



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

11ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 06/04/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 19100150-8

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Ribeirão

INTERESSADOS:

Marcello Cavalcanti de Petribú de Albuquerque Maranhão

LUIZ CAVALCANTI DE PETRIBU NETO (OAB 22943-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de Ribeirão**, relativas ao exercício financeiro de 2018, para a emissão do parecer prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE). A Prefeitura teve como gestor do Município nesse período o **Sr. Marcello Cavalcanti de Petribú de Albuquerque Maranhão**, Prefeito.

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

Da análise dos autos, foi emitido Relatório de Auditoria (doc. 83), que evidencia o **descumprimento do limite da Despesa Total com Pessoal (DTP)** – 1º Q. 74,82%, 2º Q. 70,47% e 3º Q. 69,56% -, além dos seguintes **achados negativos de maior relevância** (doc. 83, p. 86-87):

- **ORÇAMENTO (item 2 do Relatório Preliminar, doc. 83, p. 6-22):** a) Lei Orçamentária Anual (LOA) com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais; b) não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos



créditos tributários passíveis de cobrança administrativa; c) deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.319.516,57, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas.

- **FINANÇAS E PATRIMÔNIO** (item 3 do Relatório Preliminar, doc. 83, p. 23-39): a) incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses; b) ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade; c) recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, no valor de R\$ 139.750,31, assim como de contribuições patronais no montante de R\$ 398.326,5, em descumprimento à legislação correlata; d) recolhimento parcial das contribuições decorrentes de parcelamento devidas ao RGPS; e) deficit financeiro (R\$ 17.934.803,31), evidenciado no Quadro do Superavit /Deficit do Balanço Patrimonial.
- **REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES** (item 4 do Relatório Preliminar, doc. 83, p. 41-42): repasse realizado ao Poder Legislativo Municipal após o prazo previsto na Constituição Federal.
- **RESPONSABILIDADE FISCAL** (item 5 do Relatório Preliminar, doc. 83, p. 43-53): a) inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio; b) Despesa total com Pessoal (DTP) acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); c) não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF; d) reincidente extrapolação do limite da DTP.
- **EDUCAÇÃO** (item 6 do Relatório Preliminar, doc. 83, p. 54-64): realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício.
- **PREVIDÊNCIA PRÓPRIA** (item 8 do Relatório Preliminar, doc. 83, p. 69-82): a) Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -932.541,37, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício; b) RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 298.963.948,31; c) recolhimento a menor de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, no valor de R\$ 457.738,47, assim como de contribuição patronal normal, no montante de R\$ 537.239,00, e de contribuição patronal suplementar, no valor de R\$ 128.412,97, devidas ao RPPS; d) ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários; e) não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial.

Devidamente notificado (docs. 84 a 85), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), o interessado, **Sr.**



Marcello Cavalcanti de Petribú de Albuquerque Maranhão, apresentou sua defesa escrita (docs. 90 e 150), com respectivos anexos (docs. 91 a 149), por meio de seus advogados (doc. 151), alegando, em síntese:

- **Quanto às falhas constatadas na Gestão do Orçamento:**
 - Sobre a **LOA com previsão de dispositivo inapropriado para a abertura de créditos adicionais**, o defendente aduz que: o § 8º do art. 165 da Constituição da República e o inciso I do art. 7º da Lei Federal nº 4.320/64, permitem que conste da Lei Orçamentária Anual autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, não impondo limitação quanto à fixação do percentual para abertura dos mencionados créditos adicionais, cabendo ao legislador local aprovar o percentual conveniente; assim, para o exercício de 2018, o Poder Legislativo Municipal aprovou os limites para abertura de créditos suplementares; não há qualquer ilegalidade na fixação do percentual de 40% para abertura de créditos adicionais suplementares, devendo ser desconsiderado o apontamento.
 - Com relação à **programação financeira**, que não especificou, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, alega que: a inclusão da referida informação não é uma obrigatoriedade da LRF; o fato da programação financeira e cronograma mensal de desembolso “*não conter a referida especificação em separado não a deslegitima, mesmo porque a especificação não é uma exigência legal, mas, em verdade, uma possibilidade*”.
 - **Déficit de execução orçamentária:** segundo a defesa, importa destacar “*que foram reconhecidas receitas de competência de 2018, no montante de R\$ 442.677,31, que apenas ingressaram nas contas bancárias em 2019, conforme comprovam os demonstrativos em apenso (ANEXO 02), devendo tais receitas serem incluídas/consideradas para fins de apuração do equilíbrio orçamentário, posto que as receitas são previstas no orçamento com base em projeções, mediante critérios técnicos, e o fato do governo realizar repasses em atraso não deve macular as projeções orçamentárias do Município*”. Levando em consideração as receitas de competência creditadas em 2019 (ANEXO 02), o deficit passa a ser de R\$ 876.839,26, e não R\$ 1.319.516,57, como aponta a auditoria. Acrescenta o defendente que, considerando o deficit de R\$ - 876.839,29 oriundos da subtração das receitas de competências creditadas em 2019, a diminuição total do déficit em 2018, comparado com 2017, corresponde a uma redução de R\$ 5.029.370,50.
- **Nas Finanças e Patrimônio, as alegações da defesa são:**
 - **Incapacidade de pagamento imediato:** a respeito deste ponto, o defendente argumenta que a sua gestão foi afetada pela existência de débitos herdados de gestões anteriores e que a incapacidade de pagamento não foi gerada exclusivamente no



exercício de 2018, requerendo *“que sejam considerados os esforços realizados e já demonstrados, que resultaram em um aumento da liquidez corrente, onde se elevou de 0,16 para 0,21, afastando-se a suposta irregularidade”*.

- **Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade:** o defendente destaca que *“o ajuste para perdas prováveis em Dívida Ativa corresponde à estimativa de recebimento pela entidade da parcela de créditos a receber com alto grau de incerteza de recebimento”*, devendo tal estimativa ser apurada de forma criteriosa e com base em uma apropriada metodologia de cálculo. Afirma que *“prever as perdas referentes à dívida ativa configura-se uma tarefa difícil, considerando que envolve diversas áreas como a tributária e a jurídica”* e *“são ações que demandam tempo para adequação do sistema e construção de métodos, o que acabou inviabilizando a realização já no exercício financeiro de 2018”*.
- **Recolhimento a menor das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS:** conforme explica o defendente, houve um equívoco no levantamento realizado pela auditoria, pois que a diferença encontrada ao final, em relação ao devido e ao que foi efetivamente pago, corresponde a R\$ 29.579,17. Informa que os valores pagos, demonstrados na planilha contida na peça defensiva, estão comprovados através do “Extrato de Contribuições de Empresas e Equiparados” (por CNPJ – Prefeitura, Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Assistência Social), ora juntados aos autos eletrônicos (Doc. ID 07.1 e ID 07.2). O montante que deixou de ser repassado ao RGPS foi de R\$ 29.579,17, representando 0,89% do total recolhido, *“podendo perfeitamente ser aplicados ao caso presente os princípios da insignificância e da razoabilidade, como é entendimento dessa Corte de Contas”*.
- **Recolhimento parcial das contribuições decorrentes de parcelamento devidas ao RGPS:** o interessado aduz que houve uma falha formal na parametrização do Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa, tornando-se necessária a retificação (ANEXO 03) e, após a devida correção restou evidenciado o pagamento total do parcelamento, adimplido durante o exercício financeiro de 2018, na coluna “baixa”, que corresponde ao montante de R\$ 552.174,53, valor idêntico ao evidenciado no item 43 da Prestação de Contas de Governo e na Relação de Empenhos Pagos (ANEXO 06-A e ANEXO 06-B).
- **Déficit financeiro:** o defendente informa que existe controle contábil relativo à fonte/destinação de recursos, conforme se constata nos demonstrativos que integram a prestação de contas. Acrescenta que *“o Balanço Patrimonial apresenta diversas notas explicativas que explicitam os passivos do Município, restando evidenciada a inexistência de ineficiência”*.



- **Com relação ao Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores, o interessado explica que:** o valor repassado fora do prazo previsto constitucionalmente ocorreu *“em apenas alguns poucos meses e por poucos dias de atraso, tendo todos os recolhimentos sido realizados dentro do próprio mês de competência”*. Segundo a defesa, *“o fato adveio da dificuldade financeira enfrentada pelo Município, com repasses de receitas insuficientes para liquidar o duodécimo em sua integralidade em alguns casos isolados, em detrimento a outras despesas tais como o pagamento de salário de servidores”*, entretanto, não houve comprometimento das atividades da Câmara Municipal de Vereadores.
- **Sobre os Restos a Pagar e Despesa Total com Pessoal, o defendente aduz:**
 - *“(…) no exercício de 2018, orçou a despesa fixada em R\$ 88.000.000,00, ou seja, o valor do déficit orçamentário indicado pela auditoria de R\$ 7.966.697,82 de recursos vinculados, significa menos de 10% do valor do orçamento e o montante de 10.091.572,19, de recursos não vinculados o que equivale a 11% do valor do orçamento”*.
 - Restos a pagar não processados e não liquidados *“não é uma dívida pública para fins de avaliação de endividamento e de disponibilidade de caixa, já que depende de atendimento de condições como o fornecimento de bens ou serviços para que a obrigação seja efetivamente reconhecida em termos da contabilidade patrimonial”*, não havendo que se falar em falta de fonte de recursos para cumprimento dessas futuras obrigações, já que os convênios dão suporte financeiro às obrigações.
 - Importa lembrar que *“o contexto macroeconômico nacional vivido com recessão econômica não somente no ano de 2018, mas também de 2016 com redução de 3,8 do PIB Nacional, e nos dois anos anteriores com redução de 3,6% em 2015 e apenas crescimento de 0,5% em 2014”*, de modo que *“obter um déficit orçamentário consideravelmente pequeno e um incremento de restos a pagar em um contexto tão adverso, não se trata de irregularidade”*.
 - No que se refere à **Despesa Total com Pessoal**, o interessado alega que *“do 3º Quadrimestre de 2017, para o 3º Quadrimestre de 2018, houve uma diminuição de 5% na DTP, o que demonstra que a Defendente vinha e vem buscando diminuir os percentuais”*. Esclarece que:
 - Ainda no ano de 2017, foi editado o Decreto nº 16/2017 (Anexo 5.1), que estabeleceu uma redução nas gratificações de função, o que, efetivamente, diminuiu a folha de pagamento de pessoal, em números reais.
 - No ano de 2018, foi editado o Decreto nº 016, de 25 de setembro de 2018, *“tomando várias medidas para a diminuição do percentual de despesa com pessoal, dentre elas exoneração de vários cargos comissionados, retorno de servidores efetivos que estavam exercendo função comissionado ao seu cargo de origem,*



suspensão por 180 dias de qualquer gratificação, não obrigatória por lei".

- *"(...) é da sabença dessa Corte de Contas, que o atual gestor, ora defendente, assumiu um município devastado, com o Prefeito anterior preso e em consequência, praticamente com todos os serviços essenciais prestados pelo município sem funcionar, inclusive aqueles constitucionais, como a inexistência de equipes dos PSF's, fechamento de programas da Assistência Social, escolas funcionando precariamente com falta de professores, auxiliares de serviços gerais, merendas e etc., dentre tantos outros". O gestor, então, "ao assumir os comandos administrativos do município, a defendente se viu obrigada a contratar pessoal, notadamente nas áreas de saúde, educação e de assistência social".*
- Este Tribunal de Contas vem sinalizando para a compreensão de que as dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais em início de mandato devem ser consideradas, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, no tocante à questão do reequilíbrio fiscal.
- **No que se refere à Educação, a defesa alega que:** *"as despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB em 2018, embora não possam ser quitadas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do exercício de 2019, podem ser quitadas com recursos próprios".* Informa o defendente que *"a verificação em tela deverá ser realizada na Prestação de Contas do exercício de 2019, quando a Auditoria poderá constatar que o pagamento das despesas sem lastro financeiro se deu com recursos próprios, o que efetivamente ocorreu"*.
- **Em relação à Previdência Própria, o interessado afirma que:**
 - O resultado previdenciário é influenciado por diversos fatores, muitos dos quais compulsórios e por diversas vezes imprevisíveis.
 - *"(...) o Defendente não pode ser responsabilizado pela crise previdenciária generalizada no país, como, por exemplo, o envelhecimento da população, que agora atinge idades mais avançadas, e, por conseguinte, recebeu mais tempo o benefício, além do Plano de Cargos e Carreiras dos Profissionais do Magistério em paralelo com o piso nacional dos professores, bem como os reflexos dos direitos adquiridos às regras transitórias de aposentadoria que oneram o fluxo de caixa da previdência, dentre outros fatores que fogem da seara de gestão do Defendente".* Requer, assim, *"que sejam considerados os argumentos supracitados, relevando o apontamento ao campo das recomendações"*.
 - A respeito do **recolhimento a menor de contribuições devidas ao RPPS**, a defesa argumenta que os *"valores apontados consistem em contribuições previdenciárias relativas as competências dezembro e décimo terceiro, conforme comprovam as tabelas 8.3a, 8.3b e 8.3c do Relatório de Auditoria da Prestação de Contas de Governo do exercício financeiro de 2018*



” e que “*o prazo de recolhimento das competências citadas se encerrou em 10 de janeiro de 2020, conforme disciplina a Lei Municipal n.º 1.388/2005 (ANEXO 07) e o recolhimento integral do valor apontando se deu dentro do mês de janeiro, conforme comprovam os demonstrativos em apenso (ANEXO 08)*”.

- Quanto aos **parcelamentos**, aduz o interessado que houve falha formal na parametrização do Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa, tornando-se necessária a retificação e, após a devida correção, “*o total dos parcelamentos pagos ao RPPS durante o exercício financeiro, registrado na coluna baixa do referido demonstrativo, passou a corresponder ao evidenciado no item 42 da Prestação de Contas e ao Relatório de Empenhos Pagos (ANEXO 09-A e ANEXO 09-B), inexistindo, assim, ausência de recolhimento e consequente irregularidade*”.
- Relativamente a **não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial**, alega a defesa que: “*o maior desafio que se coloca para tornar um RPPS equilibrado, refere-se à solução a ser dada ao déficit atuarial formado EXCLUSIVAMENTE no passado, quando não estavam submetidos ao caráter contributivo e ao equilíbrio financeiro e atuarial*”. Explica que, como “*a configuração do plano de benefícios dos RPPS é de ordem constitucional, não comportando medidas de gestão que impliquem redução expressiva de seu custo, não há solução possível para o déficit atuarial que não exija a destinação de maior volume de recursos para a previdência dos servidores*”; embora existam diferentes alternativas colocadas para o equacionamento do déficit atuarial passado, a construção de um novo modelo, que assegure de forma permanente o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios, conduz necessariamente à transição definitiva para o regime de capitalização como seu principal regime de financiamento; o defendente vem realizando uma administração com responsabilidade fiscal, devidamente comprovado pela diminuição do déficit atuarial em sua gestão, principalmente comparada com a gestão anterior; os aportes financeiros diretos do tesouro municipal ocorreram mensalmente, para fazer face ao pagamento das folhas dos inativos e pensionistas, “*diga-se, valores superiores até ao aumento da alíquota sugerida pelo atuário*”, tratando-se apenas de uma questão de contabilização, vez que as alíquotas recolhidas, sejam em forma de contribuição normal, sejam através de aportes, superaram aquelas alíquotas sugeridas. Faltou apenas a Lei, o que se revela em “*falha meramente formal*”.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR



Registre-se inicialmente que o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do parecer prévio pelo TCE-PE, com fins de dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE-PE), art. 2º, inciso II.

A auditoria destaca que os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, segundo Resolução TC nº 13/96, compreendendo:

- a) Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- b) Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;
- c) Verificação quanto à conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como à observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;
- d) Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;
- e) Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.

Ressalte-se, ainda, que, conforme registrado também pela auditoria, a análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, ou o seu julgamento pela Câmara Municipal, não eximem de responsabilidade os administradores - inclusive o Prefeito, quando ordenador de despesa, - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do Município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os artigos 29, § 2º, e 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Passo, então, à análise dos pontos elencados no Relatório de Auditoria em confronto com a defesa apresentada.

1. Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, objeto das Contas de Governo sob exame, resta configurado o respeito em vários aspectos:

- **Gestão da Educação:** houve a aplicação de 30,54% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212, *caput*, assim



como a aplicação de 92,31% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007 (art. 22).

- **Gestão da Saúde:** houve a aplicação de 17,66% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde, cumprindo o disposto no art. 7.º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.
- **Dívida Consolidada Líquida (DCL):** esteve no exercício de 2018 nos limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

2. Por outro lado, **verifico assistir razão a alguns dos achados negativos indicados pela auditoria:**

- **Orçamento, Finanças e Patrimônio:** falhas no planejamento governamental e na execução orçamentária e financeira elencadas no Relatório Preliminar, sobre as quais o defendente não trouxe aos autos documentos comprobatórios capazes de saná-las. Ao contrário disso, apenas afirma, dentre outras alegações, que “não há qualquer ilegalidade na fixação do percentual de 40% fixado para abertura de créditos adicionais suplementares” e que “O fato da Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso não conter a referida especificação em separado não a deslegitima”.
 - Acrescente-se, no entanto, que, quanto à **abertura de créditos adicionais**, a auditoria constata que tais créditos foram abertos com fonte de recursos proveniente da anulação de dotações orçamentárias, o que, quantitativamente, não repercute como alteração do valor total orçado das despesas, ou seja, não foi elevado o valor global do orçamento inicial, de R\$ 88.000.000,00.
 - Com relação ao **déficit de execução orçamentária**, mesmo considerando as receitas creditadas em 2019, segundo o defendente, tal deficit passa a ser de R\$ 876.839,26 e não R\$ 1.319.516,57, reconhecendo a existência da deficiência de controle. Além do que, estão corretos os cálculos realizados pela auditoria, vez que no déficit apurado devem ser contabilizadas as receitas efetivamente arrecadadas no exercício de 2018.
 - Quanto ao **recolhimento parcial das contribuições previdenciárias (segurados e patronal) devidas ao RGPS**, assiste parcialmente razão à defesa: realizado o levantamento dos documentos anexados à peça defensiva (docs. 91 a 134) – extratos de contribuições emitidos no *site* da Receita Federal (<http://gps.receita.fazenda.gov.br/>) – chegou-se ao mesmo resultado contido na planilha de cálculo apresentada pelo defendente que, em resumo, demonstra os seguintes valores recolhidos, embora fora do prazo com relação a alguns meses da competência de 2018, a exemplo dos meses 10/2018 (outubro), cujas contribuições foram recolhidas somente em 10/12/2018, 11 (novembro), 12/2018 (dezembro) e 13º salário, repassadas ao



RGPS, respectivamente, em 10/01/2019, 08/02/2019 e 19/01 - 08/02/2019:

CONTRIB. CONTABILIZADAS ((R\$)				VALOR TOTAL (R\$)	DIFERENÇA (R\$)
ANO	SEGURADOS	PATRONAL	TOTAL	RECOLHIDO	A RECOLHER
2018	880.079,93	2.420.288,05	3.300.367,98	3.270.788,81	29.579,17

- Nesse sentido, os valores acima referidos, para os meses cujo recolhimento ocorreu com atraso, devem estar acrescidos dos encargos (multa e juros) não demonstrados pela defesa, haja vista que **não foram anexadas aos autos eletrônicos as notas de empenho /ordens de pagamento, acompanhadas das guias (GPS) quitadas, mensalmente**, de modo que se pudesse efetuar a conferência de tais encargos. Portanto, **o valor da diferença apontada pelo interessado pode ser bem maior que R\$ 29.579,17**, em sendo considerado o montante de encargos cobrados.
- Relativamente aos **parcelamentos pendentes de pagamento**, a auditoria constatou que, conforme Demonstrativo da Dívida Fundada (doc. 10 da prestação de contas) e Cópias dos Termos de Parcelamento de Débitos - RGPS, vigentes no exercício, o Município realizou o pagamento ao Regime Geral no montante de R\$ 46.289,77, restando um saldo de dívida de R\$ 7.915.958,53. De fato, o novo demonstrativo da Dívida Fundada (retificado) anexado pela defesa (Anexo 03, doc. 145) apresenta o valor recolhido no exercício, conforme Demonstrativo do Recolhimento de Parcelamento do RGPS (doc. 43): R\$ 552.174,53, e não de R\$ 46.289,77, como havia constatado a auditoria. Desse modo, evidenciou-se, mais uma vez, falha de controle por parte da gestão financeira da Prefeitura.
- Cabe, assim, **determinação para que a Prefeitura realize a quitação do saldo devedor, junto ao RGPS, com relação as contribuições do exercício de 2018.**
- **Quanto ao repasse de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal fora do prazo:** o defendente reconhece a impropriedade, não apresentado documentos comprobatórios capazes de descaracterizá-la, razão pela qual entendo caber determinação para que não volte a se repetir em futuros exercícios.



- **Despesas Total com Pessoal (DTP):** no que concerne aos gastos com pessoal, a auditoria relata que a Prefeitura Municipal de Ribeirão alcançou os seguintes percentuais no exercício de 2018, em descumprimento aos limites estabelecidos na LRF: **1º Quadrimestre /2018, 74,82%** da RCL; **2º Quadrimestre/2018, 70,47%** da RCL; e **3º Quadrimestre/2018, 69,56%** da RCL.

Analizando a questão, conforme dados do Relatório Preliminar (doc. 83, p. 44-47), vê-se que a Prefeitura Municipal de Ribeirão esteve desenquadrada desde o 1º quadrimestre de 2015.

Veja-se, nos termos do Relatório Preliminar, histórico dos percentuais da DTP no período de 2015 a 2018, conforme quadro abaixo:

Quadrimestre/Exercício	Percentual da DTP
1º Quadrimestre/2015	56,39%
2º Quadrimestre/2015	60,07%
3º Quadrimestre/2015	62,04%
1º Quadrimestre/2016	60,59%
2º Quadrimestre/2016	61,79%
3º Quadrimestre/2016	60,53%
1º Quadrimestre/2017	64,35%
2º Quadrimestre/2017	74,22%
3º Quadrimestre/2017	74,40%



1º Quadrimestre/2018	74,82%
2º Quadrimestre/2018	70,47%
3º Quadrimestre/2018	69,56%

Nota-se, por conseguinte, que no exercício de 2018, ao contrário de promover a redução dos percentuais extrapolados da DTP, a atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão manteve o órgão desenquadrado do limite legalmente estabelecido (54%).

Nos termos do art. 23, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro**, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#). (Grifou-se).

Vê-se, então, que o dispositivo acima transcrito dispõe acerca de dois prazos distintos:

1. Dois quadrimestres, para eliminação de todo o percentual excedente;
2. Um quadrimestre, para eliminação de no mínimo 1/3 do percentual excedente.

Relativamente às providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, destaca-se que a redução da despesa com pessoal deve passar, necessariamente, pelo corte de cargos em comissão e de funções gratificadas (artigo 169, § 3º, inciso I, da CF/88), exoneração dos servidores não-estáveis (artigo 169, § 3º, inciso II, da CF/88), podendo até mesmo exigir a exoneração de servidores concursados, desde que antecedida do devido processo legal, caso nenhuma das medidas anteriormente mencionadas mostrem-se suficientes para assegurar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal (artigo 169, § 4º, da CF/88).



Nesse contexto, considerando que a Prefeitura Municipal de Ribeirão se desenquadrou do limite da DTP a partir do 1º Quadrimestre/2015, à luz do artigo 23, *caput*, c/c art. 66, o Poder Executivo Municipal teria:

- até o 3º Quadrimestre/2015 para redução de no mínimo 1/3 do percentual excedente;
- até o 2º Quadrimestre/2016 para atender ao disposto no art. 23, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, reduzir todo o percentual excedente.

No entanto, em que pese os esclarecimentos da defesa, não restou evidente a redução de todo o percentual excedente até findo o exercício de 2018, segundo ano de gestão do **Sr. Marcello Cavalcanti de Petribú de Albuquerque Maranhão**, por meio de medidas efetivas, quando a DTP atingiu **69,56% da RCL**.

Em que pese o defendente ter afirmado que *“no ano de 2018, foi editado o Decreto nº 016, de 25 de setembro de 2018, tomando varias medidas para a diminuição do percentual de despesa com pessoal, dentre elas exoneração de vários cargos comissionados, retorno de servidores efetivos que estavam exercendo função comissionado ao seu cargo de origem, suspensão por 180 dias de qualquer gratificação, não obrigatória por lei, enfim, medidas diversas visando a diminuição do percentual de pessoal em relação a receita”*, tais medidas não se fizeram efetivas para a diminuição dos percentuais extrapolados.

De outro ângulo, do ponto de vista de transparência e outros índices constitucionais, foram cumpridos os limites mínimos de aplicação de recursos em Saúde (17,66%) e na manutenção e desenvolvimento do ensino (30,54%), assim como atendidos os limites da Dívida Consolidada Líquida (DCL).

Nesse sentido, à luz do acima exposto, dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, assim como da jurisprudência mais recente deste Tribunal de Contas (a exemplo do Parecer Prévio contido nos Processos TCE-PE nºs 19100166-1, 19100227-6, 19100268-9 e 19100203-3), relativa à extrapolação dos limites das Despesas com Pessoal, que considerou que, no caso de ser o descumprimento da DTP única irregularidade de maior gravidade (o que ocorre na presente prestação de contas), esta não ensejaria, por si só, a rejeição das Contas de Governo do exercício em análise, **entendo que o referido descumprimento é digno de acompanhamento e determinação, de modo que a Prefeitura de Ribeirão proceda ao imediato reenquadramento da DTP aos limites legais.**



- **Em relação à inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos:** constata-se que o Município de Ribeirão encerrou o exercício de 2018 demonstrando incapacidade de honrar seus compromissos de curto prazo contando apenas com suas disponibilidades, conforme dados do Relatório de Auditoria (doc. 83, p. 52). A defesa, por sua vez, dentre suas alegações, afirma que não há que se falar em dívida pública para Restos a Pagar não Processados e Não Liquidados e que *“obter um déficit orçamentário consideravelmente pequeno e um incremento de restos a pagar em um contexto tão adverso, não se trata de irregularidade”*, não apresentando documentação capaz de sanar a irregularidade, **digna de determinação para que não persista em futuros exercícios.**
- **Educação:** no que se refere à realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, o defendente alega que *“as despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB em 2018, embora não possam ser quitadas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do exercício de 2019, podem ser quitadas com recursos próprios”*, devendo tal verificação ser realizada na Prestação de Contas do exercício de 2019. Portanto, permanece a falha apontada, pelo que deve a atual gestão atentar para a orientação contida na Decisão T. C. nº 1.346/07.
- Sobre o **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)** em desequilíbrio financeiro (R\$ -932.541,37) e atuarial (deficit atuarial de R\$ 298.963.948,31), além do recolhimento a menor das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS e não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, o defendente esclarece que *“o resultado previdenciário é influenciado por diversos fatores, muitos dos quais compulsórios e por diversas vezes imprevisíveis”*, não podendo ser responsabilizado pela crise previdenciária generalizada no país. Anexa aos autos comprovantes de recolhimento junto ao RPPS (doc. 137). De fato, conforme alegado pela defesa, as contribuições devidas referem-se ao mês de dezembro/2018 (cujo repasse ocorreu no exercício seguinte, conforme evidencia o doc. 137) e ao 13º salário (recolhido em dezembro/2018). Ocorre que os valores comprovados não correspondem àqueles levantados pela auditoria, ora se apresentando a maior, ora a menor. Por essa razão, **a irregularidade é digna de determinação para que a gestão da Prefeitura apresente planilha detalhada com os comprovantes correspondentes, mês a mês, nas Contas de Gestão da Prefeitura, exercício de 2019 (Processo TCE nº 20100242-5), de modo que a auditoria deste Tribunal possa corrigir as distorções no demonstrativo, se for o caso.**

Nesse sentido, as irregularidades apontadas ensejam **determinação ao governante, com fins de acompanhar a situação da municipalidade junto ao RPPS**, de modo que haja segurança



jurídica do conjunto dos segurados que se encontram filiados ao referido sistema e no pleno gozo dos seus direitos, bem como a garantia ao Município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de suas metas fiscais.

Diante do exposto:

VOTO pelo que segue:

ORÇAMENTO PÚBLICO, FINANÇAS
E PATRIMÔNIO. DEFICIT DE
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.
CONTROLES.
RESPONSABILIDADE FISCAL.
DESPESA TOTAL COM PESSOAL.
LIMITE..

1. Falhas de controle na gestão orçamentária, financeira e patrimonial ensejam determinações, haja vista jurisprudência da Casa.

2. O resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, em desconformidade com os fundamentos apregoados no art. 37 da Constituição Federal, assim como no § 1º do art. 10 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. Despesa Total com Pessoal acima do limite estabelecido contraria o art. 20, inciso III, alínea "b", da LRF, no entanto, tratando-se de única irregularidade com maior gravidade, constatada nas Contas de Governo, enseja ressalvas, conforme jurisprudência mais recente deste Tribunal.

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;



Marcello Cavalcanti De Petribú De Albuquerque Maranhão:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 83) e da defesa apresentada (doc. 90);

CONSIDERANDO que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Saúde (17,66% da receita vinculável em Saúde), na Educação (30,54% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do Ensino) e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (92,31% dos recursos do FUNDEB);

CONSIDERANDO a observância ao limite da Dívida Consolidada Líquida (DCL);

CONSIDERANDO, no entanto, as falhas de controle constatadas, desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de controle orçamentário, financeiro e patrimonial, em especial os artigos 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64;

CONSIDERANDO a ocorrência de déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.319.516,57, assim como de déficit financeiro no valor de R\$ 17.934.803,31, revelando que o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas;

CONSIDERANDO que, à luz dos Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade, assim como de recentes precedentes na jurisprudência deste Tribunal de Contas (a exemplo do Parecer Prévio contido nos Processos TCE-PE nºs 19100166-1, 19100227-6, 19100268-9 e 19100203-3), em que pese ter ocorrido a extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal pelo Poder Executivo Municipal, no exercício sob análise, esta foi a única irregularidade de maior gravidade ocorrida na gestão do interessado;

CONSIDERANDO a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro para tanto;

CONSIDERANDO as falhas constatadas quanto à gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), quais sejam: desequilíbrio atuarial e financeiro, assim como não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial;

CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

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 Ribeirão a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Marcello Cavalcanti De



Petribú De Albuquerque Maranhão, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2018.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Ribeirão, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Promover a imediata redução da Despesa Total com Pessoal, para que esta retorne ao limite legalmente estabelecido (54% da RCL), assim como atentar ao repasse de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal no prazo constitucionalmente previsto.
2. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do Município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário.

Prazo para cumprimento: 180 dias

3. Enviar Projeto de Lei Orçamentária ao Poder Legislativo contendo previsão de arrecadação de receita compatível com a realidade municipal.
4. Estabelecer no Projeto da LOA um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, sem descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.
5. Diligenciar para que não haja déficit de execução orçamentária nos exercícios subsequentes.
6. Elaborar a programação financeira, especificando, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, assim como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Prazo para cumprimento: 90 dias

7. Evitar a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro para tanto e o aumento de Restos a Pagar, com fins de diminuir os valores apurados no final de 2018.



8. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta (a exemplo dos recursos do FUNDEB), evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.

Prazo para cumprimento: 90 dias

9. Adotar as medidas necessárias junto à Procuradoria Municipal ou outro órgão municipal competente, com vistas a operacionalização da inscrição dos créditos, não pagos, em Dívida Ativa e sua respectiva cobrança, como forma de evitar a perda de receita bem como incrementar a arrecadação dos tributos municipais, garantindo, dessa forma, a devida liquidez e a tempestividade na cobrança dos tributos municipais.

Prazo para cumprimento: 360 dias

10. Organizar a contabilidade de forma a permitir o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis e em observância às normas que regem a sua elaboração.

Prazo para cumprimento: 180 dias

11. Abster-se de realizar despesa com recursos do FUNDEB em montante superior às receitas desta fonte.
12. Acompanhar a situação da municipalidade junto ao RPPS e ao RGPS, de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados que se encontram filiados aos referidos sistemas e no pleno gozo dos seus direitos, bem como a garantia ao Município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de suas metas fiscais.
13. Realizar o repasse do saldo devedor das contribuições devidas ao RGPS em 2018 e atentar para o recolhimento integral das contribuições previdenciárias junto ao Regime Geral (RGPS) e ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), garantindo, assim, a adimplência tempestiva do Município, a fim de se evitar o comprometimento de receitas futuras com o pagamento de dívidas previdenciárias em função de obrigações não honradas no devido tempo para que seja preservada a capacidade de



investimento do Município nas ações mais urgentes e prioritárias requeridas pela população.

14. Apresentar planilha detalhada com os comprovantes correspondentes, mês a mês, relativos ao recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS no exercício de 2018, nas Contas de Gestão da Prefeitura, exercício de 2019 (Processo TCE nº 20100242-5), de modo que a auditoria deste Tribunal possa corrigir as distorções no demonstrativo respectivo, se for o caso.

Prazo para cumprimento: 90 dias

15. Implementar as medidas sugeridas na avaliação atuarial, relativas ao Plano de Custeio, em decorrência da magnitude do deficit atuarial.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Anexar o Inteiro Teor desta Deliberação aos autos do Processo TCE-PE nº 20100242-5 (Prestação de Contas de Gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão – Exercício de 2019).
2. Verificar, por meio de seus órgãos fiscalizadores, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É como 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 %	30,54 %	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 %	92,31 %	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 %	17,66 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	69,56 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	3.026.116,59	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	39,71 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	13,36 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
				No mínimo, a		



Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator