

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

20ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 30/06/2020

PROCESSO TCE-PE N° 16100083-6

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2015

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Gravatá

INTERESSADOS:

Bruno Coutinho Martiniano Lins

MARIO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE

MARCUS VINÍCIUS ALENCAR SAMPAIO (OAB 29528-PE)

RELATÓRIO

Cuida-se da Prestação de Contas de Governo do Município de Gravatá, relativa ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Prefeito Bruno Coutinho Martiniano Lins e do Interventor Estadual Mário Cavalcanti de Albuquerque.

De logo, é de se esclarecer que no exercício financeiro de 2015 houve a decretação de intervenção do Estado no Município de Gravatá, mediante o Decreto nº 42.387/2015, de forma que a Prestação de Contas vertente alcança o Prefeito, Bruno Coutinho Martiniano Lins (período de 01/01/2015 a 16/11/2015), e o Interventor Estadual, Mário Cavalcanti de Albuquerque (período de 17/11/2015 a 31/12/2015).

O relatório de auditoria aponta as seguintes irregularidades e deficiências [ID]:

Gestão Orçamentária (Capítulo 2)

[ID.01] Conteúdo da LDO não atende à legislação, podendo comprometer a gestão fiscal do ente e a definição e o alcance de metas prioritárias para a administração municipal (Item 2.1).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.02] Previsão no Anexo de Metas Fiscais de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município (Item 2.1).

[ID.03] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.3).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.04] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (Item 3.2.1).





[ID.05] O Município não tem capacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo (caixa, bancos, estoques etc.) (Item 3.2.2).

[ID.06] Existência de déficit de execução orçamentária, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 1.922.582,06 (item 2.5).

[ID.07] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 3.4.1).

[ID.08] Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias ao RGPS (Item 3.4.2).

[ID.09] Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias ao RPPS (Item 9.3).

[ID.10] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente (Item 3.2.1) ou no curto prazo (Item 3.2.2) seus compromissos de até 12 meses.

[ID.11] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das receitas (Item 2.5.1).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.12] Receita Corrente Líquida informada no RGF com inconsistência de valores (Item 2.5.1).

[ID.13] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das despesas (Item 2.5.2).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.02] Previsão no Anexo de Metas Fiscais de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município (Item 2.1).

[ID.14] Despesa Total com Pessoal informada no RGF com inconsistência de valores (Item 6.1).

[ID.06] Existência de déficit de execução orçamentária, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 1.922.582,06 (item 2.5).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.03] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.3).

[ID.15] Baixo Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA), indicando previsão de receita na LOA bem acima da capacidade de arrecadação do Município (Item 2.5).



[ID.02] Previsão no Anexo de Metas Fiscais de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município (Item 2.1).

[ID.16] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (Item 7.3).

[ID.17] Baixa arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa (Item 2.5.1).

[ID.18] Baixo Quociente de Execução da Despesa (QED), indicando previsão de despesas na LOA bem acima da capacidade de realização do Município (Item 2.5)

[ID.10] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente (Item 3.2.1) ou no curto prazo (Item 3.2.2) seus compromissos de até 12 meses.

Gestão Financeira e Patrimonial (Capítulo 3)

[ID.19] Ausência de evidenciação, no Balanço Financeiro, do controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos, deixando-se de discriminar as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Item 3.1).

[ID.21] Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (item 3.1).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.20] Deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (Item 7.3).

[ID.04] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (Item 3.2.1).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.03] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.3).

[ID.06] Existência de déficit de execução orçamentária, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.5).



[ID.20] Deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, o qual permite empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (Item 7.3).

[ID.07] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 3.4.1).

[ID.16] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (Item 7.3).

[ID.05] O Município não tem capacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo (caixa, bancos, estoques etc.) (Item 3.2.2).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.03] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.3).

[ID.06] Existência de déficit de execução orçamentária, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.5)

[ID.07] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 3.4.1)

[ID.22] 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 3.3.1).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.23] Superdimensionamento dos ativos de curto prazo (Item 3.3.1), comprometendo a apuração do Índice de Liquidez Corrente (Item 3.2.2), ou seja, não permitindo dimensionar a real capacidade de pagamento do município para os compromissos de curto prazo.

[ID.07] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 3.4.1).

[ID.24] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 16.989,56 (Item 3.4.2).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.25] Aumento do passivo do Município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários (encargos com juros, multas, etc.), comprometendo gestões futuras, que acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização,



normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas (Item 3.4.2).

[ID.03] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.3).

[ID.26] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 31.863,21 (Item 3.4.2).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.25] Aumento do passivo do Município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários (encargos com juros, multas, etc.), comprometendo gestões futuras, que acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas (Item 3.4.2).

[ID.03] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.3).

Gestão Fiscal (Capítulo 6)

[ID.27] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 6.1).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.12] Receita Corrente Líquida informada no RGF com inconsistência de valores (Item 2.5.1).

[ID.14] Despesa Total com Pessoal informada no RGF com inconsistência de valores (Item 6.1).

[ID.28] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 6.1).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.12] Receita Corrente Líquida informada no RGF com inconsistência de valores (Item 2.5.1).

[ID.14] Despesa Total com Pessoal informada no RGF com inconsistência de valores (Item 6.1).

[ID.29] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 6.1).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.12] Receita Corrente Líquida informada no RGF com inconsistência de valores (Item 2.5.1).

[ID.14] Despesa Total com Pessoal informada no RGF com inconsistência de valores (Item 6.1).



Gestão da Educação (Capítulo 7)

[ID.16] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (Item 7.3).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.30] Insuficiente controle contábil dos registros da despesa por fonte de recursos (Item 3.1)

Gestão do Regime Próprio de Previdência (Capítulo 9)

[ID.31] Desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 527.475,64, valor que representou a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 9.1).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.32] Repercussão negativa na capacidade de acumular recursos (Item 9.1) quando, segundo a avaliação atuarial (Item 9.2), havia expectativa de um resultado financeiro positivo para o exercício.

[ID.33] RPPS em desequilíbrio atuarial (Item 9.2)

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.34] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuições patronais, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 1.462.649,74 (Item 9.3).

[ID.35] Agravamento da situação de déficit atuarial do Plano Financeiro do RPPS (Item 9.2)

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.34] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuições patronais, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 1.462.649,74 (Item 9.3).

[ID.36] Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassados ao regime próprio R\$ 1.239.727,70 (Item 9.3).

[ID.36] Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassados ao regime próprio R\$ 1.239.727,70 (Item 9.3).

Irregularidades ou deficiências relacionadas:

[ID.03] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.3).



[ID.37] Possibilidade de comprometimento da execução orçamentária-financeira do exercício seguinte, em função da inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de exercícios anteriores (item 3.4.1).

[ID.04] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (Item 3.2.1).

[ID.05] O Município não tem capacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo (caixa, bancos, estoques etc.) (Item 3.2.2).

[ID.38] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 0,00, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 9.1).

[ID.39] Impacto no déficit atuarial do RPPS (Item 9.2), em virtude de deixarem de ingressar receitas previdenciárias.

[ID.10] O Município não tem capacidade de honrar imediatamente (Item 3.2.1) ou no curto prazo (Item 3.2.2) seus compromissos de até 12 meses.

[ID.34] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuições patronais, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 1.462.649,74 (Item 9.3).

Transparência Pública (Capítulo 10)

[ID.40] O Poder Executivo municipal 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, apresentando nível de transparência “Insuficiente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE (Item 10.1).

Os gestores acima nominados foram notificados (docs. 56 e 58). Apenas o Sr. Mário Cavalcanti de Albuquerque apresentou defesa, mediante advogado (doc. 66). Passo a sintetizá-la:

- não há nenhuma conduta comissiva ou omissiva do defendente que possa ser associada, por nexos causal, às desconformidades citadas no relatório de auditoria;

- muito pelo contrário, como é de conhecimento geral, o município de Gravatá sofreu momento de excepcionalidade no exercício em apreço, em função da decretação de intervenção estadual, tendo o defendente assumido a função de interventor estadual em 17/11/2015, e, dada a crise econômica e financeira, decretado estado de emergência administrativa;

- considerando a “herança maldita” recebida pelo defendente, as presentes contas devem ser analisadas com muita razoabilidade e ponderação. São fatores que devem ser levados em consideração: a impossibilidade temporal de corrigir problemas históricos no curto período em que esteve à frente da municipalidade no exercício em questão; a



completa ausência de informações e documentos imprescindíveis na condução da gestão pública, sem os quais se administra no “escuro”; a instabilidade política e social no período;

- as irregularidades apontadas pela auditoria também foram constatadas em prestações de contas de exercícios anteriores, “comprovando de maneira irrefutável que já se tratava de problemas cujas origens eram bem anteriores ao curto período de gestão do ora defendente no exercício financeiro de 2015, que foi de apenas 1 mês e 13 dias”;

- apesar do diminuto período e do caos administrativos (com vencimentos de servidores e o pagamento de fornecedores em atraso, contas bancárias bloqueadas, débitos milionários com a Receita Federal, serviços essenciais paralisados, servidores em greve, ordens judiciais descumpridas, contratos superfaturados e sonegações nos repasses ao instituto de previdência), “o defendente conseguiu ainda implantar algumas medidas saneadoras comprovando o compromisso com a legislação vigente”;

- o defendente não pode ser responsabilizado por deficiências presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (em particular, a previsão no Anexo de Metas Fiscais de receita total em valores superestimados não correspondentes à real necessidade de arrecadação do município), pois não teve qualquer participação na sua elaboração e edição. Melhor explicando, a LDO foi publicada em agosto de 2014, ou seja, 1 (um) ano e meio antes de o defendente assumir a função de interventor;

- a ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação dos recursos apontada pela auditoria deve ser levada ao campo das recomendações, em obediência aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;

- “embora tenha havido déficit no exercício, é imperioso que se destaque que o município passou por anos de desídia administrativa e financeira, período anterior à intervenção, o defendente assumiu de forma honrosa, o que poderá se observar especialmente na observância dos indicadores do exercício financeiro seguinte ao ora analisado com expressivos resultados em favor do interesse público”;

- a inscrição dos restos a pagar com insuficiência de caixa deve ser bem contextualizada. Mesmo porque não se pode pensar em despesa empenhada, liquidada, paga ou inscrita em restos a pagar dissociada de sua compatibilização e adequação à LOA, à LDO e ao PPA. Além do que, revela-se imprescindível a prévia e adequada elaboração da programação financeira;

- todos os diplomas legais anteditos já haviam sido produzidos e publicados pela gestão anterior, quando o defendente assumiu a interventoria;

- as despesas em excesso, que foram objeto de inscrição nos restos a pagar não processados a serem custeados com recursos não vinculados e sem que houvesse disponibilidade de caixa, “não foram provocadas pela gestão do ora defendente, muito pelo contrário, ao assumir geriu com austeridade realizando apenas as despesas essenciais à população”;

- ainda que a irregularidade predita pudesse ser atribuída ao curto espaço de tempo da gestão, o que não se acredita, traz-se a colação precedente (Processo TC nº 1450061-9) em que a considerou incapaz de macular as contas;

- quanto ao débito previdenciário ao RGPS (Servidores: R\$16.989,56 ; Patronal: R\$ 31.863,21), não se tratou de irresponsabilidade ou despreparo da gestão municipal no período de novembro e dezembro de 2015. Motivos alheios concorreram para sua



ocorrência, todos atribuíveis à gestão anterior afastada, conforme já exposto acima. O ora defendente não pode contar com as informações e os documentos imprescindíveis para adoção de todas as medidas saneadoras que se faziam necessárias, “estando o município envolto em um verdadeiro caos administrativo, político e social, situação amplamente divulgada e de conhecimento desse Egrégio Tribunal de Contas de Pernambuco”;

- a extrapolação do limite de gastos com pessoal vinha ocorrendo desde o início da gestão afastada. O defendente, ao assumir, encontrou percentual bastante elevado de despesas com pessoal. A auditoria apontou 67,21 no primeiro semestre e 67,90% no segundo semestre. No curto espaço de tempo que restava no exercício financeiro de 2015 não foi possível reverter o quadro. Faziam-se imprescindíveis estudos prévios, em especial, profunda auditoria na folha salarial, englobando custos com cargos comissionados, contratos com terceirizados e pagamento de horas extras. As medidas efetivas foram implementadas no exercício de 2016, de forma que, logo no mês de janeiro, já se observou o percentual de 54,29% e, em maio, alcançou-se 51,02%. É de se registrar que o resultado expressivo já no primeiro mês de 2016 só foi possível porque ao final de 2015 o defendente revogou o Decreto nº 21/2015 (que concedia gratificação de representação de gabinete) bem como suspendeu o pagamento de qualquer verba indenizatória aos Secretários Municipais. Além do que, encaminhou ao legislativo projeto convertido na Lei nº 3.688/15, que cuidou da reforma administrativa, com a extinção de 03 (três) secretarias e redução efetiva de 20% dos vencimentos dos cargos comissionados. Houve, ainda, redução significativa no quantitativo de cargos e o encerramento de contratos temporários, atendendo ao correto dimensionamento da força de trabalho necessária;

- sendo assim, seria completamente desproporcional atribuir ao defendente qualquer responsabilização no que se refere a essa matéria. Mesmo porque a própria LRF lhe conferia prazo para a recondução do excesso nos limites legais. Há precedentes nesse sentido (Processos TC nºs 1401823-8, 1190073-8, 1360054-0, 1190073-8);

- quanto ao empenho de despesas vinculadas ao FUNDEB sem lastro financeiro, ou seja, “em montante superior à receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte”, tendo sido deixado saldo contábil correspondente a -16,03% dos recursos anuais do FUNDEB, não foi especificada qualquer ilegalidade, irregularidade, dano ao erário, malversação da coisa pública ou dolo por parte do defendente. Ademais, há julgado desta Corte que não tomou a irregularidade em tela como capaz de macular as contas (Processo TC nº 1450054-1). Registre-se, ainda, que a própria auditoria a considerou como passível de recomendação. É de lembrar, finalizando esse item, que o defendente, no curto espaço de tempo que lhe restou no exercício, não praticou qualquer conduta que tenha concorrido para a irregularidade em comento;

- quanto ao regime próprio de previdência, as falhas referidas pela auditoria são de cunho formal: RPPS em desequilíbrio atuarial e a ausência de recolhimento de contribuições dos servidores e patronais;

- nunca é demais lembrar que o defendente assumiu em 17 de novembro de 2015, encontrando verdadeira situação de calamidade. “O município possuía apenas 5% de recursos de livre movimentação, no valor de R\$ 962.623,95, pois as 160 contas municipais encontravam-se bloqueadas, demandando muita cautela dos gestores na utilização do referido valor, vez que os levantamentos ainda estavam sendo efetuados e a situação de discrepância era enorme”. Não se tinha certeza das despesas e receitas;



- É de se trazer à baila a situação observada no Processo de Gestão Fiscal TCE-PE nº 1660006-0, em que se considerou significativo o início de transição de gestores (no caso, houve renúncia do Prefeito, e assunção do cargo pelo vice), não tendo sido aplicada multa àquele recém-empossado;

- não há como imputar responsabilidade ao defendente que se deparou com o total caos administrativo e financeiro deixado pela gestão afastada. Não lhe era possível em menos de 02 (dois) meses dar solução aos inúmeros problemas encontrados;

- as mesmas considerações já traçadas acima aplicam-se ao nível insuficiente da transparência pública. Não dispôs o interventor de tempo hábil no exercício de 2015. Mas, e aqui importa destacar, o ora defendente conseguiu, sem qualquer despesa, elevar consideravelmente o índice de transparência, saindo da 77ª posição para a décima, no exercício financeiro imediatamente seguinte (2016);

- pede-se, então, que a presente defesa seja recebida e provida, para que esta Corte de Contas emita Parecer Prévio isentando de qualquer responsabilização o defendente.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Antes de tudo, importa deixar assente que escapa à razoabilidade imputar reprimenda máxima ao interventor que assumiu em meados do mês de novembro do exercício financeiro aqui apreciado. É de se esperar que tenha se dedicado a medidas emergenciais que exigiram sua imediata e redobrada atenção, restando justificados lapsos eventuais, frutos do desconhecimento das dificuldades enfrentadas pelo município. Como será mais adiante esmiuçado, verificam-se no processo vertente 02 (duas) irregularidades que reúnem gravidade suficiente para ensejar a recomendação de rejeição das contas. Em ambas deve ser descartada conduta do interventor que macule as suas contas ao ponto de ensejar sua rejeição.

É certo que os elevados gastos com pessoal, além do percentual-limite preconizado pela LRF, tiveram início no primeiro quadrimestre do exercício anterior (2014) e seguiram até o último quadrimestre de 2015. Mas não se poderia exigir do novo gestor, que assumia a chefia do poder executivo em situação excepcional, conhecimento da realidade municipal na profundidade requerida para, no exíguo período de cerca de 45 (quarenta e cinco) dias, pôr cobro aos gastos excessivos com pessoal. A eventual inadequação de medidas açodadas poderia comprometer a prestação de serviços públicos essenciais. Os gastos deveriam ser diminuídos, mas, a toda evidência, fazia-se necessário saber-se em que setores e, sobretudo, em que extensão seriam possíveis os cortes.

Já quanto ao não recolhimento de obrigações previdenciárias relativas aos meses de novembro, dezembro e 13º salário, o defendente relata que “o município possuía apenas 5% de recursos de livre movimentação, no valor de R\$ 962.623,95, pois as 160 contas municipais encontravam-se bloqueadas, demandando muita cautela dos gestores na utilização do referido valor, vez que os levantamentos ainda estavam sendo efetuados e a situação de discrepância era enorme”. Em suma, não se tinha certeza das despesas e receitas. Parece-me dispensável conversão do processo em diligência para submeter as alegações do defendente ao escrutínio da auditoria. Ao fim e ao cabo, os lapsos atinentes ao adimplemento de obrigações vencidas no período logo após a assunção da



intervenção devem ser considerados como escusáveis, sendo notório que o município enfrentava graves dificuldades na gestão, o que redundou, justamente, na intervenção.

Em conclusão, a falha em comento, relativa ao período acima destacado, não é capaz de macular as contas do interventor ao ponto de suscitar rejeição. Sua conduta, nas condições em que se deu, é condizente com recomendação ao legislativo de aprovação com ressalvas.

Tratadas as contas do interventor, Sr. Mário Cavalcanti de Albuquerque, passo a cuidar das contas do Prefeito, Sr. Bruno Coutinho Martiniano Lins. Mais especificamente, acerca de sua responsabilidade frente às irregularidades apontadas pela auditoria.

No que concerne à previsão no Anexo de Metas Fiscais de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, constata-se considerável diferença entre a receita prevista (R\$ 200.000.000,00) e a receita efetivamente arrecadada (R\$ 125.932.339,67). A receita auferida atingiu, tão somente, o percentual de 63% da receita prevista. Não se desconhece a dificuldade inerente à estimativa de receita. Mas existem métodos, amplamente disponíveis e já consagrados, que possibilitam previsões bastante razoáveis. No presente caso, passou-se longe de qualquer critério de razoabilidade. Basta ter em mente que se projetou um aumento da receita, em relação àquela arrecadada no exercício anterior, de 63,56%. Não se vislumbram quaisquer indicadores, dentre aqueles normalmente utilizados, que dessem suporte a tal previsão, que, a toda evidência, encontra-se totalmente dissociada da realidade. E não se diga que se pretende a adoção de critérios sofisticados, muito além da capacidade do gestor médio. Aqui, seria suficiente o zelo do gestor no trato de matéria pública. Bastaria que tivesse buscado apoio no desempenho do município nos exercícios anteriores, para que contasse, de partida, com base sólida de projeção. A auditoria trouxe à colação a série histórica da receita prevista e da receita efetivamente arrecadada desde 2011. Trata-se de dados facilmente disponíveis ao gestor, presentes na contabilidade municipal. Também fácil seria constatar o elevado grau de discrepância entre a estimativa e a realidade da receita municipal, tendo essa, na média, se situado na faixa dos 60% do estimado. Ora, com tal série histórica, era de se esperar que o gestor se conduzisse mais conservadoramente, partindo da receita efetivamente arrecadada no exercício anterior e aplicando índices normalmente utilizados, em particular, a projeção do PIB para o ano seguinte. Não foi o caso, como já apontado.

No que tange à ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso, a auditoria entende que “tal omissão não permite que o governo adote medidas para o controle do gasto público, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira acima citados, causando impactos no resultado da execução orçamentária (Item 2.5) que podem levar a um grave desequilíbrio fiscal futuro”. Não resta dúvida de que a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso são instrumentos de grande importância na gestão fiscal. Sua ausência há de ser recriminada. Mas, com a devida vênia, não lhe dou a extensão dada pela auditoria. Melhor dizendo, é possível que se faça limitação de empenho, em que pese a não adoção dos instrumentos formais de acompanhamento anteditos. No presente caso, a despesa realizada (R\$ 127.854.921,73) foi menor do que a autorizada (R\$ 200.000000,00). Tal circunstância associada à frustração da receita (tratada no item anterior) leva à conclusão de que houve limitação de empenho, ainda que de forma tácita.

Antes de finalizar esse item, devo dizer que a presença de déficit de execução (que será tratado em seguida) pode ser um indicativo de que a limitação de empenho não foi



realizada de conformidade com a legislação de regência. Agora, e aqui o ponto nodal, não se pode, *prima facie*, concluir que a inexistência de programação financeira formal implique a infringência da norma legal que preconiza a limitação de empenho.

Quanto à existência de déficit de execução orçamentária, consubstanciado na realização de despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 1.922.582,06, já tive oportunidade de tratar do tema em outros julgados. Transcrevo excerto do voto proferido no Processo TCE-PE nº 18100692-3 (prestação de contas de governo do município de Jaqueira, 2017), cujo âmago reflete os mesmos contornos jurídicos aqui presentes.

É certo que a boa gestão fiscal deve buscar o equilíbrio, evitando a consumação de déficits. Com fito nesse desiderato, a Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza a adoção de mecanismo do qual não deve abrir mão o gestor zeloso. Trata-se da limitação de empenho e movimentação financeira. Reproduzo o caput do Art. 9º da LRF:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Importa destacar, antes de continuar, que a fixação das metas de resultado primário e nominal deve, ordinariamente, visar ao equilíbrio das contas públicas. Mesmo porque não se pode falar em responsabilidade fiscal sem pressupor ações planejadas em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (Art. 1º, §1º, da LRF).

Não se pode, contudo, descartar, a priori, a prevalência de circunstâncias sociais e econômicas que legitimem eventuais déficits. É notório que, na presente quadra histórica, o governo federal vem estipulando, como meta de resultado primário, déficits bastante significativos. Para 2019, foram 139 bilhões de reais, o que corresponde a -1,8% do PIB (importa abrir parêntese para atualização do dado desse voto agora trazido como paradigma: o déficit primário de 2019 ficou em 95,1 bilhões. A diferença para o projetado foi atribuída a receitas contingentes, a saber: leilão de áreas do pré-sal e dividendos extras oriundos do BNDES).. Aqui, o conflito com as (boas) intenções da LRF é apenas aparente. Importa deixar patenteado que a situação posta, bem examinada, não atenta contra a norma legal. Explica-se: a conjunção de fatores econômicos e sociais pode assumir tal feição que inviabilize a imediata implementação de medidas corretoras. Dito de outra forma, ainda que fosse possível, em tese, implementar ações de forma a se alcançar, de pronto, o equilíbrio das contas públicas, por exemplo, o corte puro e simples das despesas públicas, realinhando-as com a expectativa realista da receita orçamentária, ter-se-ia o aprofundamento da crise econômica, gerando efeitos sociais extremamente perversos. Vale dizer, ainda muito piores do que hoje se observa, que já conta com o elevadíssimo número de



desempregados. A observância da realidade econômica se impõe, não sendo difícil imaginar o forte impacto negativo de tamanha diminuição das despesas públicas.

Ocorre que, e aqui o ponto nodal, a LRF não exige o equilíbrio orçamentário, embora o tenha posto como valor a ser perseguido pelo bom gestor, mediante ações planejadas em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Ora, tais ações, dependendo da conjuntura, podem requerer vários exercícios financeiros para sua completa implementação, haja vista que correções mais imediatas podem ter o efeito inverso, agravando a situação não apenas da economia como um todo, mas também das finanças públicas (é cediço que a diminuição da atividade econômica leva ao decréscimo das receitas tributárias).

Em suma: a Lei de Responsabilidade Fiscal não exige o equilíbrio orçamentário, mas sim a fixação de metas de resultado primário e nominal que devem sempre refletir o compromisso do gestor com o equilíbrio das contas públicas. Equilíbrio esse cuja efetivação, dependendo da conjuntura, pode demandar ações planejadas a serem implementadas em vários exercícios. Ao que tudo indica, é a quadra histórica que hora experimentamos.

Poder-se-ia dizer que o princípio do equilíbrio orçamentário tem estatura constitucional; superior, portanto, aos dispositivos de lei complementar. É de se trazer à baila o posicionamento de Hiyoshi Harada:

Esse princípio, no passado, era considerado como regra de ouro das finanças públicas. Estava no art. 66, §3º, da Constituição Federal de 1967, o qual foi suprimido pela Emenda Constitucional nº 01/69, e não foi restabelecido na Carta Política vigente (...) Fez bem o legislador constituinte em abolir a expressão desse princípio limitando-se a recomendá-lo em alguns de seus dispositivos, como aqueles que limita o endividamento, fixa as despesas, estabelece o mecanismo de controle das despesas, proíbe a abertura de crédito suplementar ou especial sem a indicação de recursos correspondentes etc. que impulsionam a ação dos legisladores no sentido do equilíbrio orçamentário. Não deve nem pode a Carta Política impor a observância do equilíbrio orçamentário se este depende muito de circunstâncias meramente conjunturais, de fatores econômicos aleatórios...” (Direito Financeiro e Tributário, ATLAS, 26ª edição, págs. 86-87).

Mesmo autores que se inclinam pela presença do princípio em comento reconhecem sua mitigação. Por todos, trago à colação doutrina de Harrison Leite, expressa no seu Manual de Direito Financeiro, Editora JusPodivm, 5ª edição, págs. 98-99:

Embora não expresso, é um princípio que norteia toda a Administração, mormente após a LRF, uma vez que se tornou regra elaborar um orçamento equilibrado, ainda que haja necessidade de se contrair empréstimos, desde que acompanhado da concomitante capacidade de pagamento. Por esse princípio busca-se assegurar que as despesas

autorizadas na lei orçamentária não sejam superiores à previsão das receitas.



Assim, quando a Constituição menciona que os benefícios da seguridade social, por exemplo, devem ser acompanhados da correspondente fonte de custeio (art. 195, §5), ou quando autoriza o Senado a estabelecer limites de endividamento dos entes federativos (art. 52, VI, VII e IX), nota-se claro compromisso com o equilíbrio orçamentário. Igualmente quando no art. 167, III, a CF veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital...”, ela propõe o equilíbrio, a fim de que não sejam realizados empréstimos para o pagamento de despesas correntes. Endividamentos só podem ser realizados para investimento ou abatimento da dívida.

(...)

A LRF não impede a existência de déficits públicos, por exemplo. Exige, como contraponto, que haja metas fiscais. Tais metas podem ser deficitárias, mas devem estar explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na respectiva Lei Orçamentária Anual. Além disso, atenta à realidade econômica, a LRF traz mecanismos de flexibilização (...).

Por falar em flexibilização, não se pode deixar de mencionar a previsão constitucional que arrefece a vedação consubstanciada na chamada regra de ouro. Explico: é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, porém o mesmo dispositivo que institui tal regra (de ouro) ressalva as operações de créditos autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (art. 167, III, CF).

Realistas (ou pessimistas) os constituintes! De qualquer modo, passados 30 (trinta) anos da promulgação da atual constituição, foi, pela primeira vez, lançado mão do permissivo em comento. Simplesmente, o Tesouro Federal não dispunha de disponibilidades financeiras para fazer frente a despesas correntes (mais especificamente, para honrar o pagamento de Benefícios Previdenciários Urbanos; Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), e Transferências de Renda do Programa Bolsa Família, dentre outros). Devidamente autorizada pelo Congresso Nacional, foi sancionada a Lei nº 13.843, de 17 /06/2019, contemplando a abertura de crédito suplementar no montante de R\$ 248.915.621.661,00 (duzentos e quarenta e oito bilhões, novecentos e quinze milhões, seiscentos e vinte e um mil e seiscentos e sessenta e um reais).

Definidos os contornos fático-normativos, resta patenteado que o equilíbrio orçamentário não é um valor absoluto, que deva ser observado em qualquer circunstância; e, principalmente, que não há norma que sancione o gestor pelo simples fato da execução orçamentária apresentar déficit. O que pode ser objeto de sanção é o não cumprimento de certas



normas jurídicas que visam, em última instância, evitar ou mitigar a concreção de déficits na execução orçamentária. Disso tratarei mais adiante.

Neste instante, para que não haja mal entendido acerca de minha posição, é mister ressaltar que as dificuldades econômicas ora vivenciadas não afastam a observância rigorosa da Lei de Responsabilidade Fiscal. Muito pelo contrário. Mesmo porque a crise é, em grande medida, atribuída (se não por todos, mas pela maioria dos especialistas) à situação fiscal de todas as esferas de governo. Urge, pois, reforçar o cumprimento das alvissareiras prescrições da LRF, em especial: a previsão mais realista possível da receita orçamentária, e o seu acompanhamento de forma que, eventual frustração, seja seguida da necessária limitação de empenhos, tudo com vistas ao cumprimento das metas de resultado, cuja fixação, na lei de diretrizes orçamentária, deve orientar-se para o atingimento do equilíbrio das contas públicas, ainda que não seja possível sua consecução imediata, ou seja, no exercício financeiro a que se referem.

É certo que a grave crise econômica, antes de servir de pretexto, é substancial razão para que, com cuidados redobrados, dê-se cumprimento aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, não se pode conferir a tão importante diploma normativo alcance e sentido que não possui. Repita-se: falece norma que exija da gestão pública o permanente equilíbrio orçamentário.

A gestão fiscal responsável é aquela voltada para a consecução das metas de resultado anteditas, cuja fixação na lei de diretrizes orçamentárias deve voltar-se para o equilíbrio das contas públicas. Equilíbrio esse cuja efetivação, dependendo da conjuntura, pode demandar ações planejadas a serem implementadas em vários exercícios. E, para tal desiderato, deve-se utilizar os mecanismos preconizados na LRF. O gestor só poderá ser recriminado pela ocorrência de déficits orçamentários quando deixar de cumprir seu dever de proceder à limitação de empenhos, de forma a evitar a assunção de despesas quando já se vislumbra a frustração da receita prevista no orçamento. Não é, portanto, a presença de déficit que, por si só, atesta uma má, uma reprovável gestão fiscal. Para a caracterização dessa, é determinante a comprovação de que o gestor deixou de adotar o instrumento imprescindível previsto expressamente na Lei de Responsabilidade Fiscal. Em suma, o déficit orçamentário é condição necessária, mas não suficiente para qualificação da má gestão fiscal.

Importa destacar, neste momento, crucial aspecto da LRF, no tocante à limitação de empenho e movimentação financeira. Esse diploma normativo define, nesse particular, limites à atuação do gestor, em flagrante homenagem à complexidade fática. Vale dizer, a Lei de Responsabilidade Fiscal não apenas determina a utilização de instrumento apropriado e indispensável à obtenção do equilíbrio fiscal, mas também reconhece suas limitações, quando, expressamente, excepciona algumas categorias de despesas. Transcrevo o Art. 9º, §2º, da LRF:

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas

destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressaltadas pela lei de diretrizes orçamentárias.



No caso vertente, a auditoria limitou-se a apontar a presença de déficit orçamentário. Não logrou demonstrar que o gestor deixou de adotar as medidas que lhe competiam. Dito de outra forma, não restou comprovado nos autos que o Prefeito absteve-se de proceder à limitação de empenhos na forma da lei, ou seja, em toda a extensão que lhe era possível dela se valer, de maneira que, preservando-se os gastos que constituíam obrigações constitucionais e legais, e, ainda, os ressaltados pela lei de diretrizes orçamentárias, pudesse ter evitado tempestivamente a ocorrência do déficit orçamentário.

Importa destacar que o presente caso reúne circunstância que torna ainda mais evidente a ausência probatória predita. Trata-se de informação da própria auditoria de que a despesa realizada foi menor do que a autorizada; a sugerir, pois, que houve efetiva limitação de empenho, ainda que tácita. Volta-se, assim, ao ponto inicial, e agora com muito mais razão: não resta demonstrada que a limitação de empenho efetivamente empreendida deu-se sem observância dos ditames legais.

Antes de finalizar esse ponto, sinto-me compelido a trazer as judiciosas lições de Weder de Oliveira:

Cabe destacar que compete aos tribunais de contas fiscalizar o cumprimento do art. 9º, caput, por seus entes jurisdicionados.

Para saber se a limitação de empenho e movimentação financeira foi realizada quando devida, é necessário avaliar se era devida, e, se era, se foi realizada ou não.

Desse modo, os tribunais de contas devem instituir procedimentos para avaliar se seus entes jurisdicionados estão realizando as avaliações bimestrais, se essas avaliações são consistentes, se os demais poderes foram informados da limitação que devem realizar, se as autoridades máximas editaram os atos administrativos necessários e se a limitação, sob a responsabilidade dessas autoridades, foi efetivamente levada a efeito.

Não posso deixar de concordar, e acrescentar: urge que esta Corte de Contas passe a acompanhar a execução orçamentária, não a remetendo para análise apenas no bojo da prestação de contas anuais. Aqui fica a sugestão de que se proceda ao exame do manuseio do instrumento mais efetivo de controle fiscal da LRF e que seja feito ao longo do exercício, acompanhando as avaliações bimestrais a cargo dos jurisdicionados, valendo-se de processos de gestão fiscal, inclusive para fins de aplicação da multa prevista no art. 5º, §1º, da Lei nº 10.028/2000, por infringência do inciso III desse mesmo dispositivo legal. Sanção essa a cargo do órgão de controle externo, mas que não esgota, por certo, as possibilidades de reprimenda, cuja amplitude alcança a recomendação ao legislativo para que rejeite as contas do Chefe do Executivo.

A devida atuação deste Tribunal de Contas é a via para aquilatar a conduta do gestor. A má gestão, vinculada à execução orçamentária



deficitária, há de ser fruto do não uso ou do uso inadequado do mecanismo da limitação de empenho; desnudando eventual alegação genérica de crise econômica. Como já assinalado, é justamente a presença de situação crítica que mais exige a aplicação rigorosa dos instrumentos disponíveis de controle da gestão fiscal. Cabe a esta Corte de Contas, cumprindo o seu papel, fiscalizar a expedição de ato determinando limitação de empenho, nos casos e condições estabelecidos em lei.

Reconheço que trago à colação perspectiva inovadora, pelo menos no âmbito deste Tribunal de Contas. Razão pela qual me sinto compelido a bem explicitá-la, ainda que sob o risco (elevado) de soar repetitivo. É já pedindo desculpas por tanta delonga, que acrescento: a situação objetivamente retratada nestes autos é grave. Merece, pois, toda a atenção. O déficit de execução orçamentária, a inscrição de restos a pagar sem disponibilidades financeiras suficientes, o aumento da dívida pública são eventos muito preocupantes. A questão é: necessariamente refletem uma má gestão? Entendo que não. É certo que a atual crise econômica que assola todo o país torna mais fácil tal percepção. Mas me arrisco a dizer que sempre se faz necessário aprofundar o exame, vez que não se pode descartar, a priori, a possibilidade de circunstâncias exclusivamente locais causarem impactos apenas localmente. Colocado de outra maneira, o que deve ser objeto de escrutínio acurado é a conduta do gestor frente aos desafios que se lhe apresentem (que podem, inclusive, ser decorrentes de (más) políticas públicas de gestões anteriores).

A Lei de Responsabilidade Fiscal não é perfeita, como de resto toda obra humana. Entretanto, é de se reconhecer que trouxe instrumento muito eficiente, senão para evitar de todo, para mitigar os efeitos de fatores exógenos que, de outra forma, seriam ainda mais deletérios ao equilíbrio das contas públicas, cujo eventual decaimento acentuado acabaria por reforçar aqueles mesmos fatores iniciais; instalando-se círculo pernicioso.

De qualquer sorte, o que pode, e deve, ser cobrado do gestor é que lance mão, em toda sua extensão e com as ressalvas da LRF, do mecanismo da limitação de empenho e movimentação financeira. É a sua eventual desídia neste particular que caracteriza a má gestão fiscal, seja por gerar, seja por não atenuar o crescimento da dívida pública, consubstanciada no déficit de execução orçamentária, na inscrição de restos a pagar sem disponibilidades suficientes e na piora da capacidade de honrar as obrigações financeiras do ente (índices de liquidez deficientes). Em arremate: constatada a conduta indevida, deve ser imputada a reprimenda máxima: a recomendação ao legislativo para que rejeite as contas. Ocorre que, e aqui ponto nodal, o escopo da auditoria, ordinariamente, não vem incluindo os procedimentos pertinentes à limitação de empenho e movimentação financeira. O caso vertente bem espelha tal fato. Não há, registre-se, qualquer alusão ao tema.

Não posso finalizar antes de deixar assente o entendimento de que esta Corte de Contas pode exigir do gestor que encaminhe, periodicamente, o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal, previsto no Art. 53, III, da LRF, juntamente, se for o caso, com o ato determinando a limitação



de empenho e movimentação financeira. O acompanhamento da gestão poderá, assim, dar-se-á concomitantemente, ao longo do exercício; podendo suscitar a formalização de processo específico de gestão fiscal.

Talvez desnecessário dizer que poderá este Tribunal de Contas optar pela via do controle anual, diferindo a análise de tão importante questão. E, para tanto, poderá exigir do gestor o encaminhamento, no bojo da prestação de contas do exercício financeiro, não apenas de todos os demonstrativos bimestres dos resultados primário e nominal, mas também das medidas eventualmente levadas a cabo em atenção ao Art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que diz respeito: (i) à incapacidade de honrar imediatamente os compromissos de curto prazo, não apenas quando considerados os ativos de maior liquidez (caixa, bancos, estoques, etc), mas também o total do ativo circulante; e (ii) à inscrição de restos a pagar não processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa, é de se destacar que a equipe de auditoria relacionou tais achados ao déficit de execução orçamentário. De fato, é, no mínimo, muito provável que o déficit tenha influenciado (ou mesmo determinado) as ocorrências em comento. Sendo assim, valem aqui as considerações já lançadas acima. Vale dizer, urge o aprofundamento das auditagens nesta seara, haja vista seu impacto em vários aspectos da gestão. Permito-me vislumbrar que, ao longo do tempo, com o acúmulo de dados, exercício financeiro após exercício financeiro, poder-se-ão detectar não apenas as condutas afrontosas à ordem legal, mas também as suas consequências na gestão pública. Será possível, inclusive, apartar as ações próprias, engendradas espontaneamente pelo gestor, de eventuais atos levados a cabo para pôr cobro ou atenuar efeitos decorrentes de má gestão passada.

Quanto ao não recolhimento de parte das contribuições devidas ao regime geral de previdência social, sendo R\$ 16.989,56 descontados dos servidores e não repassados, e R\$ 31.863,21 da parte patronal, correspondentes a 0,80% e 0,55%, do total devido sob a rubrica respectiva, trata-se de valores pouco significativos, que não maculam as contas. Há precedentes nesse sentido (Processos TCE-PE nºs 1610086-1, 15100007-4, 18100876-2, 17100113-8). Importa bem explicar: a conduta do gestor é recriminável (as obrigações previdenciárias devem ser adimplidas), mas não é o caso de se imputar a reprimenda máxima. A sanção adequada seria a multa, que, no entanto, não pode ser imputada no bojo do processo de prestação de contas de governo.

No que tange ao não recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao regime próprio, sendo R\$ 1.239.727,70 retidos dos servidores e não repassados, e R\$ 1.462.649,74 da parte patronal, cabe, mais uma vez, destacar a circunstância da intervenção estadual no poder executivo municipal. Como já assinalado, foge à razoabilidade imputar sanção ao interventor que assumiu em meados do mês de novembro do exercício financeiro aqui apreciado. Dito isso, é de se proceder ao devido ajuste nos números apontados pela auditoria, retirando as parcelas relativas aos meses de novembro, dezembro e 13º, cuja inadimplência se deu no início do período da intervenção. Sendo assim, têm-se: R\$ 815.969,55 retidos dos servidores e não repassados, e R\$ 944.976,42 referentes à parte patronal, equivalentes, respectivamente, a 25,32% e 26,88% do total devido.

Os valores anteditos são expressivos, seja em termos absolutos seja enquanto percentuais do total devido de obrigações previdenciárias, contribuindo para onerar seara já bastante combalida. Mister destacar que, a despeito de contar com bens e direitos, a valor presente, que montam em R\$ 169.514.961,02, o plano financeiro apresentou, em 2015, déficit atuarial de R\$ 980.858.085,88. A inadimplência corrente acaba por agravar a



situação por implicar o ingresso de menos recursos, tão necessários para fazer frente ao enorme déficit atuarial. Não se pode admitir que o gestor deixe de fazer a parte que lhe cabe. No cenário dado, não honrar as obrigações correntes do plano financeiro contando com eventual parcelamento, implica se deixar para o próximo gestor situação ainda mais precária.

Dando continuidade à composição do panorama em tela, importa tecer algumas considerações acerca da constatação de superávit no plano previdenciário. É cediço que a segregação de massa representa um novo começo, quiçá a última tentativa, que permite vislumbrar situação equilibrada permanente para os novos servidores/segurados. No entanto, para que isso realmente aconteça, é indispensável não se cometerem os mesmos erros do passado. Mesmo porque o superávit é até esperado, haja vista que, nos primeiros anos, as despesas são pequenas (há poucos benefícios pagos, em função, justamente, da condição de novel do plano previdenciário). Dito de outra forma, agora é hora de se observar, rigorosamente, o recolhimento das contribuições devidas para que possam fazer frente às obrigações vindouras, para que venham a cobrir o pagamento dos alentados benefícios futuros, evitando-se os enormes déficits tão comuns aos planos que, de ontem até décadas adiante, ainda carregarão o peso das conhecidas deficiências do passado, no que se destaca, dentre elas, o não recolhimento das contribuições devidas. Daí a importância de se exigir, incisivamente, dos gestores atuais que não cometam os mesmos erros de gestores anteriores, de gestores de um tempo em que também havia superávit. Não pode, pois, o Prefeito fiar-se na situação presente do Plano Previdenciário para deixar de recolher as contribuições correntes, que, certamente, farão muita falta no pagamento futuro dos benefícios.

Em suma, as circunstâncias supramencionadas expõem, em concreto, grave infringência à ordem legal. O Prefeito não poderia, nas condições dadas, deixar de adimplir parte considerável das obrigações previdenciárias. E não se diga que, na altura do exercício financeiro de 2015, já se experimentava grandes dificuldades de cunho fiscal. Ora, é, justamente, em tempos de crise que maior é a necessidade de uma gestão fiscal eficiente. É certo que, dentre os mecanismos de boa gestão, há o da limitação de empenho. O gestor dele deve fazer uso. Entretanto a LRF, expressamente, excepciona do crivo da limitação de empenho as despesas obrigatórias por força da constituição ou da lei. Sendo assim, não é permitido, em regra, deixar de se honrarem os compromissos com a previdência social, cujo custeio decorre de previsão na lei de regência. A austeridade, a princípio, deve alcançar, tão somente, as demais despesas.

É de se lembrar que este Tribunal posiciona-se há anos pela importância da solvência dos regimes previdenciários (seja o geral, seja o próprio). O não cumprimento de obrigações na espécie (ainda que venham a ser objeto de parcelamento) vulnera o sistema, comprometendo, inclusive, gestões futuras, que, ao fim e ao cabo, terão que arcar com obrigações correntes crescentes, para fazer frente a eventuais parcelamentos assumidos ou gerados por gestões anteriores.

No presente caso, os elementos preditos reclamam a imputação da reprimenda máxima, a recomendação ao legislativo de rejeição das contas.

No que concerne à não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF e à reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal, a auditoria aponta os seguintes percentuais da receita corrente líquida despendidos com pessoal: 1º quad./2015= 72,37%; 2º quad./2015= 67,67%; e 3º quad./2015= 67,90%. Não bastassem tais percentuais, de per si reveladores da má gestão de pessoal, a auditoria trouxe à baila que, desde o exercício anterior, já se observava o descumprimento da LRF. Mais especificamente: 1º quad./2014= 65,94%; 2º quad./2014= 67,03% e 3º quad./2014= 71,20%.



No meu entendimento, resta caracterizada a conduta contumaz do Prefeito, ainda que se exclua o último quadrimestre de 2015, período em que se deu seu afastamento por força de intervenção estadual. Em deferência ao rigor técnico, tal providência, a desconsideração do 3º quadrimestre de 2015, há de ser observada, embora, e não há como não reconhecer, fosse muito pouco provável que o Prefeito alterasse seu comportamento nos últimos 45 (quarenta e cinco) dias que se seguiram do início da intervenção até o final do exercício financeiro de 2015.

Mister destacar o que se apresenta, neste instante, como ponto nodal: a desconsideração da extrapolação ocorrida no 3º quadrimestre de 2015 não altera o quadro de recalitrância. O Prefeito passou 05 (cinco) quadrimestres completos com despesas de pessoal acima do limite legal. Circunstância essa que enseja a imputação da reprimenda máxima, a recomendação de rejeição das suas contas.

Não se pode olvidar que os gastos com pessoal representam percentual significativo da receita corrente líquida. Razão, por si só, para merecerem tratamento específico na própria Constituição Federal. E é em sua homenagem que se impõe concluir cuidar-se de matéria que requer análise sempre acurada. E, como já assinalado, os contornos fáticos do caso vertente ensejam a reprimenda máxima. Não se pode conceber que o gestor, por larga extensão do seu mandato, mais precisamente: por 05 (cinco) quadrimestres seguidos, abdique de dar cumprimento a dispositivo não apenas da lei fiscal, mas também da Constituição Federal (art. 169, caput, e §§3º e 4º).

A vedação a gastos excessivos com pessoal tem história. Não se cuida, por óbvio, de mero capricho do constituinte. Com o passar do tempo, com a experiência de gerações, assentou-se o entendimento de que o dispêndio excessivo em tal seara reflete uma má gestão dos recursos públicos. Este é o substrato sobre o qual se funda a norma constitucional. Essa é a regra: gastos excessivos com pessoal representam má gestão pública. Mesmo porque, sendo os recursos públicos escassos e inúmeras as carências, o elevado gastos com pessoal, além do limite legal, priva a população dos recursos necessários à satisfação de suas demandas por bens e serviços públicos.

Não se desconhece que, como toda regra, e no tema em debate mais ainda, haja vista tratar-se de verdadeira presunção legal (ou constitucional, se me permitem o preciosismo), sempre é possível temperamento que implique o seu afastamento. Pode-se deixar de aplicar a norma quando os contornos fáticos que a cercam não reclamam sua incidência. Dito de outra forma, é possível que o complexo fático reflita o âmbito de incidência de norma jurídica diversa. Estamos, neste ponto, militando pelo benfazejo campo teórico. Prosseguindo nele, e sem perder de vista a esfera dos gastos de pessoal, pode-se vislumbrar a possibilidade de o gestor deparar-se com a seguinte situação: a adoção de medidas efetivas para o reenquadramento das despesas com pessoal impossibilitaria a prestação de serviços públicos essenciais. Por certo, tal circunstância caracterizaria o âmbito de incidência do princípio constitucional da continuidade do serviço público, que, por sua vez, está atrelado à satisfação de direitos sobranceiros (saúde, educação, etc.). Mas tal situação não resta configurada nos autos. Sem esquecer que, em casos que tais, o ônus da prova caberia ao gestor. Mesmo porque, de concreto, resta demonstrada a reiterada extrapolação do limite de gastos com pessoal, sendo necessária, de sua parte, a produção de prova que seria capaz de eximi-lo da observância da norma constitucional que, em última instância, dá suporte à legislação complementar predita. Prova essa que demonstrasse a presença de elementos fáticos que reclamariam a incidência de norma constitucional diversa.

E não se pense que aqui se lhe exige prova impossível ou além de suas possibilidades. Ora, quem melhor do que o Prefeito para reunir os elementos que lastream suas decisões? Sobretudo, aquelas de relevância, que exigiram a mobilização de larga porção



da receita municipal. É justamente a sua significância que impõe cuidados redobrados, tanto assim que mereceu o tratamento constitucional em comento. Ao gestor, dotado do mínimo de zelo que dele se espera, não escaparia o aviso incontestado pelo excesso de gastos, pela extrapolação do limite de despesas com pessoal. Ocasão mais do que propícia para proceder ao devido levantamento das necessidades municipais. Somente no caso em que se revelasse absolutamente premente a permanência do número de servidores é que restaria justificada a manutenção dos dispêndios. Vale dizer, o Prefeito só poderia tomar tal decisão fiado em estudo específico que a lastreasse. Essa é, ao meu ver, a conduta que bem qualifica a atuação do gestor na seara em tela. O que não tem cabimento, com a devida vênia aos entendimentos divergentes, é permitir ao gestor a via do improvisado. Dito de outra forma, frente à presunção que funda o art. 169, caput e §§3º e 4º, da CF, não se concede ao gestor a prerrogativa de improvisar ou de exercitar sua própria convicção acerca do tema que resulte no afastamento da norma constitucional. Vale dizer, o que se exige do gestor é que promova as medidas preconizadas na norma predita, de forma a dar efetividade à regra limitadora de gastos com pessoal. O que não se concebe é a passagem de vários quadrimestres, englobando mais de 01 (um) exercício financeiro, sem que tenham sido empreendidas medidas no grau necessário para dar efetividade ao comando constitucional, limitando as despesas com pessoal ao percentual da receita corrente líquida preconizado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em suma, no caso vertente, o Prefeito não observou o limite de gastos com pessoal por 05 (cinco) quadrimestres seguidos, iniciados no primeiro quadrimestre de 2014 até o segundo quadrimestre de 2015, sendo excluído o quadrimestre seguinte não porque ocorreu o reenquadramento, mas pela superveniência de intervenção estadual que o afastou da chefia do poder executivo, em meados de novembro de 2015. Resta caracterizada a contumácia de sua conduta ao não adotar, na extensão e profundidade que se faziam necessárias, as medidas preconizadas no art. 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, mantendo, por conseguinte, gastos com pessoal superiores ao limite preconizado no art. 20, III, 'b', da LRF. O que enseja a reprimenda máxima, que, em sede de prestação de contas de governo, assume a forma de recomendação ao legislativo municipal de rejeição de suas contas.

Quanto à não disponibilização para a sociedade do conjunto integral de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527 /2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Insuficiente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, trata-se de irregularidade que merece a devida reprimenda. No presente caso, entendo que a sanção adequada seria a multa, cuja imputação deve dar-se no bojo de processo específico. Dito de outra forma, não vislumbro a presença de circunstância fática que enseje a reprimenda da rejeição das contas. A auditoria não apontou elementos que revestissem de gravidade a ocorrência em comento, capaz de macular as contas, como, por exemplo, a reincidência do gestor ou conduta específica voltada à sonegação de informações capazes de desvelar outras irregularidades praticadas pela gestão.

VOTO pelo que segue:

1. CONTAS DE GOVERNO. REJEIÇÃO. PRESENÇA DE IRREGULARIDADES GRAVES ATRIBUÍDAS AO PREFEITO. ASSUNÇÃO DO INTERVENTOR ESTADUAL EM MEADOS DE NOVEMBRO DE 2015. JUSTIFICADOS EVENTUAIS LAPSOS NO INÍCIO DA



INTERVENTORIA, EM QUE NÃO SE DISPUNHA DO CONHECIMENTO NECESSÁRIO DA REALIDADE MUNICIPAL.

2. Não recolhimento pelo Prefeito das contribuições previdenciárias devidas ao regime próprio, sendo R\$ 815.969,55 retidos dos servidores e não repassados, e R\$ 944.976,42 da parte patronal, equivalentes, respectivamente, a 25,32% e 26,88% do total devido.

3. Os valores anteditos são expressivos, seja em termos absolutos seja enquanto percentuais do total devido de obrigações previdenciárias, contribuindo para onerar seara já bastante combalida, na qual se constata que, a despeito de contar com bens e direitos, a valor presente, que montam em R\$ 169.514.961,02, o plano financeiro apresentou, em 2015, déficit atuarial de R\$ 980.858.085,88.

4. Não deve o gestor fiar-se na situação presente do relativamente novo Plano Previdenciário para deixar de recolher as contribuições correntes, que, certamente, farão muita falta no pagamento futuro dos benefícios, que ficarão a cargo de gestões vindouras.

5. O Prefeito não observou o limite de gastos com pessoal por 05 (cinco) quadrimestres seguidos, iniciados no primeiro quadrimestre de 2014 até o segundo quadrimestre de 2015, caracterizando a contumácia de sua conduta, não adotando, até seu afastamento, em meados de novembro de 2015, as medidas preconizadas no art. 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, em toda a extensão e profundidade com que eram requeridas, mantendo, por conseguinte, gastos com pessoal superiores ao limite preconizado no art. 20, III, 'b', da LRF.

6. Foge à razoabilidade imputar reprimenda máxima ao interventor que assumiu em meados do mês de novembro do exercício financeiro aqui apreciado, sendo de se esperar que tenha se dedicado a medidas emergenciais que exigiram sua imediata e redobrada atenção, restando justificados lapsos eventuais no cumprimento de obrigações previdenciárias. Ademais, não se poderia exigir daquele que assumia a chefia do poder executivo em situação excepcional conhecimento da realidade municipal na profundidade necessária para, no exíguo período de cerca de 45 (quarenta e cinco) dias, pôr cobro aos gastos excessivos com pessoal.



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;

Bruno Coutinho Martiniano Lins:

CONSIDERANDO o não recolhimento pelo Prefeito das contribuições previdenciárias devidas ao regime próprio, sendo R\$ 815.969,55 retidos dos servidores e não repassados, e R\$ 944.976,42 da parte patronal, equivalentes, respectivamente, a 25,32% e 26,88% do total devido;

CONSIDERANDO que os valores anteditos são expressivos, seja em termos absolutos, seja enquanto percentuais do total devido de obrigações previdenciárias, contribuindo para onerar seara já bastante combalida, na qual se constata que, a despeito de contar com bens e direitos, a valor presente, que montam em R\$ 169.514.961,02, o plano financeiro apresentou, em 2015, déficit atuarial de R\$ 980.858.085,88;

CONSIDERANDO que não deve o gestor fiar-se na situação presente do relativamente novo Plano Previdenciário para deixar de recolher as contribuições correntes, que, certamente, farão muita falta no pagamento futuro dos benefícios, que ficarão a cargo de gestões vindouras;

CONSIDERANDO que o Prefeito não observou o limite de gastos com pessoal por 05 (cinco) quadrimestres seguidos, iniciados no primeiro quadrimestre de 2014 até o segundo quadrimestre de 2015, caracterizando a contumácia de sua conduta, não adotando, até seu afastamento, em meados de novembro de 2015, as medidas preconizadas no art. 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, em toda a extensão e profundidade com que eram requeridas, mantendo, por conseguinte, gastos com pessoal superiores ao limite preconizado no art. 20, III, 'b', da LRF;

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 Gravatá a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Bruno Coutinho Martiniano Lins, relativas ao exercício financeiro de 2015.

Mario Cavalcanti De Albuquerque:

CONSIDERANDO que foge à razoabilidade imputar reprimenda máxima ao interventor, que assumiu em meados do mês de novembro do exercício financeiro aqui apreciado, sendo de se esperar que se tenha dedicado a medidas emergenciais que exigiram sua imediata e redobrada atenção, restando justificados lapsos eventuais no cumprimento de obrigações previdenciárias, fruto da ausência de conhecimento, na extensão e profundidade requeridas, das dificuldades enfrentadas pelo município;

CONSIDERANDO que não se poderia exigir daquele que assumia a chefia do poder executivo em situação excepcional conhecimento da realidade municipal na profundidade necessária para, no exíguo período de cerca de 45 (quarenta e cinco) dias, pôr cobro aos gastos excessivos com pessoal;

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 Gravatá a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Mario Cavalcanti De Albuquerque, interventor estadual, relativas ao exercício financeiro de 2015.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Gravatá, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Adotar metodologia para estimativa da receita que atenda a critérios técnicos já consagrados, atentando, sobretudo, para o comportamento da série histórica da receita efetivamente arrecadada nos exercícios anteriores.
2. Proceder não apenas à formalização da programação financeira e do cronograma de desembolsos, mas também à sua atualização ao longo do exercício, levando em conta, sendo o caso, a necessidade de limitação de empenhos.



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 %	32,44 %	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 %	99,14 %	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 %	18,29 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	67,90 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	Somatório da receita tributária e das transferências previstas	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% 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.	R\$ 4.961.535,05	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	90,89 %	Sim
	Limite das alíquotas de	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº	Salário de			



Previdência	contribuição - Aposentados	9.717/98	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
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 - 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)	12,00 %	Sim
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.	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)	12,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator