

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

71ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 22/10/2019

PROCESSO TCE-PE N° 18100304-1

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Vertentes

INTERESSADOS:

Romero Leal Ferreira

MARCO AURELIO MARTINS DE LIMA (OAB 29710-PE)

RELATÓRIO

Trata das Contas de Governo, relativa ao exercício financeiro de 2017, do Chefe do Executivo de Vertentes, Sr. Romero Leal Ferreira.

O Relatório de Auditoria, (doc. 59), apresenta os seguintes achados negativos:

- Descumprimento do limite mínimo de 25% do ensino (Item 6.1);
- 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 (Item 9.1);
- Falha na elaboração da LOA apresentando receitas e despesas superestimadas, 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 (Item 2.1);
- Falhas na elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2);
- Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (Item 2.4.1);
- Ineficiência no 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 (Item 3.1);
- Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1);
- Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).





Devidamente notificado, o Responsável apresentou defesa (doc. 62 a 79).

Quanto ao descumprimento do limite mínimo de 25% no ensino, o defendente alega que houve erro nos valores considerados para os cálculos efetuados pela auditoria e apresenta novos cálculos.

Quanto ao Nível “Moderado” de transparência da gestão, a defesa alega que em 2018 o índice de Transparência do Município passou a ser o desejado, situação demonstrada no Ranking da Transparência divulgado pelo TCE/PE. Informa ainda que em todo o Estado de Pernambuco, apenas a Capital e o município de Jaboatão dos Guararapes conseguiram atingir o nível de transparência desejado em 2017, no ranking apurado pelo Tribunal de Contas do Estado.

Quanto ao dispositivo na LOA inapropriado para abertura de créditos adicionais, o defendente alega, em síntese, que a Lei Orçamentária do Município de Vertentes para o exercício de 2017 seguiu os trâmites legais, sendo aprovada pelo Poder Legislativo com os artigos 8º e 9º, que estabelecem os referidos percentuais para abertura de créditos adicionais suplementares, com amparo na Lei nº 4.320/64. Assim, conclui que não houve qualquer ilegalidade na fixação dos percentuais para abertura de créditos adicionais suplementares.

Quanto às falhas na elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso, o defendente entende que restou atendido o objetivo a que se destina a programação financeira, que consiste na manutenção do equilíbrio financeiro do Município.

Quanto à superestimativa da Receita, o defendente alega, em síntese, que o Município atingiu o coeficiente de arrecadação de 91,38% do montante estimado, ficando próximo do valor global previsto. A diferença deveu-se ao fato dos governos federal e estadual enviar apenas R\$ 382.696,81, gerando uma frustração de receita de capital de R\$ 5.588.303,81.

Quanto à ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa, o gestor alega que, em 2017, o Município de Vertentes iniciou estudos de medidas e estratégias de recebimento, que culminaram na aprovação da referida Lei Municipal nº 865 de 09 de março de 2018. Com isso, desde o início de 2018, a arrecadação alcançou R\$ 222.745,40, conforme também demonstra o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada em 2018 (ANEXO 06), com uma performance de recebimento de 20,21% do montante devido.

Quanto a ineficiência do controle contábil, alega o defendente que o controle contábil existe e é eficiente, evidenciando tanto os déficits quanto os superávits, conforme disciplina o Manual de Contabilidade. Afirma ainda que o Município encerrou o exercício financeiro de 2017 com um saldo financeiro de R\$ 12.897.840,54 vinculado a fonte de recursos ordinários, montante que é mais que suficiente para cobrir os déficits financeiros das fontes vinculadas, restando evidenciado o equilíbrio financeiro do Município.

Quanto à ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, alega, em síntese, o gestor que, no exercício financeiro de 2018, o Município passou a registrar em conta redutora a Provisão para Perdas de Dívida Ativa, conforme Balanço Patrimonial do Exercício de 2018.

Quanto a empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, alega a defesa que no exercício de 2017 o município de Vertentes previa um recebimento de recursos



vinculados ao FUNDEB da ordem de R\$ 10.858.264,03, conforme estabeleceu a Portaria Interministerial n.º 08, de 29 de novembro de 2017, entretanto, recebeu apenas o valor de R\$ 9.965.426,11, conforme comprovam os documentos constantes do ANEXO 14. Prossegue afirmando que inobstante tenha ocorrido um déficit financeiro na fonte FUNDEB, é necessário considerar que o Município encerrou o ano de 2017 com um saldo financeiro de recursos ordinários no valor de R\$12.897,840,54, montante mais que suficiente para suprir o citado déficit, inexistindo dano ao erário, mantendo-se preservado o equilíbrio financeiro.

Vale destacar que os argumentos da defesa referente **ao descumprimento do limite mínimo de 25% no ensino**, foi analisado pela auditoria, que, por sua vez, manteve a falha, conforme Nota Técnica (doc. 83)

É o relatório.

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), resta configurado o respeito em vários aspectos:

- Houve a aplicação de 20,38% das receitas nas ações e serviços públicos de saúde, cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012;
- Aplicação de 65,87% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;
- Dívida consolidada líquida – DCL esteve no exercício de 2017 nos limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal;
- Constata-se que o Município de Vertentes encerrou o exercício de 2017 demonstrando boa capacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo;
- No que concerne aos gastos com pessoal, nos quadrimestres de 2017, atingiu, respectivamente, 46,54%, 45,67%, 40,48% da Receita Corrente Líquida, em conformidade com os artigos 1º, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim a Constituição Federal, artigos 37 e 169;
- O Município de Vertentes recolheu integralmente as contribuições previdenciárias ao Regime Próprio de Previdência Social;
- Os repasses de duodécimos efetuados em 2017 ao Legislativo Municipal foram feitos até o dia 20 de cada mês, conforme evidencia o Documento 47, cumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000.



2. De outro ângulo, verifico a ocorrência de algumas das infrações indicadas pela auditoria, que, por não serem de natureza grave, devem figurar no campo das recomendações:

- Enfrentemos a relevante questão da aplicação mínima em educação. Observa-se que de fato houve a inobservância ao caput do art. 212 da Constituição Federal, que determina a aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino, do mínimo de 25% da receita proveniente de impostos, incluindo as transferências estaduais e federais. No presente exercício financeiro foi aplicado 24,21%.

Os argumentos da defesa quanto a este item do Relatório foram analisados de forma detalhada pela auditoria, que entendeu que tais alegações não afastam a falha.

Ao elaborar o cálculo, a auditoria deduziu a complementação da União da despesa com educação para fins do limite com a MDE, no montante de R\$1.360.265,90. A defesa alega que deveria ter sido deduzido apenas R\$ 1.066.830,30, pois restou um saldo de R\$ 293.435,60 com saldo para o exercício seguinte.

Ocorre porém que a auditoria demonstrou, através dos relatórios contábeis, que não houve saldo descomprometido de empenho na fonte de recursos da educação no final do exercício de 2017, além disso, analisando RREO (anexo 8) publicado no último bimestre de 2017, consta o empenhamento, com educação, de 100% dos recursos na fonte, inclusive com empenhos inscritos em restos a pagar sem lastro financeiro (despesas excluídas do MDE). Logo não prospera a alegação da defesa de que houve saldo de R\$ 293.435,60 na fonte "Educação".

Ao elaborar o cálculo, a auditoria realizou a dedução, na MDE, de R\$ 199.406,08 de restos a pagar, com fonte da educação, cancelados no exercício de 2017.

A defesa alega que deveria ser deduzido, apenas, o valor de R\$ 8.246,16 relativos aos impostos e transferências, posto que o restante do valor está vinculado às fontes: FUNDEB 40%, FUNDEB 60%, Convênios, PNATE, Complementação da União ao FUNDEB 40% e Salário Educação.

A defesa invoca o item 35 do Manual de Demonstrativos Fiscais, interpretando que os restos a pagar cancelados, originários de recursos vinculados, não devem ser excluídos MDE.

Entendo, seguindo conclusão da Nota Técnica, que esse argumento também não prospera, pois a interpretação ao item 35 do MDF deve ser para a exclusão na MDE (25%), dos restos a pagar cancelados com lastro financeiro, somente daqueles empenhos que, originalmente, comprometeram fontes de recursos vinculados à educação e contaram para composição da MDE (25%), no exercício de sua inscrição. Isto posto porque a orientação da STN é no sentido de excluir, apenas, os restos a pagar cancelados, inscritos originalmente com lastro financeiro, que foram empenhados com recursos vinculados à educação, mas que não contaram para fins dos 25% da MDE, a exemplo dos recursos de complementação da União, convênios, FNDE, etc.

A defesa não apresentou os restos a pagar cancelados, por fontes, logo não há como saber se tais despesas não foram computadas, no ano em que foi empenhada, para fins dos 25% do MDE.

Por fim, a defesa alega falha quanto aos Restos a pagar processados da Educação Infantil e Fundamental inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos

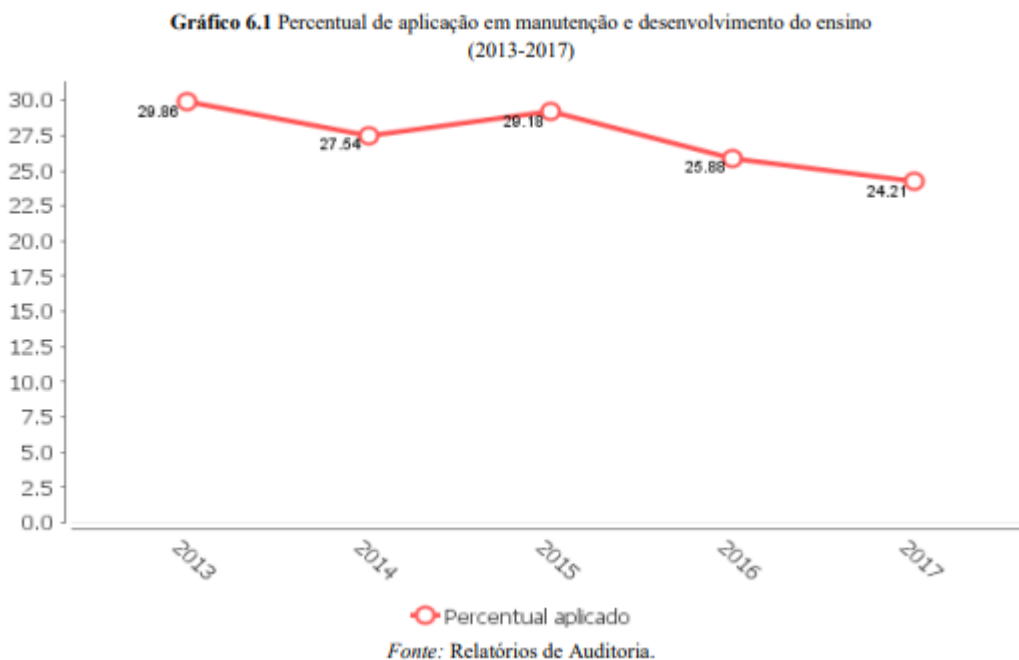


das fontes FUNDEB e Impostos Vinculados ao ensino. A defesa alega que a auditoria deduziu indevidamente, da despesa de educação para fins de MDE (25%), o montante de R\$ 846.937,63 a título de restos a pagar processados inscritos no exercício de 2017, porém sem lastro financeiro, posto que o item 34 do MDF dispõe que devem ser deduzidos, apenas a parcela dos Restos a Pagar, inscritos no encerramento do exercício, que exceder o valor, em 31 de dezembro, da disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação.

Quanto a este ponto, sigo também a conclusão da auditoria, e entendo que não cabe razão à defesa, pois a orientação da STN é pela exclusão da despesa da MDE (25%) de todos os restos a pagar, inscritos no exercício, porém sem lastro financeiro. Se no ano seguinte, ao de sua inscrição, os restos a pagar forem pagos, tais despesas devem ser computadas ao limite de 25% da MDE, por terem sido excluídas do exercício de seu empenho.

No entanto, a despeito desta aplicação a menor, tratando-se da única falha de maior relevo, faz-se necessário aprofundar e sopesar o exame de alguns indicadores do setor de educação no município.

Vale ressaltar que o Município vinha observando tal limite constitucional desde 2013 conforme gráfico abaixo:



Assim, entendo que a Administração não observou o limite apresentado no caput do art. 212 da Constituição Federal, no entanto, tendo em vista que o valor aplicado chegou próximo ao valor limite determinado na Constituição Federal, ou seja, 24,21%; que desde 2013 é a primeira vez que ocorre o não atingimento do limite mínimo, bem como, que a taxa de fracasso escolar sofreu redução do exercício de 2016 para 2017, entendo que tal falha, levando em conta também os achados positivos, não seja suficiente para macular as contas sob análise.



- Verifica-se que há 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 à Constituição Federal, artigo 1º, 5º, XXXI, e 37, da Lei do Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, artigo 8º, e da LRF, arts. 23, 48 e 73-C, e LRF;

- Observa-se ainda falhas na Gestão Orçamentária, bem como na Gestão Financeira e Patrimonial, que não foram afastadas com os argumentos da defesa, porém, não são suficientes para macular as contas sob análise e devem ser levadas ao campo das determinações.

Antes de concluir, convém fazer a seguinte ponderação. Numa visão global das presentes contas de governo, relativas ao primeiro ano de gestão do defendente, constata-se que houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global. Com efeito, restou configurada a aplicação adequada no setor da saúde, assim como o recolhimento integral de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Próprio de Previdência.

Decerto que remanescem falhas, uma vez que foi aplicado 24,21% na educação, há falhas no processamento orçamentário e na contabilidade pública, bem como insuficiência na transparência fiscal, esse último ponto, vale dizer, passível de responsabilização autônoma por meio de processos de gestão fiscal.

Nada obstante, sopesando o conjunto de achados positivos com as referidas falhas que permaneceram, é dever buscar guarida, neste caso concreto, nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, cânones basilares de criação doutrinária alemã, que preceitua a adequação aos fins colimados no exame do caso concreto, ensejando “relação de pertinência entre oportunidade e conveniência (discricionariedade) de um lado, e a finalidade (interesse público) do outro” (Maria Sylvia Zanella de Pietro, em Direito Administrativo, Editora Atlas, 27ª. Edição, 2014). Neste sentido, as ponderações do professor Paulo Bonavides (Curso de Direito Constitucional. 18ª ed. Malheiros Editores, 2006): “Em nosso ordenamento constitucional não deve a proporcionalidade permanecer encoberta. Em se tratando de princípio vivo, elástico, prestante, protege ele o cidadão contra os excessos do Estado e serve de escudo à defesa dos direitos e liberdades constitucionais. De tal sorte que urge, quanto antes, extraí-lo da doutrina, da reflexão, dos próprios fundamentos da Constituição, em ordem a introduzi-lo, com todo o vigor, no uso jurisprudencial”.

Ainda a esse respeito, vale citar as lições de Fredie Didier Jr (Curso de Direito Processual Civil. Teoria geral do processo e processo de conhecimento. 16. ed., Salvador: JusPodivm, 2014): “As decisões jurídicas hão de ser, ainda, substancialmente devidas. Não basta a sua regularidade formal; é necessário que uma decisão seja substancialmente razoável e correta. Daí, fala-se em um princípio do devido processo legal substantivo, aplicável a todos os tipos de processo, também. É desta garantia que surgem os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.”

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 a aplicação de 20,38% das receitas nas ações e serviços públicos de saúde, cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012;

CONSIDERANDO a aplicação de 65,87% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;

CONSIDERANDO que a dívida consolidada líquida – DCL esteve no exercício de 2017 nos limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal;

CONSIDERANDO que o Município de Vertentes encerrou o exercício de 2017 demonstrando boa capacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo;

CONSIDERANDO que os gastos com pessoal, nos quadrimestres de 2017, atingiu, respectivamente, 46,54%, 45,67%, 40,48% da Receita Corrente Líquida, em conformidade com os artigos 1º, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim a Constituição Federal, artigos 37 e 169;

CONSIDERANDO que Município de Vertentes recolheu integralmente as contribuições previdenciárias ao Regime Próprio de Previdência Social;

CONSIDERANDO que os repasses de duodécimos efetuados em 2017 ao Legislativo Municipal foram feitos até o dia 20 de cada mês, conforme evidencia o Documento 47, cumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000;

CONSIDERANDO as irregularidades relativas ao valor aplicado em educação, ao processamento orçamentário e à contabilidade pública, bem como à transparência fiscal destoando da Constituição Federal, artigo 1º, 5º, XXXI, e 37, e da Lei do Acesso à Informação, artigo 8º, e da LRF, arts. 23, 48 e 73-C;

CONSIDERANDO, à luz dos elementos nos autos, enseja-se aplicar os postulados da proporcionalidade e razoabilidade;

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 Vertentes a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Romero Leal Ferreira, 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 Vertentes, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Aprimorar as técnicas de previsão da receita e fixação das despesas do Município, de forma a elaborar orçamentos mais condizentes com a realidade municipal;



2. Considerando que a prerrogativa de propor a lei orçamentária anual é do Prefeito Municipal, que em texto da norma que trate da abertura de créditos adicionais sejam adotados valores ou mecanismo que descaracterize o orçamento como peça de planejamento;
3. Elaborar a programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso de forma que possa servir como real instrumento de planejamento da gestão, levando em consideração as peculiaridades e sazonalidade da receita e despesa do município;
4. Adotar medidas efetivas, quanto à transparência, visando disponibilizar integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigidas;
5. Cobrar os créditos inscritos em dívida ativa, em consonância com a Lei Maior.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

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 %	24,21 %	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 %	65,87 %	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 %	20,38 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	40,48 %	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências nesta sessão. 22/10/2019.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

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

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator