,67%	TCE-PE nº 1240206-0
2012	19,20%	TCE-PE nº 1340089-7



2013	23,34%	TCE-PE nº 1440074-1
2014	33,31%	TCE-PE nº 15100032-3
2015	15,89%	TCE-PE nº 16100134-8
2016	13,57%	TCE-PE nº 17100035-3

Fonte: Relatório de Auditoria

O interessado, por sua vez, alegou em sua peça de defesa (docs. 66 e 67) que em todos os anos anteriores a 2016, o percentual da receita de impostos, destinado à saúde, foi sempre superior ao mínimo exigido, destinando-se 23,34% durante o exercício financeiro de 2013, 33,31% em 2014, 15,89% em 2015 e finalmente, 13,57% em 2016, pois da soma dos percentuais aplicados a cada ano, equivalente chegou-se a monta de 82,11%, perfazendo uma média anual de 21,52%, resultante dos percentuais dos quatro anos de gestão.

Aduziu também que a diferença de percentual não aplicada, de 1,43%, não prejudicou ou diminuiu as ações e serviços de saúde postos à disposição da população, considerando que os indicadores de saúde do município melhoraram no exercício de 2016, citando que o indicador da Cobertura da Estratégia da Saúde da Família que se manteve estável em 2016, em relação aos anos 2014 e 2015; a taxa de mortalidade de menores de cinco anos a cada mil nascidos vivos, que em 2015 foi de 15,00 e em 2016 reduziu para 13,39 e que a taxa de mortalidade infantil, ou seja, o número de crianças que vieram a óbito até um ano de idade para cada mil nascidas vivas, a qual também registrou queda em relação a 2015, saindo de 15,00 para 13,39 em 2016.

Dessa forma, constata-se que a auditoria subsidiou seus cálculos na documentação constante na presente Prestação de Contas e que o defendente não trouxe qualquer argumento ou documentação que descaracterizasse o descumprimento apontado pela equipe técnica.

Ademais, apesar da defesa trazer aspectos relativos à melhoria dos indicadores de saúde em 2016, observo que foi instaurado a Auditoria Especial TCE-PE nº 1724230-7, realizada na prefeitura de Camocim de São Félix, tendo como um dos objetivos a análise da observância dos princípios de responsabilidade e transparência da gestão fiscal na Transição de Mandato ao final do exercício, sendo apontado pela equipe, no item A.2.1, o descumprimento de normas legais no período de transição de mandato municipal, sendo um dos pontos referente á demissão de profissionais da saúde, que transcrevo abaixo:

4) Demissões de profissionais da saúde - Ofício nº 14/2016, de 04/11/2016.

Informa que a prefeitura demitiu diversos servidores da saúde, tais como, médicos, enfermeiros, odontólogos, fisioterapeutas, entre outros, dificultando a assistência mínima dos populares que necessitam de atendimento médico (fls. 55). A Administração Municipal enviou resposta através do ofício nº 230 GAB/PREF/PMCSF, de 21/11/2016, informando



que a assistência mínima prestada aos munícipes não está dificultada e que o atendimento de todos está sendo realizado na Unidade Mista de acordo com a demanda. Que o município disponibilizava mais de 31 especialidades médicas, acima da capacidade da unidade mista, porém houve redução neste quadro de serviços por motivo de contenção de despesas (fls. 41). A resposta da Administração confirma que ocorreu a redução no quadro de médicos, como, por exemplo, a rescisão dos contratos de 02 (dois) médicos e 01 (uma) enfermeira através da Portaria nº 74, de 11/10/2016 (fls. 200). A suspensão ou diminuição dos serviços públicos de saúde causam prejuízo à população e viola o art. 196 da Constituição Federal.

Esse processo foi julgado IRREGULAR, o Acórdão publicado em 18/12/2018, tendo o relator, acertadamente, registrado em seu voto o seguinte:

Dada a prioridade do bem da vida a ser preservado, a saúde dos munícipes, competiria à Administração garantir a regularidade do número de profissionais envolvidos nos serviços prestados em suas unidades de saúde. A simples alegação de que havia a necessidade do desligamento de profissionais de saúde para que se desse o ajuste das despesas com pessoal não merece acolhimento. Ainda que o defendente tivesse logrado demonstrar (o que não fez, frise-se) que foram realizados todos os ajustes possíveis em setores menos prioritários, não caberia acatar como boa prática de gestão a solução dada. É certo que a defesa preocupou-se, fundamentalmente, em demonstrar que ajustou as despesas de pessoal (fls. 316-318), mas a questão não era essa. A auditoria bem a delimitou ao consignar expressamente que “a suspensão ou diminuição dos serviços públicos de saúde causam prejuízos à população e viola o art. 196 da Constituição Federal”. E, no plano concreto, há declaração da Administração à época confirmando que houve diminuição dos serviços contratados (fls. 41). A justificativa apresentada só poderia ser acatada acaso este Tribunal viesse a colocar em plano mais alto dispositivo de ordem eminentemente financeira frente a outro também de estatura constitucional, mas que assegura bem da vida diretamente associado à dignidade da pessoa humana. Os precedentes desta Corte de Contas reconhecem como sobranceiro o direito à saúde, ao ponto de julgar legais atos de admissão de profissionais da saúde mesmo quando o limite de gastos com pessoal já estiver extrapolado. É farta a jurisprudência nesse sentido, e que está disponível para fácil consulta do gestor que enfrente o dilema sugerido pelo ora defendente.

Portanto, o não atendimento ao limite mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de Saúde representa descumprimento à determinação legal e constitucional – art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, motivo de rejeição de contas, segundo jurisprudência pacífica e dominante deste Tribunal.

2. No tocante ao descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual veda ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito; a equipe de auditoria verificou que o Poder Executivo apresentou, ao final do exercício, indisponibilidade líquida de caixa.

Transcrevo, a seguir, trecho do Relatório de Auditoria:



...evidenciou-se que, ao final do exercício de 2016, já não havia disponibilidade para saldar os Restos a Pagar Empenhados e Não liquidados de exercícios anteriores, no valor de R\$ 8.660.231,56 (documento 10), pois a disponibilidade bruta apurada foi R\$ 856.779,74 (Documento 05). Apesar desta situação, ainda foram inscritos no exercício Restos a Pagar não processados o montante de R\$ 3.772.171,62 (documento 10), sendo que o saldo de caixa para o exercício seguinte foi de R\$ 679.223,61 (documento 05).

Diante deste cenário, apesar de o Município não possuir capacidade de realizar novas despesas, observou-se que o município de Camocim de São Félix contraiu obrigações (despesas) que poderiam ter sido evitadas.

Pelo exposto, de acordo com o Relatório de Auditoria, apesar de não possuir capacidade de realizar novas despesas, o município contraiu, nos últimos dois quadrimestres da gestão, obrigações que poderiam ser evitadas através de despesas com eventos culturais, no total de R\$ 537.873,00. Tais despesas estão discriminadas no item 5.4 do Relatório de Auditoria. Dessa forma, o interessado, ao descumprir o art. 42 da LRF, comprometeu a situação financeira municipal e prejudicou a gestão que lhe sucedeu.

Verifico, inclusive, que algumas das despesas assumidas nos últimos dois quadrimestres, além de poderem ser evitadas, têm sua realização vedada no período que antecede as eleições pela Lei Federal nº 9.504/97 (Lei Eleitoral), como a contratação de atrações para festividades.

Sobre esse ponto a defesa não se manifestou.

Dessa forma, considerando que o gestor deve deixar suficiente disponibilidade de caixa para seu sucessor saldar as obrigações assumidas, fato não ocorrido, entendo que restou caracterizado o descumprimento do art. 42 da LRF. 17100119-9

3. No tocante à Gestão Previdenciária, a equipe técnica apontou que com base no demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RGPS (ver tabelas 3.4.2a e 3.4.2b), verifica-se que não foi recolhido o montante de R\$ 113,88, de contribuições dos segurados e houve recolhimento a maior no montante de R\$ 138,15 da contribuição patronal. A equipe alertou que no processo de Auditoria Especial, Processo TCE-PE nº 1724230-7 (Relatório de Auditoria, documento 52) foi constatado que houve compensação de contribuição previdenciária pela Prefeitura Municipal no valor de R\$ 3.019.668,75 e pelo Fundo Municipal de Saúde no valor de R\$ 454.270,18, perfazendo o total de R\$ 3.473.938,93, sem a devida cautela por parte da Administração Municipal, com base em uma decisão liminar expedida há oito anos e sem que tenha havido trânsito em julgado resolveu-se compensar contribuições previdenciárias.



Por fim, a auditoria concluiu que o Município de Camocim de São Félix deixou de recolher contribuições previdenciárias apurada em relatório de Auditoria Especial no valor de R\$ 3.473.938,93 (documento 52), conforme já relatado no item 2.4 deste Relatório, além do valor não recolhido de R\$ 113,88, referente a contribuições dos segurados, conforme tabela 3.4.2a, perfazendo um total de não recolhimento de 3.474.052,81.

Analisando os autos da Auditoria Especial TCE-PE nº 1724230-7, faz-se necessário transcrever excertos da deliberação:

a) Das compensações de créditos previdenciários

Importa divisar a conduta recriminada pela auditoria: o ex- Prefeito realizou “procedimento de compensação previdenciária antes do trânsito em julgado da decisão judicial e sem homologação pela Receita Federal, quando deveria ter observado os ditames legais e agido dentro dos parâmetros permitidos”. Afora o aspecto, digamos assim, procedimental, a auditoria, quanto à questão de fundo, de ordem material, entende que “uma vez verificada a improcedência das compensações previdenciárias, o município será penalizado com o recolhimento integral dos valores indevidamente compensados, acrescido de multa”.

Fácil depreender o entendimento da auditoria. O gestor não poderia ter-se fiado na liminar concedida em sede de mandado de segurança. Só poderia ter efetivado às compensações com o trânsito em julgado. Subjaz nesse posicionamento crítica ao risco assumido pela municipalidade de eventual provimento judicial definitivo (leia-se: sem mais possibilidade de vir a ser reformado) que lhe fosse contrário. Ocorre que, no presente caso, havia risco em reverso. Explico: o gestor assumiria o risco de abdicar de recursos financeiros quando presente ordem judicial albergando o direito da municipalidade. Conduta essa que também poderia suscitar recriminação por parte dos órgãos de controle. Mesmo porque, revelar-se-ia frágil a invocação, seguindo os passos da auditoria, de Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal que condicionaria a compensação em tela ao trânsito em julgado, esvaziando-se, por essa via, decisão judicial, que deve ser cumprida, ainda que fundada no poder geral de cautela.

Feito esse introito, devo assinalar que a questão jurídica de fundo encontra-se superada. Em recente deliberação o Supremo Tribunal Federal a resolveu. Refiro-me ao RE [593068](#), com repercussão legal, que passo a transcrever:

“Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 163 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso extraordinário para determinar a restituição das parcelas não prescritas, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Teori Zavascki, Dias Toffoli (Presidente), Marco Aurélio e Gilmar Mendes. Em seguida, por maioria, fixou-se a seguinte tese: “Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade’”, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não votou o Ministro Alexandre de Moraes, sucessor do Ministro Teori Zavascki. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 11.10.2018”. (grifos nossos)



Sendo assim, resta afastado o vaticínio da auditoria de futura penalização do município. As compensações ora sob exame decorreram do expurgo de parcelas dos vencimentos não incorporáveis aos proventos da aposentadoria. É o que consta expressamente de nota explicativa da Administração à época. Informação essa não contestada pela auditoria.

Com fulcro nas considerações acima, não acompanho a auditoria; não merecendo reprimenda a conduta do gestor.

Forçoso enaltecer que embora o exame dos atos de recolhimento no prazo legal de contribuições previdenciárias, bem como de possíveis despesas irregulares com encargos serem objeto de julgamento em sede de contas de gestão/Auditoria Especial, no exame das contas de governo analisa-se no aspecto dos valores globais recolhidos e, se porventura houve descumprimento, as repercussões na situação financeira e orçamentária do Município.

Dessa forma, considerando os princípios da segurança jurídica e da coerência dos julgados e com fulcro na deliberação registrada no Processo de Auditoria Especial TCE-PE nº 1724230-7, entendo por afastada a irregularidade referente à omissão no recolhimento de contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, uma vez que ficou comprovado, nos autos da auditoria especial, que os valores não recolhidos foram decorrentes de compensações previdenciárias advindas do expurgo de parcelas dos vencimentos não incorporáveis aos proventos da aposentadoria.

4. De outro ângulo, verifico assistir razão as infrações indicadas pela auditoria nos itens referentes à Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial, que se comenta abaixo e, em vista da jurisprudência desta Casa, remeto ao campo das determinações do acórdão os demais achados remanescentes que, de forma isolada, não se apresentaram capazes de ensejar a rejeição das presentes contas:

No item 2 do Relatório de Auditoria, a auditoria destaca os seguintes pontos na Gestão Orçamentária do Município:

[ID.01] Conteúdo da LOA não atende à legislação em função da previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos suplementares, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1)

[ID.02] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2).

[ID.03] Ausência de previsão, na programação financeira, de desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação (Item 2.2).

[ID.04] 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).

[ID.05] Existência de déficit de execução orçamentária, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 1.387.093,88 (item 2.4)



Em sede de defesa (doc. 72), o interessado alega que:

Depreende-se do relatório que o conteúdo da LOA não atende à legislação em função da previsão de um limite exagerado para abertura de créditos suplementares, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento.

É desproporcional afirmar que a Lei Orçamentária não atende a legislação. A LOA, sem a intenção de valor de novidades, para poder entrar em vigência e em execução, teve que antes ser aprovada pelo Poder Legislativo, órgão legalmente constituído para analisar e por fim emitir parecer favorável ou não, à sua aprovação.

Data vênua, um projeto de lei, independente do seu teor/objeto, não é uma (ordem imperativa) de aprovação para os Edis, mas é, de fato, posto à apreciação dos mesmos que possuem a competência legal para verificar, estudar, criticar e fazer as alterações julgadas necessárias, por meio de emendas.

Dito isto, não dá para se falar de exclusão do Legislativo no processo orçamentário, evitando assim, negar-lhe sua competência, pois passa pelo seu crivo; nem tão pouco, há de se afirmar que a Lei Orçamentária não atende à legislação.

Ainda nesse entendimento, mesmo que a Lei Orçamentária contenha permissão de limite de suplementação em percentual que possa ser compreendido como um tanto desnecessário, no caso 50% do orçamento global, onde se inclui o poder legislativo, registre-se que ao final o total de créditos abertos ficou bem abaixo do autorizado, ou seja, 46,440/o.

Mais adiante no item 2.2 do relatório, foi apontada a ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso e Ausência de previsão, na programação financeira, de desdobramentos de receitas previstas e metas bimestrais de arrecadação.

A programação financeira foi elaborada e o cronograma de mensal de desembolso. Para fins de prova juntamos os ANEXOS correspondentes para este fim (ANEXO 01).

Ademais, cumpre informar que mesmo que houvesse a falha, esta não possuiria o condão de macular as contas sob análise, ante a ausência de gravidade do mesma.

(...)

No tocante ao déficit orçamentário de R\$ 1.387.093,88 apontado pela auditoria no item 2.4, a defesa registra que:

Inicialmente cumpre informar que o déficit (numérico) se deu em função da Auditoria ter deduzido da receita orçamentária, a importância de RS 3.474.052,81, correspondente a receita originária de compensações de créditos previdenciários junto ao RGPS durante o exercício de 2016. Ao proceder com a referida dedução, a Auditoria desconsiderou a



autorização judicial que o município tinha de realizar as referidas compensações, obtida por meio do Mandado de Segurança ne 2008.83.02.001141.5, que tramitou perante a Justiça Federal de Pernambuco (ANEXO 02).

A receita orçamentária anual foi de RS 41.404.789,06, e comparada com a despesa executada de RS 39.513.908,53, tem-se um superávit de RS 1.890.880,53, diferentemente, portanto, do déficit levantado pela Auditoria, ao diminuir a receita em valor devidamente contabilizada.

Em paralelo, o déficit na execução orçamentária, mencionado pela Auditoria, seguramente, não representa um fator que implique de imediato no desequilíbrio das contas públicas municipais. Se não, Vejamos a seguir:

Durante a referida análise, verificou-se que o déficit se deu em função da inscrição de RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS empenhados e não liquidados, no valor de RS 3.772.777,62, conforme se depreende da página 24 do Respeitável Relatório de Auditoria.

Apenas por zelo, não é demais observar que os restos a pagar não processados, são aquelas despesas empenhadas e que não foram liquidadas nem pagas até o dia 31 de dezembro do mesmo exercício, de modo que a despesa foi empenhada, mas o objeto da despesa efetivamente ainda não fora recebido pelo ente público, no caso de um bem, ou o serviço efetivamente não fora prestado.

Pondere-se, pois, poderia ser cancelado, e se necessário, posteriormente, poder ser empenhado, sem prejuízo do seu objeto e do credor correspondente, por tratar-se de restos a pagar não processados ou não liquidados, como já foi dito.

Com o fundamento supramencionado, mister observar o quadro abaixo, onde contém o valor referente a "restos a pagar não processados", entenda-se como despesas efetivamente não executadas, que subtraído do valor contido na linha de "execução de despesa", demonstra, em verdade, existir Superávit Orçamentário.

Neste entendimento, do montante da despesa executada de RS 39.513.908,53, RS 3.772.777,62 representam restos a pagar não liquidados, que, excluídos, reduz a despesa liquidada para RS 35.741.736,91, o que por si, compreende um superávit de RS 2.385.077,74, na comparação com a receita arrecadada/executada de RS 38.126.814,65.

(...)

Referente ao déficit orçamentário, entendo que, acertadamente, a auditoria excluiu da receita apresentada no anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), o montante de R\$ 3.277.974,41, considerando que este valor corresponde a receita de compensação financeira entre regimes, que ainda não ingressou nos cofres municipais, porque não houve decisão judicial transitada em julgado, ferindo assim o artigo 35 da Lei nº 4.320/1964, a qual dispõe que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, devendo-se, portanto, adotar o regime de caixa para o ingresso das receitas públicas.

Outro ponto de recomendação, refere-se às receitas tributárias próprias do Município de Camocim de São Félix, as quais se constituem do somatório de IPTU, ITBI, ISS, IRRF, Taxas, Contribuição de Iluminação Pública e Dívida Ativa Tributária, que perfizeram um total de R\$ 1.723.936,80 (Apêndice 1 deste relatório), equivalentes a 4,52% das receitas



orçamentárias arrecadadas, evidenciando baixo percentual de arrecadação da Receita Tributária Própria, em relação à Receita Total Arrecadada. Em contrapartida, as receitas de transferências correntes e, dentro destas a receita do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ambas deduzidas as transferências para o FUNDEB, representaram 90,64% e 38,08%, respectivamente, em relação à receita total, o que evidencia o descumprimento no elementar dever de se promover a arrecadação de receitas próprias municipais, a fim de possibilitar à Prefeitura atender às demandas da sociedade local, indo de encontro à Carta Magna, artigos 1º, 3º, 29, 30, 37, 156, à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, artigos 1º, 11 e 13, ao Código Tributário Nacional, artigos 201 a 203, à Lei Federal nº 4.320/64, artigo 39, e à Lei Federal n.º 6.830/80, artigos 1º e 2º.

Com efeito, registro que as prescrições constitucionais e da LRF visam a assegurar aos Entes um equilíbrio orçamentário e a responsabilidade na gestão, indicando medidas para diminuir riscos que possam abalar contas públicas, entre as quais, ações para auferir receitas necessárias ao desenvolvimento da atividade estatal com a autonomia preconizada pela Carta Magna aos municípios do país.

Dessa forma, o município carente não pode prescindir de recursos para implementar políticas públicas que melhorem as condições socioeconômicas da respectiva população. Sendo assim, deve estruturar a Administração Pública com desiderato de cobrar dos contribuintes os tributos que lhe são devidos, não possuindo o gestor público a faculdade de deixar de exigir tributos, salvo se houver previsão legal, conforme estatui a Constituição da República e a Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 14.

Nesse diapasão, faz-se mister mencionar alguns dispositivos da legislação inobservada:

Constituição da República:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

...Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

...Art. 30. Compete aos Municípios:

..III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;”

Lei de Responsabilidade Fiscal

“CAPÍTULO III - DA RECEITA PÚBLICA

Seção I - Da Previsão e da Arrecadação

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.”

Insta anotar que o Município de Camocim de São Félix elaborou o Decreto nº 037, de 31 de dezembro de 2015 (documento 25), sem os anexos da programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos, em desconformidade com o art. 8º da LRF, sendo tal exigência imprescindível para que o governo adote medidas para o controle do gasto público, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira acima citados, causando impactos no resultado da execução orçamentária (Item 2.4) que podem levar a um grave desequilíbrio fiscal futuro.

Na sua defesa, o interessado juntou os anexos da programação financeira e o cronograma mensal de desembolso, entretanto, não comprovou o atendimento ao art. 8º da LRF que disciplina que o Poder Executivo deve providenciar a publicação da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea "c" do inciso I do art. 4º, remanescendo, portanto, a irregularidade apontada pela auditoria.

Importante salientar que não especificar em separado, quando cabível, as medidas de combate à evasão e à sonegação, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa pode proporcionar o julgamento da Prefeita pela Câmara de Vereadores sobre a ocorrência de infração político-administrativa, por praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática. A sanção prevista é a cassação do mandato (Decreto- Lei nº 201/1967, artigo 4º, inciso VII).

Das considerações expostas acima, resta claro que não há comprovação nos autos que demonstrem a regularização da totalidade das situações constatadas pela auditoria, sendo tais deficiências infrações às normas de controle orçamentário e financeiro, evidenciando ausência de um planejamento governamental eficaz, ensejando determinações para que não persistam em futuros exercícios.

No que se refere ao item 3 do Relatório de Auditoria, a auditoria registra os seguintes achados na Gestão Financeira e Patrimonial do Município:

GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL (Capítulo 3)

[ID.06] Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superavit/Deficit Financeiro, do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (item 3.1).

[ID.07] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente (Item 3.2) ou no curto prazo (Item 3.2) seus compromissos de até 12 meses.





[ID.08] 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).

[ID.09] Impossibilidade de realizar a análise sobre a existência de disponibilidade de recursos para cobrir a inscrição de Restos a Pagar não Processados, pois a contabilidade municipal não possui as informações de Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar demandadas (Item 3.4.1).

[ID.10] Inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 3.4.1).

Destaco, dos apontamentos da Auditoria, sobre a incapacidade de pagamento dos compromissos de curto prazo, item 3.2, onde em 2016 o índice de Liquidez Imediata apresentou o valor de 0,27 e o de liquidez corrente o valor de 0,45, onde se constatou que o Município de Camocim de São Félix encerrou o exercício de 2016 sem capacidade para honrar seus compromissos de curto prazo, haja vista o Disponível (saldo de caixa e bancos) ser inferior ao Passivo Circulante (Tabela 3.2a). Esta incapacidade manteve-se mesmo quando considerado todo o Ativo Circulante (Tabela 3.2b).

A defesa alegou que, conforme notado pela auditoria, a administração cuidou para e melhora desses índices durante o exercício de 2016 em relação ao exercício de 2015, haja vista a liquidez imediata e liquidez corrente terem evoluído de 0,16 para 0,27 e de 0,27 para 0,45 respectivamente em 2016 e que tal ocorrência se deve a diversos motivos, tais como as dificuldades financeiras porque passou o Município, decorrente do baixo crescimento das receitas em relação ao aumento das despesas; bem como do aumento das despesas com material de consumo e de serviços causados pela inflação que foi de 6,29%; além do aumento da despesa com pessoal, em virtude do reajuste do salário mínimo e aumento do piso nacional dos professores, durante o ano de 2016.

No item 3.4.1, a auditoria apontou a impossibilidade de realizar a análise sobre a existência de disponibilidade de recursos, para cobrir a inscrição de Restos a Pagar não Processados, em virtude da contabilidade municipal não possuir as informações de disponibilidade de caixa e de Restos a Pagar demandadas, ao que a defesa reconheceu existir falhas na geração do Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 1º quadrimestre de 2016, propriamente na constituição do referido Anexo 5, pela falta de parte das informações obrigatórias, o que levou a necessidade da republicação (ANEXO 05).

Tomando por base outros documentos da prestação de contas, a auditoria concluiu que o município de Camocim de São Félix não disponha de recursos para cobrir a inscrição de restos a pagar não processados do exercício, no montante de R\$ 3.772.171,62 (Tabela 3.4.1b), havendo inscrição de restos a pagar não processados sem que houvesse disponibilidade de caixa.

A defesa aduziu que o déficit orçamentário decorreu da inscrição de Restos a Pagar Não Processados, que, por sua vez, não implica em dívida do município junto ao credor, pois somente se considera uma despesa como realizada, após a sua regular liquidação, com a verificação do direito adquirido pelo credor e que, o bem não sendo recebido ou o não prestado o serviço, poderá haver o cancelamento do empenho e, conseqüente, ingresso do recurso em caixa para sua utilização em momento futuro.



Dessa forma, alerta-se que a inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

Com efeito, essas máculas descaracterizam a concepção das Leis orçamentárias como instrumentos de controle e planejamento do Poder Executivo Municipal, em afronta a preceitos da Constituição Federal, artigos 29 a 31, 37 e 167, V e VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 1º, caput e § 1º, 4º, 16, I e II, e 20, III e da Portaria STN nº 548, merecendo recomendação para que não se repita em momentos futuros

Portanto, as falhas relativas à gestão orçamentária, financeira e patrimonial apresentadas no Relatório de Auditoria, no caso em análise, são insuficientes, por si só, para macular as presentes contas, devem ser encaminhadas ao campo das determinações, para que sejam procedidas as devidas correções, conforme já se manifestou esta Corte de Contas em diversos julgamentos (Processos TCE-PE nº 1470040-2, TCE-PE nº 15100046-3, TCE-PE nº 1401805-6 e TCE-PE nº 1460073-0).

Entretanto, em relação ao **descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, bem como o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, são consideradas irregularidades graves, que ensejam a rejeição das contas do interessado, consoante vários julgados deste Tribunal.**

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

CONSIDERANDO o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa;

CONSIDERANDO o descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, infringindo o art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.;

CONSIDERANDO a realização de despesas em volume superior à arrecadação de receitas, decorrente, dentre outros fatores, da baixa arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa; do baixo percentual de arrecadação da Receita Tributária Própria e da previsão de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, gerando a expectativa de uma receita imprevista e que acaba por impulsionar a execução dos gastos para patamares acima da real capacidade de pagamento do município;

CONSIDERANDO, também, as distorções na Lei Orçamentária Anual - LOA, a abertura de créditos adicionais excessiva e ainda ausente registro, em conta redutora, de Provisão



para Perdas de Dívida Ativa (afronta os artigos 31, 37, 167, V e VI, da Constituição Federal, e Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 1º, caput e § 1º, e 20, III, e Portaria STN nº 548); a precária e insuficiente atuação do Chefe do Executivo quanto ao dever de adotar medidas efetivas visando à arrecadação de receitas próprias e dívida ativa (contrariando a Carta Magna, artigos 1º, 3º, 29, 30, 37, 156, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, artigos 1º, 11 e 13, Código Tributário Nacional, artigos 201 a 203, Lei Federal nº 4.320/64, artigo 39, e Lei Federal n.º 6.830/80, artigos 1º e 2º);

CONSIDERANDO que o expressivo déficit de execução orçamentária, insuficiente liquidez imediata com reduzido índice de liquidez; inscrição também expressiva de restos a pagar não processados, mas sem disponibilidade de recursos para o custeio no exercício seguinte (afronta à Carta Magna, artigos 29, 30, 37 e 156, e LRF, artigos 1º e 11 a 14);

CONSIDERANDO os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade;

CONSIDERANDO que as demais irregularidades identificadas pela Auditoria são de natureza procedimental e devem ser alvo de determinação de não repetição e aperfeiçoamento.

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 Camocim de São Félix a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Uilson De Moura França, relativas ao exercício financeiro de 2016.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Camocim de São Félix, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, se houver, a medida a seguir relacionada :

1. a) Realizar os ajustes na estimativa da receita nas próximas LDO's /LOA's, visando corrigir as indevidas distorções, quanto à superestimativa, e trazer os respectivos valores à real capacidade de arrecadação do município;

- b) Implementar normas relativas à 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) atentar para o dever de adotar medidas efetivas visando à arrecadação de receitas próprias e de cobrar os créditos inscritos em dívida ativa;



d) atentar para o dever de realizar uma gestão financeira, orçamentária e patrimonial equilibrada e responsável, a fim de que o Poder Executivo tenha condições de buscar cumprir o papel constitucional conferido aos Municípios;

e) Atentar para o dever de providenciar o registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial.

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.



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 %	29,98 %	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 %	74,11 %	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 %	13,44 %	Não
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	51,03 %	Sim
Duodécimo	Repasse 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\$ 1.436.661,86	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	9,42 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRO CARLOS PORTO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator