



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

81ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 13/12/2016

PROCESSO TCE-PE Nº 15100095-5

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: PRESTAÇÃO DE CONTAS - GOVERNO

EXERCÍCIO: 2014

UNIDADE JURISDICIONADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE CORTÊS

INTERESSADOS: JOSE CARLOS BATISTA DOS SANTOS, JOSE GENIVALDO DOS SANTOS

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas de Governo do Prefeito do Município de Cortês, Sr. José Genivaldo dos Santos, relativa ao exercício financeiro de 2014, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte 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 e de Gestão.

As referências às peças integrantes do processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, a menos que diferentemente indicado.

O trabalho de análise das contas foi concluído pelos técnicos da Inspeção Regional de Palmares e consolidado por meio do Relatório de Auditoria e respectivos apêndices (doc.56).

Devidamente notificado, o interessado deixou de apresentar defesa, deixando transcorrer *in albis* o prazo para tanto, conforme despacho do Inspetor da IRPA (doc.59).

No já referido Relatório de Auditoria foram apontadas as seguintes falhas/irregularidades:

1. Execução de despesas em montante superior à receita arrecadada, o que contribuiu significativamente para o desequilíbrio das contas públicas (Subitem 2.1.1);
2. O quociente de desempenho da arrecadação foi de 0,70, indicando que para cada R\$ 1,00 previsto, foi arrecadado R\$ 0,70, resultando em arrecadação abaixo da estimativa, o que demonstra que o valor da receita prevista na Lei Orçamentária para o exercício de 2014 foi superestimada, em virtude da ausência de planejamento para elaboração da referida lei (Subitem 2.1.1);



3. Superestimativa da receita e da despesa fixada em R\$ 54 milhões, patamar destoante da realidade do município, haja vista o histórico da arrecadação municipal e da realização de despesas jamais ter alcançado sequer R\$ 38 milhões (Subitem 2.1.2);
4. Ausência de instituição de mecanismos eficazes de arrecadação e/ou cobrança da receita tributária própria (Subitem 2.1.2);
5. A receita tributária própria por habitante do município foi abaixo da média dos municípios de faixa populacional semelhante (Subitem 2.1.2);
6. Existência de liquidez imediata negativa, o que demonstra dificuldades de pagamentos do município apenas com suas disponibilidades com relação as suas dívidas de curto prazo (Subitem 2.2.1.1);
7. Existência de passivos circulantes superiores a ativos de mesma natureza, o que revela restrições na capacidade de pagamentos do município frente as suas obrigações de curto prazo (Subitem 2.2.1.2);
8. Inscrição de restos a pagar em percentual bastante elevado, sofrendo um incremento de 60% em relação aos inscritos no exercício anterior, fato que contribuiu substancialmente para a formação do déficit orçamentário (Subitem 2.2.3);
9. Inconsistência entre informações de receita e despesa municipal prestadas ao Tesouro Nacional (SISTN), nesta prestação de contas e no sistema Sagres, bem como outras deficiências nos demonstrativos que compõem a prestação de contas (Subitem 2.3);
10. Inexistência de dispositivos que versem sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com os recursos dos orçamentos na LDO, bem como a forma de utilização e montante da reserva de contingência (Subitem 2.4.2);
11. Envio intempestivo dos Relatórios de Gestão Fiscal e dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (Subitem 4.1);
12. Divergência de valor relativo à RCL, entre o calculado pela auditoria e o apresentado no RREO do 6º bimestre de 2014 (Item 4.2);
13. Quantitativo elevado de servidores com vínculos precários, indicando a necessidade de realização de concurso público para a substituição por cargos de provimento efetivo (Subitem 4.3.1);
14. Publicação do RGF do 3º quadrimestre de 2014 com dados inconsistentes da Despesa Total com Pessoal, bem como da Receita Corrente Líquida, de encontro ao princípio da transparência dos gastos públicos (Subitem 4.3.2);
15. O Fracasso Escolar do município, em comparação com municípios de faixa populacional semelhante, encontrava-se acima da média da faixa (Subitem 5.1.1);
16. O município de Cortês apresentou um aumento expressivo da taxa de distorção idade-série, no exercício de 2014, com relação ao exercício de 2013, num percentual de 70,73% (Subitem 5.1.3);
17. A taxa de distorção idade-série do município, em comparação com municípios de faixa populacional semelhante, encontrava-se bem acima da média faixa (Subitem 5.1.3);
18. Pagamento, utilizando recursos do FUNDEB, de despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro (Subitem 5.4);
19. Ausência de separação dos registros contábeis dos Plano Previdenciário e Financeiro (Subitem 7.1);
20. Resultado previdenciário deficitário, apurado ao final do exercício de 2014, do RPPS do município de Cortês (Subitem 7.1);
21. Ausência de elaboração do instrumento de planejamento da gestão de saneamento básico (Subitem 8.1);



22. Inexistência de Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) de forma individual, associada, simplificada, ou, ainda, inserida no Plano Municipal de Saneamento Básico Plano de Saneamento (subitem 8.1);
23. Descumprimento dos requisitos legais para recebimento dos recursos provenientes do ICMS socioambiental, no que diz respeito a ações locais relacionadas aos resíduos sólidos (Subitem 8.3);
24. Destinação de seus resíduos sólidos à solução ambientalmente inadequada ou não devidamente licenciada, no exercício de 2014(Subitem 8.4);
25. Descumprimento das determinações previstas na legislação que trata da transparência na gestão fiscal (Subitem 8.4);
26. Descumprimento das determinações previstas na Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei Federal nº 12.527/2011 (Subitem 9.2.1);
27. Não apresentou informação a respeito da indicação do local, pessoal responsável e cópia da norma que trata da criação do serviço de informações ao cidadão, previsto na lei supracitada (Subitem 9.2.2);
28. Remessa intempestiva das informações relativas ao módulo de Execução Orçamentária e Financeira em via eletrônica, no exercício de 2014 (Subitem 9.3.1);
29. Remessa intempestiva das informações relativas ao módulo de Pessoal em via eletrônica, no exercício de 2014 (Subitem 9.3.2).

Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, a auditoria assim concluiu:

Área	Especificação	Percentual/Valor Aplicado	Situação
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	22,93%	Descumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	70,71%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício	-9,75%	Cumprimento
Saúde	Aplicações nas ações e serviços públicos de saúde	21,49%*	Cumprimento
Pessoal	Despesa total com pessoal	1º Q: 42,83%	Cumprimento
		2º Q: 41,56%	Cumprimento
		3º Q: 54,70%**	Descumprimento
Duodécimo	Repasse de duodécimo à Câmara de Vereadores	R\$ 1.108.982,52	Cumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	51,26%	Cumprimento
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - servidor	11%	Cumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição - patronal	Plano Previdenciário - 15,98% Plano Financeiro - 11%	Cumprimento

* Item 6.3.1, fls. 59 do Relatório de Auditoria



Vieram-me os autos. É o relatório.

VOTO DO(A) RELATOR(A)

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

Por conta disso, o presente processo não deve abranger todos os atos do gestor, mas apenas as verificações necessárias para emissão de Parecer Prévio pelo TCE/PE, em cumprimento ao inciso I do art. 71 (c/c o art. 75) da Constituição Federal, ao art. 86, §1º, III, da Constituição Estadual, e ao art. 2º, II, da Lei Estadual n.º 12.600/04.

Contudo, observo que a área técnica desta Casa abordou, em seu Relatório, diversos aspectos relativos à gestão municipal, abaixo relacionados, que, no meu sentir, não devem ser objeto de apreciação para fim de emissão do opinativo ao Poder Legislativo, razão pela qual determinei a formalização do Processo de Auditoria Especial TC n.º 1609839-0 deixo de apreciá-los no presente feito:

1. Envio intempestivo dos Relatórios de Gestão Fiscal e dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (Subitem 4.1);
2. Divergência de valor relativo à RCL, entre o calculado pela auditoria e o apresentado no RREO do 6º bimestre de 2014 (Item 4.2);
3. Quantitativo elevado de servidores com vínculos precários, indicando a necessidade de realização de concurso público para a substituição por cargos de provimento efetivo (Subitem 4.3.1);
4. Publicação do RGF do 3º quadrimestre de 2014 com dados inconsistentes da Despesa Total com Pessoal, bem como da Receita Corrente Líquida, de encontro ao princípio da transparência dos gastos públicos (Subitem 4.3.2);
5. Ausência de elaboração do instrumento de planejamento da gestão de saneamento básico (Subitem 8.1);
6. Inexistência de Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) de forma individual, associada, simplificada, ou, ainda, inserida no Plano Municipal de Saneamento Básico Plano de Saneamento (subitem 8.1);



7. Descumprimento dos requisitos legais para recebimento dos recursos provenientes do ICMS socioambiental, no que diz respeito a ações locais relacionadas aos resíduos sólidos (Subitem 8.3);
8. Destinação de seus resíduos sólidos à solução ambientalmente inadequada ou não devidamente licenciada, no exercício de 2014 (Subitem 8.4);
9. Remessa intempestiva das informações relativas ao módulo de Execução Orçamentária e Financeira em via eletrônica, no exercício de 2014 (Subitem 9.3.1);
10. Remessa intempestiva das informações relativas ao módulo de Pessoal em via eletrônica, no exercício de 2014 (Subitem 9.3.2).

Ressalta-se que o Sr. José Genivaldo dos Santos, abrindo mão de exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa, ao deixar de apresentar a esta Corte de Contas qualquer justificativa para os apontamentos da auditoria, queda-se resignado com as consequências legais advindas de seus atos.

Todavia, na busca da verdade material, princípio do Direito Administrativo norteador de feitos como o ora em julgamento, passo a analisar as irregularidades remanescentes.

- Aplicação de 22,93% na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo artigo 212 da Constituição Federal (Item 5.2).

A auditoria aponta, às fls. 45 do Relatório, que o Município não cumpriu as determinações contidas no artigo 212 da Carta Federal devido à aplicação de 22,93% (R\$ 3.715.085,17) das receitas provenientes de impostos, incluindo as transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A defesa não se pronunciou, razão pela qual permanece o apontamento que, no entanto, na ausência de irregularidades, não tem o condão de macular as contas, devendo ser objeto de ressalvas na deliberação.

- Despesa Total com Pessoal (DTP) do Poder Executivo no 3º quadrimestre de 2014 correspondeu a 54,70% da Receita Corrente de Líquida, em desacordo com o limite estabelecido na alínea b, inciso III, do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Subitem 4.3.2).

O Apêndice III do Relatório de Auditoria revelou que a despesa total com pessoal do Poder Executivo, no último quadrimestre do exercício de 2014, alcançou R\$ 18.865.000,08, o que representa 54,70% da Receita Corrente Líquida do Município (RCL), como evidencia o quadro seguinte, obtido a partir do gráfico constante na pág. 36 do referido documento:

Exercício	Período de apuração	% comprometimento DTP/RCL
2013	1º Quadr.	47,26
	2º Quadr.	51,32
	3º Quadr.	48,02
2014	1º Quadr.	42,83
	2º Quadr.	41,56
	3º Quadr.	54,70



Ressalte-se que o percentual de comprometimento relativo ao 3.º quadrimestre de 2014 calculado pela área técnica, constante do quadro acima, diverge do apresentado pelo Município em seu Relatório de Gestão Fiscal.

De acordo com o estabelecido no art. 23 da legislação fiscal antes mencionada, uma vez extrapolado o limite em foco, o gestor tem um prazo (em até 2 quadrimestres) para eliminar a despesa excedente, sendo, pelo menos, 1/3 no quadrimestre seguinte, o que poder ser duplicado no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. Com isso, a irregularidade se materializa com a não recondução da despesa ao limite no prazo legalmente estabelecido, e não no momento da extrapolação, como é o caso.

- Execução de despesas em montante superior à receita arrecadada, o que contribuiu significativamente para o desequilíbrio das contas públicas (Subitem 2.1.1).

- O quociente de desempenho da arrecadação foi de 0,70, indicando que para cada R\$ 1,00 previsto, foi arrecadado R\$ 0,70, resultando em arrecadação abaixo da estimativa, o que demonstra que o valor da receita prevista na Lei Orçamentária para o exercício de 2014 foi superestimada, em virtude da ausência de planejamento para elaboração da referida lei (Subitem 2.1.1).

- Superestimativa da receita e da despesa fixada em R\$ 54 milhões, patamar destoante da realidade do município, haja vista o histórico da arrecadação municipal e da realização de despesas jamais ter alcançado sequer R\$ 38 milhões (Subitem 2.1.2).

A auditoria relata que a Prefeitura de Cortês, ao final do exercício de 2014, apresentou déficit de execução orçamentária de R\$ 5.551.484,16, ao realizar despesas em montante superior à efetiva arrecadação, contribuindo para o agravamento do desequilíbrio das contas públicas municipais, caracterizando inobservância às determinações contidas na Lei Complementar nº 101/00, art. 1º, §1º. Este montante representa 10,28% do orçamento inicial do Município.

Demonstra a equipe técnica no quadro às fls. 07 e no gráfico às fls. 08 do Relatório de Auditoria, que a receita prevista em 2014 foi superestimada em R\$ 16.371.286,06 milhões, 45% maior que a receita arrecada em 2013. Tal fato evidencia a ausência de planejamento para a estimativa da receita quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual, o que vai ao encontro do artigo 12, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Acrescenta, ainda, em relação à receita, que a arrecadação foi abaixo estimativa, sendo arrecadado R\$0,70 para cada R\$ 1,00 estimado.

No item seguinte do Relatório, a auditoria expõe que, no exercício de 2014, o quociente de execução de despesa foi 0,80, indicando que para cada R\$ 1,00 de despesa autorizada, a administração municipal empenhou R\$ 0,80, resultando uma despesa realizada abaixo da autorizada, o que demonstra que o valor da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício de 2014 foi superestimada. Contudo, observa a equipe técnica que esta economia orçamentária está contaminada com previsões orçamentárias muito além da realidade municipal.

Verifico que a despesa autorizada para 2014 equivale a 159% da média da despesa realizada dos últimos três anos (R\$ 33,780 milhões), ou, ainda, 125% da despesa realizada em 2014, evidenciando, mais uma vez, a ausência de planejamento para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.



É importante lembrar que um dos princípios orçamentários consolidados na Lei Federal nº 4.320/64 determina a obrigatoriedade de equilíbrio financeiro entre receita e despesa no orçamento público. Tal regra se reveste de uma obviedade na qual não se pode autorizar despesa se não há previsão de receita para financiá-la.

Estimar receita sem considerar o histórico de sua arrecadação implica em autorizar realização de despesa em montante superior à possível entrada de recursos, o que, certamente, causará futuros déficits financeiros, a exemplo do que vem ocorrendo no Município.

Para tal desequilíbrio está previsto, no artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a obrigatoriedade do Poder Executivo estabelecer, em até trinta dias após a publicação do orçamento, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

O objetivo de tal mandamento é acompanhar as estimativas constantes na Lei Orçamentária com a realidade da execução financeira, evitando a existência de déficits em que a autorização de gastos supera a entrada efetiva de recursos, caso em que deverá haver a limitação de empenho, conforme dispõe artigo 9º da Lei Federal nº 101/2000.

Diante do exposto, considero mantido o apontamento, que, no entanto, em conformidade com a jurisprudência desta Corte, não enseja, *per se*, a emissão de Parecer pela rejeição de contas, devendo, no entanto, ser objeto de determinação.

- Ausência de instituição de mecanismos eficazes de arrecadação e/ou cobrança da receita tributária própria (Subitem 2.1.2).

- A receita tributária própria por habitante do município foi abaixo da média dos municípios de faixa populacional semelhante (Subitem 2.1.2).

A auditoria aponta um fraco desempenho na arrecadação das receitas tributárias próprias em 2014, quando comprado a sua estimativa, sobretudo em relação à arrecadação do IPTU (6,26%) e ISS (34,46%), estando abaixo da média quando comparado aos municípios de mesma faixa populacional.

Ressalto que esta tem sido a realidade de muitos municípios pernambucanos, conforme ficou demonstrado em estudo elaborado pela Coordenadoria de Controle Externo deste Tribunal, baseado em dados constantes das prestações de contas municipais dos anos de 2013 e 2014.

O referido estudo demonstrou a grande dependência dos municípios quanto às transferências federais e o pouco esforço despendido na arrecadação das receitas próprias, comprovado pela sua diminuta participação no total arrecadado, ensejando a emissão de alerta a todas as Prefeituras de Pernambuco por parte desta Corte de Contas, através do Ofício Circular TCE-PE nº 007/2015.

Diante do exposto e da determinação legal da previsão e arrecadação dos tributos de sua competência, previstos no art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), cabe recomendação ao atual Prefeito de Cortês para que adote mecanismos com vistas a melhorar o desempenho da arrecadação, a qual se comportou insuficiente no transcorrer do exercício, principalmente com relação à arrecadação de IPTU e ISS.

- Existência de liquidez imediata negativa, o que demonstra dificuldades de pagamentos do município apenas com suas disponibilidades com relação as suas dívidas de curto prazo (Subitem 2.2.1.1).



- Existência de passivos circulantes superiores a ativos de mesma natureza, o que revela restrições na capacidade de pagamentos do município frente as suas obrigações de curto prazo (Subitem 2.2.1.2).

O Relatório de Auditoria apontou que a liquidez da Prefeitura de Cortês, quando analisada no aspecto corrente, em que se incluem as consignações a recolher no curto prazo, mostra-se comprometida, ou seja, não existem recursos financeiros suficientes para honrar os compromissos de curto prazo.

Conforme exposto pela auditoria, existem obrigações (circulante) de R\$ 5.974.318,28 (exceto RPPS) para apenas R\$ 2.356.976,69 (exceto RPPS) de disponibilidades.

Relata, ainda, que o município apresentou, ao final de 2014, um déficit financeiro de R\$ 3.587.512,73, tendo aumentado 236% em relação ao exercício anterior.

Ressalto que, ao realizar despesas sem o devido lastro financeiro para sua cobertura, o gestor vai de encontro a uma gestão fiscal responsável, sobretudo quando as contas públicas, já no exercício anterior, encontravam-se em desequilíbrio, não podendo ser acolhida a justificativa de que tal déficit tenha resultado do aumento de investimentos, ainda que em áreas prioritárias como são as de educação e saúde, o que deve ser feito de forma planejada, em conformidade com a programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos.

Assim sendo, permanece o apontamento da auditoria quanto à insuficiência de recursos para honrar com os compromissos de curto prazo, e embora não enseje emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas do Prefeito Municipal, deve ser objeto de recomendação.

- Inscrição de Restos a Pagar em percentual bastante elevado, sofrendo um incremento de 60% em relação aos inscritos no exercício anterior, fato que contribuiu substancialmente para a formação do déficit orçamentário (Subitem 2.2.3).

A auditoria registra em Relatório aumento de 60% na inscrição em Restos a Pagar no biênio 2013-2014, correspondendo a 20% da execução da despesa orçamentária.

Observo que, de acordo com a Relação Consolidada de Restos a Pagar Processados e Não Processados inscritos no exercício (doc.26), 47% do montante inscrito diz respeito a Restos a Pagar Não Processados.

O significativo incremento da inscrição de Restos a Pagar no exercício em tela em relação ao exercício anterior aponta ser um indicativo de mau gerenciamento do passivo financeiro do município.

Cabe destacar que os Restos a Pagar Não Processados, a despeito de ainda não constituírem despesas líquidas e certas, podem vir a ser, pois, se tais despesas foram empenhadas, existe uma expectativa de que se realizem. Assim, cabe recomendação para que se controle a sua inscrição a fim de que, quando de sua liquidação, não venham a comprometer a programação financeira de outros exercícios.

- O Fracasso Escolar do município, em comparação com municípios de faixa populacional semelhante, encontrava-se acima da média da faixa (Subitem 5.1.1).

- O município de Cortês apresentou um aumento expressivo da taxa de distorção idade-série, no exercício de 2014, com relação ao exercício de 2013, num percentual de 70,73% (Subitem 5.1.3).



-A taxa de distorção idade-série do município, em comparação com municípios de faixa populacional semelhante, encontrava-se bem acima da média faixa (Subitem 5.1.3).

A auditoria aponta que o fracasso escolar (proporção de alunos na matrícula total, em determinada série ou ano, que não lograram aprovação), no município de Cortês vem crescendo de 2012 a 2014, situando este indicador acima da média dos municípios com população semelhante.

A mesma situação é relatada pela auditoria em relação à taxa de distorção idade-série, tendo havido crescimento no exercício de 2014, estando acima da média comparada aos municípios de mesma faixa populacional.

De fato, o fracasso escolar vem como uma trajetória crescente desde 2012, apresentando desvio em relação aos municípios com população semelhante bastante significativo.

Quanto à distorção idade-série, a despeito de mostrar-se em pior situação comparada aos municípios de mesmo porte populacional, não há evidência de tendência, já que a piora deste indicador ocorreu pontualmente em 2014.

Levando em conta que os indicadores não devem ser analisados isoladamente, mas dentro de um contexto a fim de que em conjunto com outras informações possam auxiliar no diagnóstico da situação e sugerir correção de rumos, os acima referidos não se mostram suficientes para macular a gestão do defendente, indicando, contudo, necessidade de revisão das políticas públicas educacionais do município.

- Pagamento, utilizando recursos do FUNDEB, de despesas inscritas em Restos a Pagar sem lastro financeiro (Subitem 5.4).

De acordo com o Apêndice IX do Relatório de Auditoria, a Prefeitura de Cortês deixou um saldo contábil no FUNDEB correspondente a -9,75% dos recursos anuais do Fundo, demonstrando a realização de despesas com recursos do Fundo sem lastro financeiro.

Considero mantida a irregularidade apontada pela auditoria, uma vez que ao gestor cabe a gestão dos recursos do FUNDEB, não devendo realizar despesas sem o correspondente lastro financeiro. Cabe determinação.

- Ausência de separação dos registros contábeis dos Planos Previdenciário e Financeiro (Subitem 7.1).

- Resultado previdenciário deficitário, apurado ao final do exercício de 2014, do RPPS do município de Cortês (Subitem 7.1).

Aponta a auditoria que o Município de Cortês optou pela segregação de massa, separando os segurados em dois planos: o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, que devem ser totalmente independentes. Prossegue a auditoria relatando que a administração municipal, no exercício de 2014, não realizou a separação financeira orçamentária e contábil dos recursos e obrigações dos Planos Previdenciário e Financeiro (doc. 31), conforme determina o artigo 3º da Portaria MPS nº 21/2013.

Ainda de acordo com o técnico desta Casa, o RPPS do Município apresentou, em 2014, resultado previdenciário (receita orçamentária previdenciária - despesa orçamentária previdenciária) deficitário em R\$ 1.156.490,76, ou seja, as receitas auferidas não estão sendo suficientes para custear os benefícios concedidos.



Os servidores e seus dependentes constituem uma massa de segurados que contribuem juntamente com os entes para capitalizar um sistema, isto é, recursos devem ser obtidos para que o grupo possa fundar os benefícios. A fundação de um benefício é a obtenção de recurso suficiente, à época da entrada, que, aliado aos rendimentos desse recurso original, possa custear o benefício a ser pago ao segurado ou seu dependente. Este é o núcleo do regime de capitalização que define o plano de custeio do sistema previdenciário, ou seja, é o plano previdenciário.

A segregação de massa consiste na separação do universo de segurados em dois conjuntos distintos. O primeiro foi caracterizado no parágrafo anterior e o segundo seria o plano financeiro. Neste, o regime financeiro adotado seria o de repartição simples em que não se procura capitalizar o sistema. Portanto, os recursos já acumulados e as contribuições a receber serão utilizados simplesmente para pagar os benefícios, cabendo ao ente disponibilizar recursos quando houver insuficiência de cobertura. Esses aspectos caracterizam o plano financeiro.

O Regime Próprio de Previdência deve possuir uma contabilidade própria, capaz de permitir conhecer, a qualquer momento, a situação econômica, financeira e orçamentária do patrimônio - que é propriedade dos beneficiários da previdência.

Apontamentos mantidos, devendo ser objeto de determinação à gestão.

- Descumprimento das determinações previstas na legislação que trata da transparência na gestão fiscal (Subitem 9.1).

- Descumprimento das determinações previstas na Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei Federal nº 12.527/2011 (Subitem 9.2.1).

- Não apresentou informação a respeito da indicação do local, pessoal responsável e cópia da norma que trata da criação do serviço de informações ao cidadão, previsto na lei supracitada (Subitem 9.2.2).

A auditoria aponta, em consulta ao sítio eletrônico www.cortes.pe.gov.br, que a Prefeitura Municipal de Cortês não havia disponibilizado informações exigidas para a devida transparência às contas públicas, consoante determinam a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000 (com alterações dadas Lei Complementar nº 131/2009 e regulamentação pelo Decreto nº 7.185/2010) e a Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei Federal nº 12.527/2011; bem como não disponibilizou informação sobre a indicação do local, pessoal responsável e cópia da norma que trata da criação do Serviço de Informação ao Cidadão.

Verifiquei, em consulta ao sítio eletrônico do município, que a maior parte das informações listadas como inexistentes pela auditoria estão atualmente disponíveis, cabendo, no entanto, recomendação à gestão de manter os dados sempre atualizados, bem como disponibilizar as demais informações, a exemplo da norma que trata da criação do Serviço de Informações ao Cidadão.

Abaixo descrevemos a apuração dos limites legais e seu cumprimento:

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
	Repasse do	CF/88, caput do art. 29-A (redação	Somatório da receita tributária e das transferências previstas			



Duodécimo	duodécimo à Câmara de Vereadores	dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF, efetivamente realizado no exercício anterior.	Máximo	R\$ 1.108.982,50	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00%	51,26%	Sim
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%	22,93%	Não
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494 /2007, Art.22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00%	70,71%	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida.	Máximo 54,00%	54,70%	Não
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - patronal	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor	0,00%	15,98%	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - servidor	Constituição Federal, art. 149, § 1.º	Salário de contribuição do servidor.	Mínimo 11,00%	11,00%	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receita de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00%	21,49%	Sim

Voto pelo seguinte:

Parte:

Jose Genivaldo dos Santos

Unidade(s) Jurisdicionada(s):

Prefeitura Municipal de Cortês

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

CONSIDERANDO a aplicação de 22,93% das receitas de impostos, incluindo as transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o disposto no artigo 212 da Carta Federal;

CONSIDERANDO o déficit de execução orçamentária do exercício;



CONSIDERANDO que alguns aspectos abordados no Relatório de Auditoria e não apreciados neste voto são objeto do Processo de Auditoria Especial (TC nº 1609839-0), sob minha relatoria;

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

VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Cortês a Aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a) Jose Genivaldo dos Santos relativas ao exercício financeiro de 2014.

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Cortês

DETERMINO, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o (s) atual(is) gestor(es) da unidade jurisdicionada citada acima, ou quem vier a sucedê-lo(s), atenda(m) às medidas ou recomendações a seguir relacionadas, a partir da data de publicação desta decisão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:

1. Considerar o histórico da arrecadação das receitas quando da elaboração da proposta orçamentária, evitando a autorização de gastos em valores bem superiores a sua efetiva arrecadação;
2. Adotar mecanismos com vistas a melhorar o desempenho da arrecadação, a qual se comportou insuficiente no transcorrer do exercício, principalmente com relação à arrecadação de IPTU e ISS;
3. Evitar a assunção de dívidas de curto prazo sem lastro financeiro, que afetam o equilíbrio das contas públicas;
4. Controlar a inscrição de Restos a Pagar Não Processados a fim de que, quando de sua liquidação, não venham a comprometer a programação financeira de outros exercícios;
5. Planejar e adotar medidas eficientes na gestão dos recursos destinados à educação no sentido de melhorar os indicadores dessa área;
6. Abster-se de realizar despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro;
7. Providenciar a separação dos registros contábeis dos Planos Previdenciário e Financeiro do RPPS;
8. Aprimorar o Portal da Transparência do município, atualizando as informações ali disponíveis.

É o voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

DR. GUSTAVO MASSA – PROCURADOR:

Pela ordem Presidente, gostaria de destacar esse e os outros 2 processos também.



CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO – RELATOR:

São mais 2 semelhantes, também do mesmo exercício, são todas prestações de contas de governo para fins de emissão de parecer prévio. Jataúba, Jucati e Lajedo.

DR. GUSTAVO MASSA – PROCURADOR:

Adianto que as mesmas considerações feitas nestes 3 processos vão servir também para discussão de 3 processos da relatoria de Vossa Excelência que são processos também de voto em lista, prestação de contas de governo de Cortês e de Barreiros. Estão com voto em lista, esses processos são eletrônicos.

Bom.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO – PRESIDENTE:

São realmente semelhantes.

DR. GUSTAVO MASSA – PROCURADOR:

São semelhantes. E fora a questão de mérito, destaco que nesses 5 processos que estou pedindo destaque aqui, todos eles têm um pequeno detalhe que tem sido discutido recentemente pela Casa e foi motivo de modificação no nosso Regimento Interno.

O mais importante para nós aqui é a questão de determinação sob pena de multa. Então, tenho me insurgido na Primeira Câmara, estou levando aqui a discussão novamente, como é a função do Ministério Público provocar esse tipo de discussão, para que a Casa evolua e adote os procedimentos corretos. Acredito que pela natureza de mero instrumento, natureza opinativa da peça, não é adequado colocar determinação sob pena de multa. O nosso Regimento Interno, no artigo 163-D, fala especificamente que no caso de o parecer ser regular, com ressalvas, deve ser demonstrado...

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Ontem, nós tivemos uma discussão, nobre Procurador, na sessão administrativa, que talvez lance algumas “luzes” sobre essa sua preocupação. Nós discutimos uma alteração, realmente, do Regimento Interno e se poderíamos em contas de governo do Executivo e que exarasse aqui o parecer prévio a aplicação de multa e a conclusão, ontem, na reunião administrativa, é que a multa deve ser aplicada numa peça bifronte, ou seja, na mesma assentada você terá um parecer prévio e uma outra peça, na mesma assentada, um acórdão com aplicação de multa. As recomendações e determinações ficariam no parecer prévio com ressalva de que é uma parte que não é opinativa, o Tribunal recomendando e determinando. E no acórdão vai constar, ali, a aplicação da multa, como era no passado, nós tínhamos o parecer prévio e a decisão. Então, isso ficou pacificado ontem na reunião administrativa e talvez espanque essa preocupação de Vossa Excelência.

DR. GUSTAVO MASSA – PROCURADOR:



Então, essas determinações estariam em outro documento?

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Não, felizmente foi definido que ficou no próprio corpo do parecer prévio. Mas que ela sim, as determinações e as recomendações, faz parte da função judicante própria do Tribunal e que o restante da peça é remetida à Câmara tão somente para os fins eleitorais. Então, vai se julgar ali, vai se fazer um juízo de valor sobre a elegibilidade e inelegibilidade. E as recomendações e determinações decorrem do artigo 71, da nossa Constituição Federal, que diz que o Tribunal poderá reconduzir as políticas públicas e os atos administrativos para os seus rumos, ou seja, fazer os alertas e fazer as admoestações para que se corrijam falhas e irregularidades. Então, isso decorre da própria Constituição e estará explícito na recomendação e determinação a referência ao artigo 71 da Constituição Federal. Todo o restante da peça, do parecer prévio, logicamente, será objeto de deliberação da Casa Legislativa para fins de eleitorais, de inelegibilidade.

O problema da multa está em um acórdão é porque ela per si é título executivo extrajudicial, com liquidez e certeza. Então, teria que está em uma outra peça, porque respeitaria aquele princípio da CARGA, enfim.

Então, foi isso que foi decidido, talvez tenha lhe ajudado nas suas preocupações.

DR. GUSTAVO MASSA – PROCURADOR:

Não, com certeza.

Discordo de um detalhe só, a questão de determinação e recomendação. A determinação, ela tem uma outra força dentro do processo.

No processo que é meramente opinativo, com perdão do trocadilho, seria um conselho, e aqui pelo nosso Regimento Interno diz que ele vai indicar impropriedade constatada para fim de que se tome a medida corretiva.

É bem diferente isso do que está lá estampado no documento meramente opinativo, que é o Tribunal está determinando sob pena de multa.

Então, V.Exa. bem sabe, muito zeloso sempre com a questão terminológica, que aos olhos desse membro do Ministério Público não é adequada a palavra determinação, inclusive, logo a frente sob pena de multa.

Eu acredito que, se mudar esses termos por recomendação e tirar a palavra multa, acho que seria bem mais adequado, porque se está assim recomendando ou seria um mero aconselhamento, como V.Exa. falou, está apontando um caminho a se seguir, apontando como se corrigir, nesse documento.

E no outro sim, já que vai ter um documento para explicitar uma possível multa que acho que é cabível em vários desses processos aqui, principalmente com relação à Lei de Transparência e a questão das informações desconstruídas que, a meu ver, se cabe multa, porque embaraçou a fiscalização, também, caberia multa aqui no outro documento.

Esse é o que acho com os erros mais graves que encontram-se em vários desses cinco processos aqui.



Agora peço e pergunto a V.Exa. se na reunião de ontem, que não tive participação, se foi decidido que essa terminologia de determinação sob pena de multa poderia ser adequada, inclusive com o que já está aqui no Regimento Interno, não precisa nem modificar.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Houve uma discussão, ninguém mais zeloso que V.Exa. com relação a esse tópico, essa questão, foi V.Exa. que começou essa discussão aqui na Casa e fomos avançando, chegamos ao ponto de voltar a aplicar as sanções em contas de governo, graças a fustigação de V.Exa., mas gostaria de dizer que o parecer prévio, primeiro é um mero aconselhamento, porque ele vincula dois terços. É um juízo de valor, tudo bem, sob condição, juízo de valor sob condição. Agora o que se entendeu naquele momento é que as determinações da Casa não podem ser “sinos sem badalo”, elas tem que ter uma consequência se forem reiteradas. E o “sino sem badalo” é exatamente julgamento de contas irregulares vindouras e aplicação de sanção.

E se entendeu, também, que dentro daquela peça tem uma parte, embora, esteja no corpo do parecer prévio, é uma parte, repito, tem uma parte que “transita em julgado”, faz a res veredicta, porque é o Tribunal na sua função que é constitucional de ajustar rumos e determinar que se faça aqui, deixe de fazer, de exaurir inclusive medida de urgência para sustar atos e coisas.

E o restante da peça sim, vai servir tão somente para análise da inelegibilidade ou elegibilidade do gestor, como disse, a questão do acórdão é outra questão, porque você vai ter que ter ali o título executivo.

Acho em princípio que é possível, porque tínhamos peças jurisdicionais no passado, por exemplo, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, nós tínhamos ali toda parte que transitava em julgado e uma parte que não transitava em julgado, que é exatamente as recomendações, o encaminhamento para o INSS, quando não se tinha competência naquela época. Aquilo eram meras recomendações, não transitava em julgado.

Então, o parecer prévio tem uma parte, lógico que não vai gerar a coisa tida como verdadeira. A outra parte sim, é a função do Tribunal, está ali determinar, recomendar e se se repetir, aí sim vai haver uma aplicação de multa no acórdão, que vai vir na outra prestação de contas, que era uma preocupação de V.Exa., que acho que essa forma de se fazer, até por conta do que o Supremo já decidiu, é uma forma de reafirmarmos o posicionamento de que nós temos um eido muito próprio de competências indevassáveis pela Câmara Municipal, é o que acho por hora, mas a preocupação de V. Exa. pode ser levada a uma reunião administrativa para que Vossa Excelência possa externar isso e a gente volte a conversar sobre essa questão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO:

O voto se encontra em lista e o encaminhamento é pela aprovação, com ressalvas, e com determinações sob pena de multa e acompanho aqui as considerações do Conselheiro Dirceu Rodolfo em relação a essa possibilidade.

Em relação à aplicação da multa poderia até alguns apontamentos que foram feitos serem passíveis de aplicação de multa, mas como se trata do exercício de 2014, no qual vários pareceres prévios foram emitidos sem que tenha havido a aplicação de multa até o presente momento, considero que não devemos aplicar multa em relação especificamente ao exercício de 2014 por conta da coerência dos

julgados, diante de vários julgados já do exercício de 2014, e passemos a fazê-lo do exercício de 2015 em diante até porque o Regimento foi alterado recentemente, em julho, quando já havia várias contas julgadas.

É esse o encaminhamento de Jataúba e também dos demais que são processos, realmente, semelhantes.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO – PRESIDENTE:

Só queria exatamente, já que meus votos também são nessa linha, dizer que a diferença da forma de trazer a julgamento que estou fazendo é abrindo aquelas auditorias especiais que nós achamos que era o momento de se aplicar multa. Então, também para o futuro, para as contas de 2015, farei dessa forma até porque foi decidido isso numa reunião administrativa na data de ontem. Então, continuo abrindo as auditorias especiais e aplicando a multa, se for o caso, naquele momento.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRO: DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

CONSELHEIRO, Presidente da Sessão e relator do processo: MARCOS LORETO

CONSELHEIRA SUBSTITUTA: ALDA MAGALHÃES

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator

