



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

16ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 11/06/2020

PROCESSO TCE-PE N° 18100317-0

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Ibimirim

INTERESSADOS:

José Aduino da Silva

MATEUS DE BARROS CORREIA (OAB 44176-PE)

RELATÓRIO

Trata-se das contas de governo, relativas ao exercício financeiro de 2017, de José Aduino da Silva, Chefe do Poder do Executivo do Município de Ibimirim.

A equipe técnica emitiu o Relatório de Auditoria, Documento 76 deste processo eletrônico. Por sua vez, o Responsável, supra qualificado, apresentou Defesa, Documento 81.

Citam-se, em resumo, num primeiro plano os achados de auditoria positivos indicados pela fiscalização no referido Relatório, bem como os negativos de maior relevância e as respectivas alegações da peça Defesa:

1. Achados positivos no Relatório de Auditoria:

1.1 aplicação de 27,52% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino;

1.2. aplicação de 71,29% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica;

1.3. aplicação de 18,86 % da receita em ações e serviços de saúde;

1.4. dívida consolidada líquida – DCL ao final do exercício de 2017 em 28,40% da Receita Corrente Líquida;

1.5. adoção de alíquotas indicadas pela avaliação atuarial para as contribuições previdenciárias, dos segurados e patronal, do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS;

1.6. recolhimento praticamente integral das contribuições previdenciárias de 2017 devidas tanto ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, pois apenas valores inexpressivos remaneceram sem o recolhimento (R\$ 1.254,04 de contribuições do servidor e R\$ 5.315,27, patronais).

2. Achados negativos relevantes no Relatório de Auditoria e alegações da Defesa:



2.1 despesa total com pessoal ao final de 2017 em 58,01% da Receita Corrente Líquida - RCL, quando o limite legal é 54% da RCL.

Alega o Responsável, em suma, que assumiu o Poder Executivo quando havia excesso de despesas. Contudo, houve uma queda de receitas no 3º quadrimestre de 2017, que afetou a situação fiscal desse período. Ademais, adotou diversas medidas para contenção de gastos com pessoal.

2.2 Recolhimento parcial de contribuições previdenciárias de 2017 devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), visto que não recolhido a importância de R\$ 36.087,15 de contribuição patronal.

Argumenta que a ausência de recolhimentos foi de pouca expressividade, inclusive esse o entendimento exposto pela equipe de auditoria.

2.3. RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ - 145.365,61, e em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 70.899.283,90.

Alega que, a despeito de um desequilíbrio financeiro e atuarial, que é crônico nos municípios do país, deve-se considerar que houve o recolhimento das contribuições previdenciárias dos segurados e patronal do exercício financeiro de 2017. Argumenta ainda que o desequilíbrio do plano financeiro do RPPS resulta da ausência de formação de reservas e capitalização de recursos, visto que de repartição simples, com o RPPS pagando benefícios e pensões como os valores arrecadados. Aduz também que houve uma alteração da alíquota patronal, passando de 15% para 22%, conforme a Lei Municipal n.º 765/2017, e também uma novo cálculo para a alíquota da contribuição Patronal Especial a ser exigida em 2019.

2.4 crise orçamentária e financeira: déficit de execução orçamentária, déficit financeiro, incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo, inscrição de restos a pagar processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, e deficiente arrecadação de receitas tributárias e créditos inscritos na dívida ativa.

Argumenta que a queda de arrecadação, notadamente no 3º quadrimestre de 2017, decorrente de crise econômica nacional, bem como de medidas de outros entes da Federação, o que diminui os repasses ao Município. De outra parte, aduz que uma parte dos restos a pagar inscritos referem-se a despesas não liquidadas, restos a pagar não processados, que não representam obrigações à Prefeitura.

2.5 empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício.

Aduz o Responsável que a Prefeitura Municipal pode quitar com recursos próprios as despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB em 2017.

É o relatório Voto.

VOTO DO RELATOR



Perante o exposto na parte de relatório do Voto, têm-se as seguintes ponderações em sede de Processo de contas anuais de governo (Constituição da República, artigo 71, I, combinado com 75):

1. Configurado o respeito em vários aspectos relevantes no exercício de 2017 a valores e limites importantes preceituados pela ordem legal:

- aplicação de 27,52% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212, que preconiza aplicar no mínimo 25% das receitas municipais;
- aplicação de 71,29% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007, que estabelece o mínimo de aplicação de pelo menos 60% dos recursos do FUNDEB ;
- aplicação de 18,86 % da receita em ações e serviços de saúde, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 6º e Lei Complementar nº 141/2012, artigo 7º, que preceitua aplicar no mínimo 15% da receita vinculável em saúde;
- dívida consolidada líquida – DCL ao final do exercício de 2017 em 28,40% da Receita Corrente Líquida (RCL), observando o limite preconizado pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal de até 120% da RCL;
- adoção de alíquotas indicadas pela avaliação atuarial para as contribuições previdenciárias, dos segurados e patronal, do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, nos termos do artigo 40, da Carta Magna, e Lei Federal nº 9.717/98;
- recolhimento praticamente integral das contribuições previdenciárias de 2017 devidas tanto ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, conforme a Lei Federal nº 9.717 /98 e Constituição da República, artigos 37 e 40.

2. De outro ângulo, verifico assistir razão a alguns dos achados negativos indicados pela auditoria:

- gastos excessivos com pessoal no final do exercício financeiro de 2017, que atingiu 58,01% da Receita Corrente Líquida (RCL), em desconformidade com a Carta Magna, artigo 37 e 169, e os artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade fiscal, que estatui o limite de 54% da RCL;
- desequilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência tanto o Plano Previdenciário, quanto financeiro do RPPS, destoando da Carta Magna, artigo 40. De mencionar que tais situações podem ser mitigadas nos exercícios futuros por força da edição de Lei Municipal que majorou contribuição patronal e a patronal especial a partir de 2019.
- recolhimento parcial de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), pois não recolhido o montante de R\$ 36.087,15, em desconformidade com a Constituição da República, artigos 37 e 40, e Lei Federal nº 9.717 /1998, artigos 1º e 2º.

De todo modo, esse achado de auditoria, no caso concreto, não se revela grave. Isso porque o valor não recolhido não é significativo, um pouco acima do montante de R\$ 20.000,00, que o Supremo Tribunal Federal, adota para aferir se cabe aplicar o princípio da insignificância em crimes fiscais. Esse patamar monetário adotado pelo STF



corresponde ao que a Procuradoria da Fazenda Nacional estabelece para ingressar com ações judiciais de cobrança nos termos da Lei Federal nº 10.522/2002, artigo 20, regulamentada pela Portaria nº 130/2012 do Ministério da Fazenda,.

- crise orçamentária e financeira em 2017: déficit de execução orçamentária e financeira; deficiente arrecadação de receitas tributárias e da dívida ativa; inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio; e saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício sem recursos suficientes para arcar com as despesas.

Antes de concluir, convém fazer as seguintes reflexões. Numa visão global da presente prestação de contas de governo, constata-se que houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação de um parecer prévio pela aprovação com ressalvas. Restou configurada a aplicação adequada em setores essenciais, como saúde e educação, adequada aplicação de receitas do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, assim como o recolhimento praticamente integral de contribuições previdenciárias devidas tanto ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Decerto que remanesce uma crise orçamentária e financeira nas contas do Poder Executivo local, déficits financeiro e atuarial do RPPS e a extrapolação de despesas com pessoal, vale dizer, passíveis 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 preceituam 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).

Importante frisar que a razoabilidade e proporcionalidade também encontram-se dispostos na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, notadamente nos artigos 20 e 22.

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 não 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:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. GOVERNO.
PARECER PRÉVIO. LIMITES
CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.
CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. VISÃO

GLOBAL. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://stc.ce.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 36afa21b-c51d-4c34-b3e1-f53203447f61

1. Aplicações superiores aos limites mínimos constitucionais em áreas essenciais da saúde e educação.
2. Aplicação superior ao mínimo legal dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.
3. Recolhimento praticamente integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS.
4. Dívida consolidada líquida – DCL esteve, no exercício de 2017, no limite legal.
5. Adoção de alíquotas indicadas pela avaliação atuarial para as contribuições previdenciárias, dos segurados e patronal, do RPPS.
6. Por outro lado, despesas com pessoal acima do limite previsto na LRF.
7. Recolhimento parcial da contribuição patronal normal, mas em valor não expressivo, e crise orçamentária e financeira.
8. Princípios da razoabilidade e proporcionalidade.
9. Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas das contas de governo, emissão de recomendações.

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;

José Adauto Da Silva:

CONSIDERANDO a aplicação de 27,52% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212;

CONSIDERANDO a aplicação de 71,29% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;

CONSIDERANDO a aplicação de 18,86 % da receita em ações e serviços de saúde, em conformidade com a Lei Complementar nº 141/2012, artigo 7º e a Carta Magna, artigo 6º;

CONSIDERANDO que a dívida consolidada líquida – DCL ao final do exercício de 2017 perfaz 28,40% da Receita Corrente Líquida, observando o limite preconizado pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal;

CONSIDERANDO a adoção de alíquotas indicadas pela avaliação atuarial para as contribuições previdenciárias, dos segurados e patronal, devidas ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, nos termos do artigo 40, da Carta Magna, e Lei Federal nº 9.717/98;



CONSIDERANDO o recolhimento praticamente integral das contribuições previdenciárias de 2017 devidas tanto ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, conforme a Lei Federal nº 9.717/98,, bem como a Constituição da República, artigos 37 e 40;

CONSIDERANDO, por outro ângulo, descumprimento do limite de gastos com pessoal no final do exercício de 2017; crise orçamentária e financeira da contas do Poder Executivo; recolhimento parcial de contribuições devidas ao Regime Geral de Previdência Social, porém os valores não recolhidos não são expressivos; e desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS;

CONSIDERANDO à luz dos elementos dos autos e dos postulados da proporcionalidade e razoabilidade, inclusive também preconizados na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, notadamente nos artigos 20 e 22;

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 Ibimirim a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). José Aauto Da Silva, 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 Ibimirim, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Atentar para o dever de realizar uma gestão financeira, orçamentária e patrimonial equilibrada e responsável;
2. Atentar para o dever de promover a arrecadação de receitas tributárias do Município e créditos da Dívida Ativa;
3. Atentar para o dever de prover disponibilidade efetiva de recursos públicos para fazer face aos restos a pagar liquidados;
4. Atentar para o dever de recolher no prazo legal as contribuições previdenciárias devidas ao respectivo regime de previdência social;
5. Atentar para o limite de gastos com pessoal preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 19 e 20.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:

1. Enviar, por medida meramente acessória, ao Chefe do Poder Executivo do Município de Ibimirim cópia impressa do Parecer Prévio e do respectivo Inteiro Teor.

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 %	27,52 %	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 %	71,29 %	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 %	18,86 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	58,01 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	28,40 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

DR. MATEUS DE BARROS CORREIA - OAB/PE Nº 44.176:

Eu agradeço a oportunidade. Queria cumprimentar a todos os Conselheiros, o Presidente, o representante do Ministério Público, demais servidores e quem está assistindo à TV-TCE.

Eu não tenho necessidade de apresentar defesa, haja vista que o Conselheiro Valdecir relatou basicamente que o recolhimento da previdência foi no valor de 1,9%, então foi inexpressivo. E com relação ao gasto de pessoal, foi demonstrado o esforço, demonstrado que o município adotou as medidas tanto do artigo 169 da Constituição como outras medidas, como apresentação de lei para redução de gratificações, retirada de servidores comissionados.

A questão também do duodécimo, nós apresentamos na contabilidade que teve uma irregularidade formal com relação à auditoria, mas foi esclarecido o ponto, e está tudo de acordo.

Então, é basicamente isso. Agradeço a oportunidade.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:

Com a intervenção do advogado, voto já proferido, Conselheiro Valdecir Pascoal, alguma coisa a acrescentar ou posso colher votos?

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - RELATOR:

Eu mantenho o voto em lista, Presidente.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:

Há alguma intervenção do Ministério Público? Em não havendo, o Conselheiro Ranilson Ramos, como vota?

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Sr. Presidente, senhores Conselheiros, Dra. Eliana Lapenda, nossa queridíssima representante do Ministério Público em nossa Câmara no mês de junho, servidores, senhores advogados, quero saudar a todos que nesse momento acompanham a nossa sessão da Primeira Câmara. E mais uma vez quero sempre lembrar que eu recebo aqui, agora mesmo acabei de receber uma mensagem parabenizando o Tribunal de Contas por essa decisão de abrir a sessão virtual. E, inclusive ele coloca aqui a expectativa de que quando voltem as sessões presenciais, que continuem sendo também transmitidas. Logo em seguida eu vou prestar ao amigo alguma... Ronaldo, de Arcoverde... vou responder a ele alguma decisão que poderemos tomar.

Conselheiro Valdecir mais uma vez traz a sua tese de muita compreensão, de muita fundamentação legal com relação à prestação de contas de municípios. Aliás, nesse caso, a prestação de contas do exercício de 2017 de Ibimirim, nós podemos dizer que era para que qualquer um de nós pudéssemos evoluir para um voto regular. Mas, a compreensão do Conselheiro Valdecir tem sido sempre essa de modular e de compreender nos momentos em que o gestor tem que fazer ali uma opção por um deslize, por um não cumprimento, que eu tenho certeza que a maioria dos gestores do nosso Estado de Pernambuco, vide noticiários nacionais, os gestores pernambucanos têm sido muito cuidadosos com essa questão da gestão previdenciária.

Depois que tomamos aquela decisão com relação a um julgamento diferenciado a partir de 2013, observa-se que os gestores de Pernambuco têm caminhado na grande maioria pela manutenção mais completa e do cumprimento da lei da gestão previdenciária. E o caso em tela, com 1,9%, um valor infinitamente pequeno para se levar a algum problema à gestão do prefeito, que ainda é o atual prefeito de Ibimirim, o Sr. José Aauto.

Portanto, acompanho o voto de Vossa Excelência, Conselheiro Valdecir Pascoal.



RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , relator do processo

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator