

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

73ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 29/10/2019

PROCESSO TCE-PE N° 18100825-7

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Belém de São Francisco

INTERESSADOS:

Licínio Antônio Lustosa Roriz

RELATÓRIO

Trata das Contas de Governo, relativa ao exercício financeiro de 2017, do Chefe do Executivo de Belém de São Francisco, Sr. Licínio Antônio Lustosa Roriz.

Nos autos, Relatório de Auditoria, (Doc. 102), do qual citam-se excertos dos achados negativos de maior relevância:

Gestão Fiscal: Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF; Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF; Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal; Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa; Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa. **Gestão Financeira e Patrimonial:** Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 125.021,81; Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 757.235,98; Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial; Ineficiente controle contábil por fonte /aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas; Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade; Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo.

Gestão do Regime Próprio de Previdência: RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 1.811.446,76, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício; RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 66.487.511,23; Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS; Não foram reconhecidas pela contabilidade municipal contribuições previdenciárias devidas no exercício ao RPPS; Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 293.367,20.





Gestão Orçamentária: LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas; LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento; LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento; 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; Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal; Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos; Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 6.952.855,30, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas.

Transparência Pública: Nível “Moderado” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura 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.

Embora devidamente notificado (Doc. 103), o Responsável não apresentou Defesa.

É o relatório Voto.

VOTO DO RELATOR

1. Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais, objeto das contas de governo sob exame (Constituição da República, artigo 71, I, combinado com 75), configurado o respeito em alguns aspectos, a exemplo de:

Educação: Houve a aplicação de 29,97% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212; Aplicação de 76,00% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;

Saúde: Houve a aplicação de 28,22% das receitas nas ações e serviços públicos de saúde, cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012;

2. De outro ângulo, verifico assistir razão a algumas das irregularidades indicadas pela auditoria:



Gestão Fiscal: Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF; Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal; Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF;

A Despesa Total com Pessoal, nos quadrimestres de 2017, atingiu, respectivamente, 49,01%; 62,06%; 73,37% da Receita Corrente Líquida - RCL, destoando, no 2º e 3º quadrimestre, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, artigos 1º, 19 e 20, e Constituição da República, artigo 37 e 169.

Esta questão já foi objeto de julgamento em processo específico de Gestão Fiscal, Processo TC nº 1980005-8, o qual fui Relator, que foi julgado Irregular. Sendo assim, transcrevo trecho do meu voto que fundamenta minha decisão:

Importante enaltecer de início que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estatuindo, entre outros parâmetros, o limite de gastos com pessoal para o Poder Executivo na ordem de 54 % da Receita Corrente Líquida - RCL. Aos Tribunais de Contas, atribui competência de fiscalizar e julgar as contas dos gestores públicos.

Por outra vertente, a Lei Federal nº. 10.028/2000 - Lei de Crimes Fiscais - instituiu expressamente não apenas uma sanção pecuniária para o descumprimento das regras sobre a gestão fiscal dos Poderes e Órgãos, bem como a competência dos Tribunais de Contas de julgarem e aplicarem multas se porventura remanescerem comprovados ilícitos. Nesse espectro, a Lei de Crimes Fiscais tipificou especialmente como infração administrativa deixar de reduzir os gastos com pessoal no período preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observa-se, segundo minudente apuração da equipe de auditoria, que o Chefe do Executivo do Município de Belém do São Francisco não adotou medidas para abater em 2017 o excesso de gastos com pessoal ocorrido desde o segundo quadrimestre de 2013, o que evidencia uma gestão sem a responsabilidade fiscal preceituada pela Constituição da República, artigos 1º, 37 e 169, bem como Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 1º, 19 e 20 c/c 23. Vale se reportar a excertos do Relatório de Auditoria:

[...]

“... Ressalta-se que foram emitidos Ofícios de Alerta pelo TCE informando ao Jurisdicionado que a despesa de pessoal estava acima do limite legal, conforme Ofícios TC-PE/GC01 nº 00065/2017, TC-PE/GC01 nº 230/2017 e TC-PE/GC01 nº 009/2018

Saliente-se que nos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017, conforme tabela supracitada, o percentual de comprometimento da RCL com a DTP foi de 55,14 %, 62,06 % e 73,67 %, respectivamente, sendo assim, o Poder Executivo Municipal, por haver ultrapassado seu limite (54% da RCL), teria que adotar as medidas previstas nos §§ 2º e 3º do artigo 169 da Constituição Federal: ...”



De anotar também que em 2017, conforme ainda dados do Relatório de Auditoria, houve crescimento das receitas municipais. No entanto, o incremento de gastos, devido ao descontrole, superou o efeito da arrecadação:

[..]

Ademais, esse grave descontrole fiscal, forçoso enaltecer, compromete o Poder Executivo no alcance de seus misteres à medida em que restringe de forma importante a capacidade de alocar recursos em outras áreas da Prefeitura voltadas a atender a população, o que vai de encontro não apenas aos preceitos da LRF, artigos 1º, 19 e 20 c /c 23, mas também aos princípios da eficiência, interesse público e gestão fiscal responsável – artigos 1º, 37 e 169 da Carta Magna.

Desse modo, resta configurada a prática de infração administrativa, prevista na Lei Federal n.º 10.028/2000 - Lei de Crimes Fiscais, artigo 5º, IV, e Lei Orgânica do TCE/PE, artigo 74, em razão de descumprimento dos preceitos basilares da Constituição da República, artigos 1º, 37 e 169 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 19 a 23.

Tal infração enseja a aplicação de multa correspondente a trinta por cento dos vencimentos do responsável pela irregularidade proporcional ao período de verificação – três quadrimestres -, conforme preceito da Lei de Crimes Fiscais c/c a Resolução TC n.º 20/2015. Uma vez que se definiu o subsídio do Prefeito de Belém do São Francisco em 2017, de acordo com a Lei Municipal nº 650/2012, no valor mensal de R\$ 12.000,00, deve a referida multa ser imputada no montante de R\$ 43.200,00.

Quanto ao fato desse ponto do Relatório de Auditoria já ser objeto de Processo de Gestão Fiscal que tramita nesta Corte de Contas sob o nº 1980005-8, vale ressaltar que a rigor, não há *bis in idem*. O processo de gestão fiscal destina-se à apuração da infração administrativa assinalada na Lei de Crimes Fiscais. Configurada a infração, aplica-se a multa prevista. No Parecer Prévio, a questão do limite fiscal é levada em conta para fins do juízo de valor sobre as contas anuais, sendo tal peça de caráter opinativo a subsidiar o julgamento das contas anuais do gestor pelo Poder Legislativo. Neste parecer não há a possibilidade de se imputar qualquer sanção pecuniária.

O descumprimento do limite de gastos com pessoal ao final do exercício financeiro representa um ilícito relevante na análise de contas anuais de governo. Desrespeitar o limite de gastos com pessoal de 54% da receita corrente líquida, e não o prudencial in casu, constitui infração, pois contraria diretamente preceito Lei Complementar nº 101 /2000 – Lei primária, que regula prescrição da própria Carta Magna, artigo 169.

Forçoso reiterar que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia, inscrição em restos a pagar, também, geração de despesa com pessoal.

Desse modo, há disposição legal expressa definindo um teto para se gastar com pessoal, visando a um Poder Público gerido de forma responsável. Apenas com controle de gastos

haverá condições orçamentárias e financeiras do Estado buscar cumprir os objetivos primaciais, insculpidos em nossa Constituição, artigos 1º, 3º, 5º, 6º, entre outros, num País de históricas e precárias condições sócio-econômicas.



Documento Assinado Digitalmente por: MARIA DE FATIMA TAVARES TOSCANO BARRETO
Acesse em: <https://stc.e-ice.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 932d9296-129d-4c7b-a70e-f5b66a9c5a24

Regime Geral de Previdência Social: Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 125.021,81; Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 757.235,98;

Regime Próprio de Previdência Social: Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 293.367,20.

Deixou-se de recolher ao RGPS R\$ 125.021,81; correspondentes à parte dos servidores; bem como o montante de R\$ 757.235,98 da parte patronal. Também não foi repassado ao regime próprio o montante de R\$ 293.367,20 da parte patronal. Tais omissões vão de encontro aos princípios expressos da administração pública e o dever de contribuir para o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência municipal, – Constituição da República, artigos 37 e 40, e Lei Federal nº 9.717/1998, artigos 1º e 2º.

Além de prejudicar o equilíbrio-financeiro e atuarial do regime próprio de previdência, o intempestivo recolhimento ou a realização de parcelamento, gera encargos financeiros – multas e juros - para a Prefeitura, em última instância, para os cidadãos arcarem. Vale se reportar a excerto do Relatório de Auditoria:

“O recolhimento intempestivo compromete as finanças municipais na medida em que os orçamentos municipais futuros tornam-se cada vez mais comprometidos, visto que, somadas às contribuições do mês, deve-se pagar as contribuições em atraso.”

Por conseguinte, de um lado, esses ilícitos abatem a capacidade do Executivo local de promover o desenvolvimento sócio-econômico, preceituado pela Carta Magna, por outro ângulo, causam relevantes prejuízos ao Erário. De reiterar também que constitui obrigação do gestor prever recursos orçamentários para fazer face às despesas com contribuições previdenciárias, nos termos do artigo 87 da Lei Federal nº 8.212/91:

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

Além da grande reprovabilidade da conduta de omitir recolhimento de contribuições descontadas dos segurados, tanto que prevista na legislação criminal, também os valores

omitidos in casu (R\$ 125.021,81) ao RGPS, encontram-se acima do valor que a Procuradoria da Fazenda Nacional estabelece para ingressar com ações judiciais de cobrança, Lei Federal nº 10.520/2002, artigo 20.



Capacidade de pagamento a curto prazo: Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses.

Em relação a incapacidade de honrar os compromissos a curto prazo, destacou a auditoria que o Município de Belém de São Francisco encerrou o exercício de 2017 sem capacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, uma vez que, desconsiderando os valores do Disponível e do Passivo Circulante do RPPS, o município apresentou Índice de Liquidez Imediata de 0,19. Esta incapacidade se mantém quando considerado todo o Ativo Circulante (0,43).

Transparência Pública: Deficiente transparência do Poder Executivo, haja vista não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigidas, alcançando o nível “Moderado”, o que vai de encontro a Constituição Federal, artigo 1º, 5º, XXXI, e 37, da Lei do Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, artigo 8º, e da LRF, arts. 23, 48 e 73-C, e LRF;

No entanto, cabe ressaltar que o nível “Moderado” é o patamar mais próximo do nível “Desejado”. Além disso, observa-se que, no exercício de 2016, o Município encontrava-se nível “Crítico” com apenas 114,50 pontos. No ano ora analisado - 2017 - obteve 503,5 e está no nível “Moderado”.

Considerando estes fatores, deve, então, tal irregularidade ser levada apenas para o campo das recomendações.

Gestão Orçamentária: LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento; Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal.

Verifica-se, por fim, distorções na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumento legal preconizado pelo ordenamento jurídico para o adequado controle e planejamento das atividades da Administração Pública, haja vista que se previu na LOA um limite excessivo de abertura de créditos adicionais e ainda por meio de decreto, o que a descaracteriza como um instrumento atuação do poder público (Constituição Federal, artigos 37, 167, V, VI e VII), cabendo determinações.

Ante o exposto,

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 o teor do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que houve extrapolação ao limite de gastos com pessoal, no 2º e 3º quadrimestre de 2017, atingiu-se, respectivamente, 62,06% e 73,37% da Receita Corrente Líquida – RCL;

CONSIDERANDO que não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 757.235,98; bem como R\$ 125.021,81 das contribuições descontadas dos servidores;

CONSIDERANDO que não houve o recolhimento ao RPPS de R\$ 293.367, 20 da contribuição patronal;

CONSIDERANDO a incapacidade de honrar os compromissos a curto prazo;

CONSIDERANDO a LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento;

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 Belém de São Francisco a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Licínio Antônio Lustosa Roriz, relativas ao exercício financeiro de 2017.

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

1. 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;
2. Recolher no prazo legal as contribuições dos servidores e a patronal ao respectivo regime previdenciário;
3. Adotar medidas efetivas, quanto à transparência, visando disponibilizar integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigidas;
4. Cobrar os créditos inscritos em dívida ativa, em consonância com a Lei Maior;
5. Atentar para o limite de gastos com pessoal preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 19 e 20;
6. Atentar para o dever de apenas empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB apenas quando houver lastro financeiro.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:



À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Averiguar, em relação ao exercício de 2018, se houve respeito aos limites constitucionais e da ordem legal, objeto próprio de contas anuais de governo.

À Diretoria de Plenário:

1. Enviar ao Chefe do Poder Executivo cópia impressa do Inteiro Teor da presente Decisão.

É o Voto.

ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR



QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	29,97 %	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 %	76,00 %	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 %	28,22 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	73,37 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	2,17 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências nesta sessão. 29/10/2019.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES SUBSTITUINDO CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

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

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator