



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE PERNAMBUCO, CONSELHEIRO MARCOS LORETO;**

Ref.: Processo TC 1440062-5

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO**, órgão previsto no artigo 130 da Constituição da República, com fulcro no art. 127, *caput*, da Constituição da República, art. 114, I e III, da Lei Estadual n. 12.600, de 14 de junho de 2004, vem apresentar, respeitosamente,

RECURSO ORDINÁRIO

contra o parecer prévio que opinou pela aprovação, com ressalvas, das contas do exercício de 2013, do Prefeito de Caruaru. Requer a juntada das razões em anexo, com a devida formalização processual, para os fins de direito.

Nestes Termos,
Pede e Aguarda Deferimento;

Recife, 30 de maio de 2018.

CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL
Procurador do Ministério Público de Contas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

RAZÕES DO RECORRENTE

Recorrente: **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Recorrido: **JOSÉ QUEIROZ DE LIMA**

Egrégio Tribunal

Preclaro Relator

DOS FATOS

As contas foram dadas como regulares, com ressalvas, de acordo com a seguinte fundamentação:

"Assim, diante do exposto,

CONSIDERANDO que o presente processo se refere às contas de governo, 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, apresentadas na forma de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária, demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao legislativo, bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

CONSIDERANDO os termos dos Relatórios de Auditoria, da defesa, da Nota Técnica de Esclarecimento e do Parecer Ministerial nº 371/2017;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

CONSIDERANDO que as receitas provenientes da dívida ativa do município representaram apenas 3,36% do saldo da dívida ativa do exercício de 2012; CONSIDERANDO que a liquidez corrente negativa do município, apesar do decréscimo de aproximadamente 23% no déficit financeiro do ente, entre os exercícios de 2012 e 2013, compromete a capacidade de pagamento do município frente às suas obrigações de curto prazo;

CONSIDERANDO o aumento do déficit dos Planos Financeiro e Previdenciário do RPPS, bem como a redução de 46,50% das disponibilidades financeiras do Plano Financeiro do RPPS;

CONSIDERANDO o dever do governante de zelar para que o regime ofereça tanto segurança jurídica ao conjunto dos segurados do sistema, quanto 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;

CONSIDERANDO as divergências entre as informações constantes do sistema SAGRES, do SISTN e da presente prestação de contas;

CONSIDERANDO que, após a apreciação da Defesa, o percentual de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino representou 23,00% das receitas de impostos e transferências;

CONSIDERANDO que a Prefeitura Municipal de Caruaru conseguiu retornar ao limite constitucional de 25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino já no exercício de 2014, alcançando o percentual de 25,39% na aplicação dessa receita;

CONSIDERANDO que os demais limites constitucionais e legais foram observados, destacando-se o percentual de 87,55% dos recursos do FUNDEB aplicado na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, bem como de 27,31% da receita vinculável em saúde aplicado nas ações e serviços públicos de saúde;

CONSIDERANDO o descumprimento do limite para a despesa total com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, alcançando os percentuais de 57,06%, 56,40% e 55,47% da RCL no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2013, respectivamente;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

CONSIDERANDO que a Prefeitura Municipal de Caruaru conseguiu manter-se abaixo do limite da despesa total de pessoal (54%) já no 1º quadrimestre de 2014, alcançando o percentual de 52,92% da RCL;

CONSIDERANDO o Acórdão T.C. Nº 1988/15 desta Corte de Contas, proferido no julgamento do Recurso Ordinário interposto à decisão proferida nos autos do Processo de Gestão Fiscal TCEPE nº 1340339-4, da Prefeitura Municipal de Caruaru, relativa ao 1º quadrimestre do exercício de 2013, no sentido de que restou configurada a hipótese de suspensão de prazos prevista no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que, para fins de análise de contas de governo, o descumprimento do limite relativo às Despesas Totais com Pessoal (DTP) é considerado, sobretudo quando mantido nos mesmos patamares, ou em ascensão, mas, no caso em análise, o registro é no sentido de redução dessas despesas (DTP) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL);

CONSIDERANDO a jurisprudência deste Tribunal de Contas (processos TCE Nº 15100075-0, TCE-PE Nº 15100100-5, TCE-PE Nº 1340339-4, TCE-PE Nº 1340083-6, TCE-PE Nº 1270065-4, TCE-PE Nº 1460085-7, TCE-PE Nº 1470051-7 e TCE-PE Nº 1380050-4);

CONSIDERANDO que a transparência da gestão é importante requisito para o exercício da cidadania, cabendo ao gestor fornecer à população, no mínimo, as informações exigidas por lei, e o que se pode verificar é que o poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF (Lei Complementar nº 101/2000) e na Lei nº 12.527/2011 (LAI);

CONSIDERANDO que os demais achados apontados pela auditoria, apesar de não ensejarem a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, requerem a emissão de determinações para que não voltem a se repetir em exercícios futuros;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, VOTO pela emissão de Parecer



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Prévio recomendando à Câmara Municipal de Caruaru a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Sr. José Queiroz de Lima, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.”

DA ADMISSIBILIDADE

O recurso é tempestivo nos termos do art. 78, § 1º c/c art. 77, § 5º da LOTCE (Lei Estadual n.º 12.600/04), que estabelece ter o Ministério Público prazo em dobro para recorrer, 60 (sessenta) dias.

A deliberação recorrida foi publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE-PE em 18/04/2018, tendo seu termo final em 18/06/2018, restando evidenciada a tempestividade da presente interposição.

Ainda subscritor atuou na sessão de julgamento.

DO MÉRITO

A deliberação deve ser revista pelos motivos abaixo descritos:

Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual inferior aos 25% definidos no art. 212 da Constituição Federal

O voto recorrido assim tratou do assunto:

"No tocante à aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual inferior aos 25% definidos no art. 212 da Constituição Federal, observo os seguintes percentuais aplicados pelo município:

Exercício	Percentual	Processo
2009	28,14%	TCE-PE nº 1040087-4
2010	26,86%	TCE-PE nº 1140113-8
2011	25,27%	TCE-PE nº 1240103-1
2012	24,13%	TCE-PE nº 1340081-2
2013	23,00%	TCE-PE nº 1440062-5

Fonte: Relatório de Auditoria e Relatório Complementar (TCE-PE nº 1440062-5)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Note-se que, no exercício seguinte ao ora em análise, em 2014, o município cumpriu o limite constitucional, atingindo o percentual de 25,39% na aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme registra o Inteiro Teor da Decisão relativa ao Parecer Prévio emitido em sede do processo TCE-PE Nº 15100100-5.

Verifico, ainda, que os demais limites constitucionais e legais foram cumpridos, destacando-se, inclusive, alguns percentuais acima do limite legal, a saber, 87,55% dos recursos do FUNDEB aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, bem como 27,31% da receita vinculável em saúde foram aplicados nas ações e serviços públicos de saúde.

Neste contexto, entendo que o apontamento em análise não tem o condão de, por si só, macular a Prestação de Contas, em consonância com a jurisprudência desta Corte (processos TCE-PE Nº 1270065-4, TCE-PE Nº 1460085-7, TCE-PE Nº 1470051-7 e TCE-PE Nº 1380050-4), bem como acompanho o opinativo do MPCO no sentido de não afastar a irregularidade, sendo cabível a expedição de determinação para que seja aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino, pelo menos, 25% das receitas provenientes de impostos.”

Na opinião do Ministério Público a deliberação deve ser revista neste ponto pelos vários motivos abaixo descritos:

Uniformidade das decisões do TCE-PE

O descumprimento do percentual em educação é considerado conduta relevante que leva à rejeição de contas, como no Processo TC 1002427-0. Neste caso, se tratava do primeiro ano de gestão do prefeito de Recife, o ano de 2009, e esta era a única irregularidade relevante e houve a rejeição.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Do entendimento da Justiça Eleitoral, destinatária final deste parecer prévio

O julgamento de contas de prefeito é um procedimento complexo, que une TCE, Câmara de Vereadores e Justiça Eleitoral. Ora, a destinatária final esta manifestação conjugada já tem entendimento consolidado da extrema gravidade do descumprimento de percentual em educação.

Esta é uma irregularidade grave, considerada reiteradamente pelo Poder Judiciário como improbidade. Vale transcrever o que consta do site do TSE sobre o Respe 24659, julgado em 27 de novembro de 2012:

"Os ministros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mantiveram, na noite desta terça-feira (27), o indeferimento do registro de candidatura de José Luiz Rodrigues ao cargo de prefeito do município de Aparecida, em São Paulo. Ele teve o pedido de registro indeferido pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) por ter suas contas reprovadas no exercício de 2008, quando estava no cargo de prefeito da cidade.

As contas foram reprovadas pela Câmara de Vereadores de Aparecida por insuficiência de aplicação de recursos em educação, conforme determina a Constituição Federal. O artigo 212 determina que os municípios devem aplicar anualmente, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O tribunal regional negou o registro de José Luiz Rodrigues sob o fundamento de que o candidato deixou de aplicar na área de educação percentual superior a 10% do exigido pela Constituição, configurando ato doloso de improbidade administrativa. A Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/1990), modificada pela Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010), considera inelegível os candidatos que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável, configurando ato doloso de improbidade administrativa. Neste caso, a inelegibilidade é de oito anos.

A defesa de José Luiz Rodrigues sustentou que, na época em que foi prefeito de Aparecida, o candidato



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

teria gasto na rubrica específica 22,85%, ao invés dos 25% determinados pela Constituição Federal.

A relatora, ministra Nancy Andrighi, fundamentou o voto no sentido de que, no caso, ficou caracterizada a inelegibilidade prevista na legislação, pressupondo que as contas do cargo em função pública foram rejeitadas por decisão irrecorrível do órgão competente em razão de irregularidade insanável, configurando ato doloso de improbidade administrativa. Sustentou que o argumento de que teriam sido aplicados 22,85% em educação não inviabiliza o texto legal.

Ao divergir, o ministro Marco Aurélio disse que, no caso, considerado o percentual de 25% exigido pela Constituição, se aplicou na educação 22,85%. 'Será que podemos enquadrar nessa deficiência a prática de um ato doloso, de improbidade, para fins de assentar a inelegibilidade por oito anos do chefe do Poder Executivo?', questionou. No seu entendimento, não. 'A Justiça Eleitoral deve estar atenta a outras transgressões, não ao fato de não se ter alcançado em certo gasto preconizado pela Constituição Federal'.

O ministro Dias Toffoli, no entanto, rebateu a divergência de Marco Aurélio. Afirmou que 'as políticas afirmativas são colocadas em texto legal exatamente porque a realidade teima em não implementá-las'. Sustentou que a realidade demonstra que, em ano de eleição, os prefeitos deixam de aplicar as verbas vinculadas para aplicar em outros investimentos e fazer inaugurações, trazer uma imagem mais positiva àquela gestão. 'Daí a política afirmativa ser estabelecida por lei constitucional', afirmou.

Também a ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, presidente da Corte, afirmou que o caso é de análise de norma constitucional, nada importando o percentual faltante para se chegar aos 25%. Afirmou que, como advogada, já escutou pessoas dizerem que não aplicavam tanto em educação em ano não eleitoral porque o fato não aparecia e, portanto, naquele ano, não dava voto"



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Portanto, a própria Justiça Eleitoral, destinatária do parecer prévio, considera que é ato doloso de improbidade administrativa, deixar de aplicar 25% no ensino "***nada importando percentual faltante***".

Ora, num Estado Federativo é imperioso para o prestígio das leis e da democracia que os tribunais locais, como o TCE-PE, não divirjam dos pronunciamentos sedimentados das Cortes Federais superiores, notadamente, o STF, o STJ e o TSE.

Não estamos tratando de um percentual ínfimo, mas **de 2%** do orçamento municipal. Transmutando os números em reais, de cada 100 reais que deveriam ser aplicados em educação por força imperativa da Constituição Federal, deixou-se de **aplicar 8 (oito) reais**, o que faz muita diferença.

Respeitosamente, repisamos as palavras da ministra Cármen Lúcia, transcrita acima: "***o caso é de análise de norma constitucional, nada importando o percentual faltante para se chegar aos 25%***".

Da natureza de improbidade da conduta versada

Ora, pedimos vênua para trazer julgado do Tribunal Superior Eleitoral que, didaticamente, torna claro que a questão se caracteriza, segundo o Judiciário, como **improbidade**, Vide ementa:

"RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, g, DA LC 64/90. NÃO APLICAÇÃO. PERCENTUAL MÍNIMO RECURSOS. EDUCAÇÃO. ART. 212 CF/88. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. ATO DOLOSO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEGADO PROVIMENTO.

1. A educação é direito indisponível, prioritariamente garantido, na esfera municipal, para o ensino infantil e fundamental (art. 211, § 2º, da CF/88) e imune à discricionariedade do agente político. Precedente do STF.

2. A desaprovação de contas de prefeito, por meio de decreto legislativo, em virtude da não aplicação do percentual mínimo de 25% exigido pelo art. 212 da CF/88, configura irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa, incidindo a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC 64/90. Precedente.

*3. Na espécie, é incontroverso que o recorrente deixou de aplicar em educação 10% dos 25% exigidos pelo art. 212 da CF/88, **irregularidade insanável e hipótese de violação de princípios da administração pública. Configurou-se, ainda que em tese, o ato doloso de improbidade administrativa** previsto no art. 11, II, da Lei 8.429/92.4. Recurso especial não provido'*
(REspe 24659 SP; Relatora Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI)

O julgado é claro, não dando margem a tergiversações. Ainda, a orientação é objetiva, não dando margem a ponderação em relação a um eventual percentual ínfimo que falta ser alcançado.

Não vemos como sustentar a aprovação com ressalvas de uma conduta que os tribunais superiores tomam como ato doloso de improbidade administrativa. Aliás, se assim fizermos estaremos interpretando a Constituição de forma diferente e contrária ao estabelecido pelos tribunais nacionais, o que se afigura contrário aos princípios da segurança jurídica, pois a interpretação do direito federal deve respeitar as emanções das cortes superiores competentes.

No mesmo sentido, outro julgado do TSE:

*"Eleições 2012. Registro de candidatura. Indeferimento. Rejeição de contas. Inelegibilidade. Art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Incidência. A abertura de crédito suplementar sem a prévia autorização legal e **a não aplicação do percentual mínimo constitucional da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino constituem vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, incidindo a inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90. Recurso especial provido, para indeferir o registro do candidato'***
(REspe 32574 MG; Relator Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Corroborando com o ora exposto o voto do Conselheiro Valdecir Pascoal que na sessão de julgamento divergiu do voto da relatora, nos seguintes termos:

"Peço vênias para divergir dos colegas, acompanhando os termos do Parecer do Ministério Público, especialmente pelo descumprimento do percentual mínimo na educação."

Portanto, deve haver manutenção da irregularidade levando a rejeição das contas, por si só, pois se trata, segundo o Poder Judiciário no precedente acima citado, um **"vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa"**.

Descumprimento no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2013 do limite para a despesa total com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal

A deliberação recorrida assim se manifestou sobre a matéria:

"Em relação ao descumprimento dos valores e limites constitucionais e legais apontados no Relatório de Auditoria (fls. 763), inicialmente destaco o apontamento da Auditoria referente ao limite da despesa total de pessoal, com o registro de que a prefeitura teria se desenquadrado no 2º quadrimestre de 2012 e – considerando que os prazos foram duplicados em razão do baixo crescimento do PIB – deveria ter reduzido o excedente em pelo menos 1/3 até o 1º quadrimestre de 2013 e retornado ao limite de 54% até o 3º quadrimestre de 2013.

Apesar do opinativo do MPCO, no sentido da permanência da irregularidade, observo que esta Corte de Contas, em sede do Recurso Ordinário interposto à decisão proferida nos autos do Processo TCE-PE nº 1340339-4, que julgou irregular a gestão fiscal da Prefeitura Municipal de Caruaru relativa ao 1º quadrimestre do exercício financeiro de 2013, entendeu que os Decretos Estaduais nº 39.119/2013 e nº 39.723/2013, que declaram situação de emergência diante da forte estiagem verificada no Município de Caruaru, configuram a hipótese de suspensão de prazos prevista no art. 65 da Lei de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Responsabilidade Fiscal, julgando Regular a Gestão Fiscal, conforme o acórdão a seguir:

**PROCESSO TCE-PE Nº 1403993-0
RECURSO ORDINÁRIO UNIDADE
GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL
DE CARUARU INTERESSADO: Sr.
JOSÉ QUEIROZ DE LIMA RELATOR:
CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO
CAMPOS ÓRGÃO JULGADOR:
TRIBUNAL PLENO ACÓRDÃO T.C. Nº
1988/15**

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1403993-0, referente ao RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARUARU NO EXERCÍCIO DE 2013, AO ACÓRDÃO T.C. Nº 296/14 (PROCESSO TCEPE Nº 1340339-4), ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70, 71, § 3º, e 75, da Constituição Federal e no artigo 39 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco); CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dispõe, em seus artigos 56, 57 e 59, sobre as atribuições dos Tribunais de Contas na fiscalização de seu cumprimento, ratificadas pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, especialmente no artigo 14; CONSIDERANDO que, no período de referência correspondente ao 1º quadrimestre de 2013, os gastos com



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

peçoal permaneceram acima do limite estabelecido na LRF;

CONSIDERANDO os Decretos Estaduais nº 39.119/2013 e nº 39.723/2013, que declaram situação de emergência diante da forte estiagem verificada no Município de Caruaru, restando configurada a hipótese de suspensão de prazos prevista no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, (grifo nosso)

Em CONHECER do recurso interposto e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO, para julgar REGULAR, COM RESSALVAS, a Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Caruaru, relativa ao 1º quadrimestre de 2013, dando-lhe quitação.”

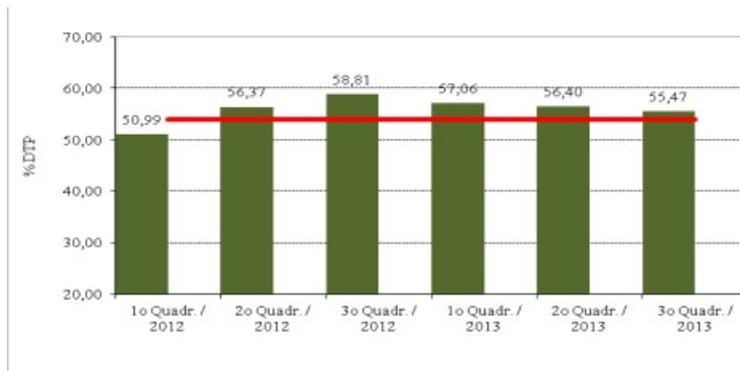
Para fins de análise de contas de governo, o descumprimento do limite relativo às Despesas Totais com Pessoal (DTP) é considerado, sobretudo quando mantido nos mesmos patamares, ou em ascensão, mas, no caso em análise, o registro é no sentido de redução destas despesas (DTP) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) (1º Q. 57,06%, 2ºQ. 56,40% e 3ºQ. 55,47%).

Importa ressaltar, ainda, que a Prefeitura Municipal de Caruaru conseguiu manter-se abaixo do limite da despesa total de pessoal (54%) já no 1º quadrimestre de 2014, alcançando o percentual de 52,92% da RCL, conforme registros do Relatório de Auditoria relativo à Prestação de contas do exercício de 2014 (Processo TCE-PE Nº 15100100-5). Neste contexto, entendo que este apontamento da Auditoria não deve ser considerado na Prestação de Contas, em consonância com a jurisprudência desta Corte (Processos TCE-PE Nº 1340083-6 e TCE-PE Nº 15100075-0).”

Inicialmente, cabe salientar que o descumprimento dos limites de gastos com pessoal pelo município, impostos pela LRF, iniciou-se no 2º quadrimestre de 2012, conforme relatório da auditoria:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



"Em virtude do baixo crescimento do PIB, nos termos do artigo nº 66 da LRF, verificado em relação ao 3º e 4º trimestres de 2012, os prazos de reenquadramento ao limite da despesa com pessoal, referentes aos Relatórios de Gestão Fiscal dos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2012 foram duplicados. Conforme se observa no gráfico anterior, a Prefeitura de Caruaru desenquadrava-se inicialmente no 2º quadrimestre de 2012 devendo reduzir em pelo menos 1/3 o excedente até o 1º quadrimestre de 2013 e retornar ao limite de 54% até o 3º quadrimestre de 2013. Ressalte-se, ainda, que a referida prefeitura foi alertada regularmente pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através do Ofício TC/CCE nº 347/2012, de 20/11/2012 (fls. 645), conforme art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 101/2000, por ter ultrapassado em 90% o comprometimento da sua despesa total com pessoal. Em virtude da ausência de adoção de medidas no sentido de reduzir o montante de 1/3 da despesa de pessoal até o final do 1º quadrimestre de 2013, aplicou-se ao Sr. José Queiroz de Lima, multa no valor de R\$ 19.200,00, conforme Acórdão TC nº 296/14 proferido no Processo TC nº 1340339-4."

Após extrapolar o limite no 2º quadrimestre de 2012, o percentual seguiu elevando-se no quadrimestre subsequente quando, em tese, deveria haver redução para reenquadramento, isto ocorreu porque o Chefe do Executivo local manteve-se inerte, não adotando nenhuma medida efetiva para redução dos gastos ao limite legal.

Em relação aos Decretos Estaduais nº 39.119/2013 de 18/02/2013 e nº 39.723/2013 de 18/03/2013, citados pela relatora, que estatuíram o estado de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

emergência por 180 dias, não servem como argumento para dirimir a irregularidade, já que não abrangem o lapso temporal descrito no art.23 da LRF. Inclusive, durante sua validade houve uma redução gradativa do percentual de gastos, demonstrando que estes não dificultaram o reenquadramento.

Ademais, a prova que o estado de emergência não interferiu no reenquadramento do limite é que a defesa não utilizou-se do argumento, referindo-se apenas aos aumentos do salário-mínimo e do piso salarial dos professores, motivo que foi devidamente rebatido no Parecer do MPCO, vejamos:

"Os motivos alegados como dificultadores do ajuste consistem em fatores previsíveis, os quais devem ser considerados no planejamento realizado pelo Gestor, não constituindo, portanto, argumento capaz de afastar a impropriedade relativa à inobservância do limite de despesas com pessoal previsto na LRF. Neste ponto, cumpre transcrever excerto da deliberação proferida pelo Pleno desta Corte de Contas no julgamento do Recurso Ordinário T.C. n.º 1302556-9:

A majoração do salário mínimo e a instituição do piso salarial do magistério público não são eventos autorizadores do descumprimento do limite de gastos com pessoal, mas fatores que impõem ao gestor a adoção de medidas proativas, no sentido de se readequar à margem. Este Tribunal de Contas do Estado – TCE, em sede de Consulta, já assentara entendimento nesse sentido, respondendo que "se, ao implantar o piso nacional de remuneração, a despesa total com pessoal ultrapassar os limites definidos no art. 20 da LRF, a Administração Pública deverá adotar medidas compensatórias a fim de corrigir o desequilíbrio por acaso gerado, pois, configurada a hipótese prevista no art. 23 da LRF, (...)". (Precedentes – Processo TC nº 1004667-7, Órgão Pleno, d.j. 23 de março de 2011; Processo TC nº 1103410-5, Órgão Pleno, d.j. 06 de julho



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

de 2011). E o mesmo raciocínio se dá com relação à majoração anual do salário mínimo. Uma vez que seu valor sofre reajuste a cada período de 12 (doze) meses, por força do que determina a própria Lei Maior, e recentemente com a publicação da Lei nº 12.382/2011, que estabeleceu diretrizes para a política de valorização do salário mínimo a vigorar entre 2012 e 2015, não há que se falar em gastos emergentes que fogem à vontade do gestor. Uma vez que são de prévio conhecimento do Chefe do Executivo os valores que serão devidos pelo Município ao longo de cada exercício a título de salário, é ônus que se lhe incumbe proceder à readequação prévia de gastos que garantam o cumprimento das metas exigidas com o dispêndio destinado à folha de pessoal. (Grifamos)''

Vale lembrar que o recorrido, no exercício 2013, estava iniciando o segundo mandato frente à administração da municipalidade, e que a extrapolação do limite de gastos com pessoal ocorreu no período de reeleição, talvez por isso não tenha realizado os devidos ajustes para reenquadramento.

Enfatiza-se que o descontrole fiscal compromete o Poder Executivo no alcance de suas metas na medida em que restringe a capacidade de alocar recursos em outras áreas para atender a população, o que vai de encontro não apenas aos preceitos da LRF, mas também ao princípio da eficiência.

Pelo exposto, espera o Ministério Público a manutenção da irregularidade, que por si só não leva a rejeição das contas, mas somadas as demais contribui para esta.

Liquidez corrente negativa

O voto recorrido manifestou-se sobre irregularidade nos seguintes termos:

"CONSIDERANDO que a liquidez corrente negativa do município, apesar do decréscimo de aproximadamente 23% no déficit financeiro do ente, entre os exercícios de 2012 e 2013, compromete a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

capacidade de pagamento do município frente às suas obrigações de curto prazo;"

Apesar de ter destacado a conduta, a deliberação não considerou que um *déficit* financeiro de mais de 20% da receita orçamentária como merecedor de ensejar sanção ao gestor, indo de encontro aos princípios da Administração Pública.

A despeito de ter havido um decréscimo no déficit financeiro e a defesa ter alegado que a auditoria não apontou o descumprimento das obrigações de curto prazo, isso não atenua a irregularidade, pois existem várias necessidades urgentes da população que podem ter sido ignoradas pela impossibilidade da administração de honrar com o pagamento.

Repisamos que o gestor estava no seu segundo mandato frente à prefeitura, tempo suficiente para equilibrar as finanças do município.

Sendo, portanto, a irregularidade relevante para contribuir para rejeição das contas.

As receitas provenientes da dívida ativa do município representaram apenas 3,36% do saldo da dívida ativa do exercício anterior

A deliberação recorrida tratou a irregularidade da seguinte forma:

"CONSIDERANDO que as receitas provenientes da dívida ativa do município representaram apenas 3,36% do saldo da dívida ativa do exercício de 2012;" ...

"DETERMINO, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Caruaru, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação do presente Parecer Prévio, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:" ...

"2. Incrementar a arrecadação das receitas da dívida ativa, cujo volume realizado continua sendo pouco representativo em face do montante de créditos inscritos;"



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Inicialmente, deve-se considerar que o município atravessava um momento de baixo crescimento do PIB em 2012 seguido pelo estado de emergência no exercício 2013, além de apresentar um *déficit* financeiro de mais de 20% da receita orçamentária, sendo, por isso, imperiosa a captação de novos recursos.

Desta forma, as receitas provenientes da dívida ativa serviriam como possível válvula de escape para o financiamento do Governo Municipal, contribuindo para diminuição do déficit das contas.

Portanto, a irregularidade apesar de formal, principalmente pelo momento que atravessava o município, deve ser considerada para junto com as demais ensejar na rejeição da Prestação de Contas do Município.

Inconsistências entre os dados constantes na prestação de contas e nos sistemas SAGRES e SISTN

O voto recorrido assim se pronunciou sobre a matéria:

"CONSIDERANDO as divergências entre as informações constantes do sistema SAGRES, do SISTN e da presente prestação de contas;" ...

"DETERMINO, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Caruaru, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação do presente Parecer Prévio, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:"...

"3. Verificar a consistência dos dados alimentados no SAGRES para que eles sejam consistentes com os demais demonstrativos enviados nas Prestações de Contas Anuais a este Tribunal de Contas

4. Zelar pela confiabilidade das informações contábeis de modo que evidenciem a real situação patrimonial do município;

5. Fortalecer o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Aplicadas ao Setor Público – NBCASP editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade;”

Apesar de a irregularidade ter sido considerada para julgamento das contas e terem sido expedidas determinações, não houve nenhuma aplicação de sanção ao prefeito e ao servidor responsável pelas inconsistências apresentadas no sistema SAGRES.

Chama-se a atenção que a alimentação tempestiva e consistente dos sistemas SAGRES e SISTN são de grande importância para ação fiscalizadora desta Corte de Contas.

Desta forma, deve o voto ser modificado para aplicação das devidas sanções aos responsáveis.

Inexistência na LDO de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com os recursos dos orçamentos

A irregularidade descrita não teve sua importância reconhecida no voto recorrido.

A matéria assim foi descrita no Parecer do Ministério Público:

"Os dispositivos da LDO do Município, elencados pela defesa (fls.814 e 815), não trazem normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com os recursos dos orçamentos, apenas fazendo referências genéricas ao controle social (art.4º, V), ao controle interno (art.72) e acompanhamento da gestão fiscal (art.12) e do cumprimento das metas (art.3º, §1º) pelo Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO e Relatório de Gestão Fiscal – RGF, não atendendo, pois, ao art.4º, I alínea e, da LRF."

Salienta-se que o controle de custos introduzido pela LRF é de suma importância para os gestores municipais, pois subsidiam as unidades da Administração no processo de tomada de decisão, fornecendo variáveis que aperfeiçoam as ações dos gestores levando a uma maior eficiência nos gastos do setor público.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Voltamos a destacar que o município enfrentava dificuldades e um planejamento eficiente de seu orçamento, com avaliação dos resultados dos programas financiados, contribuiria para alocação de recursos com maior eficiência.

Portanto, deve a irregularidade contribuir para rejeição das contas.

Deficiências nos instrumentos de planejamento da Saúde

A deliberação recorrida se pronunciou apenas para salientar que a meta de gastos com a saúde tinha sido cumprida, vejamos:

*"CONSIDERANDO que os demais limites constitucionais e legais foram observados, destacando-se o percentual de 87,55% dos recursos do FUNDEB aplicado na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, **bem como de 27,31% da receita vinculável em saúde aplicado nas ações e serviços públicos de saúde;**" (grifo nosso)*

Data vênia, para discordar das conclusões do voto recorrido. O fato de a Administração ter respeitado o limite de gastos com a saúde não significa que os recursos tenham sido alocados da forma eficiente, a deficiência nos instrumentos de planejamento apontados pela auditoria, a saber: ausência de indicadores de monitoramento dos programas de saúde e inexistência, na maioria das ações, da definição dos recursos orçamentários necessários, demonstra, claramente, a falta de planejamento com que foram gastos os recursos na saúde.

Em um país onde o número de óbitos, por falta de atendimento médico tempestivo e com qualidade, é elevado, não é possível aceitar que o município de grande porte como Caruaru não monitore de forma eficiente os recursos destinados a esta área.

Despender recursos necessários não significa destinar de forma racional estes recursos.

Sendo, desta forma, ser considerada a irregularidade para que somadas as demais ensejem a rejeição das contas ora apresentadas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Inexistência de instrumentos de transparência da gestão fiscal através da divulgação de informações em site eletrônico oficial da internet

Apesar de o voto recorrido reconhecer a importância da publicidade das ações da Administração Municipal, a irregularidade descrita não foi digna nem de constar como determinação, como solicitado no parecer ministerial, evitando que a falha não voltasse a se repetir.

O fato de a prefeitura dispor de um sítio estruturado no momento da apresentação da defesa, não ilide a irregularidade, já que esta se perpetuou no exercício 2013. Inclusive no dia 21/05/2018, durante a elaboração do Recurso, foi efetuada consulta ao sítio <https://www.caruaru.pe.gov.br/gestao/portal-da-transparencia>, e o link www.transparencianomunicipio.com.br/portal/caruarupe não apresentava dados disponíveis, demonstrando a necessidade da determinação.

O princípio da publicidade é um pilar de grande importância para que se concretize o princípio da transparência, que apesar de não descrito explicitamente no texto constitucional, é essencial para nortear a escolhas de representantes alinhados com a necessidade da população.

Desta forma, a Ministério Público considera importante que o voto seja modificado para inclusão da determinação para manutenção atualizada das informações.

Ausência de audiência pública na Casa Legislativa Municipal para avaliar o cumprimento das metas fiscais do 1º e do 2º quadrimestres de 2013

O voto recorrido não levou em consideração a irregularidade para julgamento das contas, mesmo essa tendo sido mantida no Parecer Ministerial, utilizado como parâmetro.

O Ministério Público assim descreveu a irregularidade:

"De acordo com o Relatório de Auditoria (fls.759), não foram juntadas à Prestação de Contas as Atas das Audiências Públicas realizadas durante os processos de elaboração dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos, para indicar o cumprimento do inciso I do parágrafo único do art.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

48 da LRF. Também não foram fornecidas as Atas das audiências públicas realizadas para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre conforme § 4º do art. 9º da LRF.

Não houve a apresentação das atas, mas apenas uma relação de assinaturas sem identificação do que foi apresentado ou discutido (itens 32 e 33 do CD Anexo – I).

O interessado não contestou a apresentação das Atas, mas defendeu que as relações de assinaturas seriam suficientes para comprovar a existência das 4audiências públicas (fls.820).

A defesa não merece prosperar. A apresentação das atas das audiências é uma exigência feita pela Resolução TC nº 02/2014, Anexo I, itens 32 e 33, a fim de comprovar o cumprimentos dos dispositivos da LRF. Nesse contexto, mantém-se a irregularidade com a expedição de determinação.”

A realização de audiências públicas é prevista na LRF como forma de controle social dos gastos públicos e do planejamento orçamentário-fiscal, sendo incontestável sua importância como mecanismo que permite ao cidadão visualizar as responsabilidades individuais dos gestores públicos de forma a cobrá-los pelos seus atos administrativos.

Portanto, apesar de por si só não levar a rejeição das contas, deve a irregularidade contribuir para esta.

Inexistência de divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral, descumprindo a Lei Federal nº 12.527/2011

Destaco o trecho do voto recorrido:

"CONSIDERANDO que a transparência da gestão é importante requisito para o exercício da cidadania, cabendo ao gestor fornecer à população, no mínimo, as informações exigidas por lei, e o que se pode verificar é que o poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF (Lei Complementar nº 101/2000) e na Lei nº 12.527/2011 (LAI)"



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Inicialmente, salienta-se que foi recorrente, no exercício 2013, a carência de publicidade das ações do gestor frente à prefeitura, ora apresentando dados inconsistentes, ora suprimindo audiências públicas para prestar informações.

Ressalta-se que a irregularidade apresentada vai de encontro ao Princípio da transparência, que apesar de não estar expresso no texto constitucional, visa objetivar e legitimar as ações praticadas pela Administração Pública.

Portanto, deve a irregularidade contribuir junto às demais para rejeição das contas.

Aumento do deficit do Plano Financeiro do RPPS. Aumento do deficit do Plano Previdenciário do RPPS. Redução de 46,50% das disponibilidades financeiras do Plano Financeiro do RPPS

Sobre o deficit do RPPS, peço vênia para transcrever o voto da relatora:

"DETERMINO, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Caruaru, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação do presente Parecer Prévio, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:"...

"6. Adotar mecanismos de controle com vistas a garantir o equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS, contribuindo assim para o não incremento do passivo financeiro do município."

Data vênia, a despeito da existência de jurisprudência deste tribunal excluindo a rejeição das contas em municípios com a mesma irregularidade, como ressaltado no parecer ministerial, trata-se de irregularidade grave, já que o município é o responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras no RPPS.

Além de afetar diretamente o servidor na sua aposentadoria, afeta a população como um todo, já que para cobrir o déficit a prefeitura deixará de aplicar recursos em outras áreas, diminuindo investimentos em políticas públicas, como segurança, saneamento básico, dentre outras.

Se por si só não for suficiente para rejeição das contas, contribui de forma inquestionável para esta.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Destinação inadequada dos resíduos sólidos

A relatora não se pronunciou, em seu voto, sobre a irregularidade descrita pelo Ministério Público nos seguintes termos:

"Segundo o Relatório de Auditoria (fls. 748 a 750), a partir de informações obtidas da CPRH (Agência Estadual de Meio Ambiente), recebidas através do Ofício nº OF. DPR nº 439/2014 (f. 649 a 655), verificou-se que o Município de Caruaru, no exercício 2013, não teria cumprido os requisitos estabelecidos pela Lei Estadual nº 10.489/90, com suas alterações promovidas pelas Leis Estaduais nº 13.368/07 e nº 14.881/12, e que, por isso não estaria habilitado a receber recursos provenientes do ICMS socioambiental relativo a ações locais relacionadas aos resíduos sólidos.

Apesar de não estar listada entre as ressalvas do Relatório de Auditoria, o interessado contestou essa informação (fls.816 e 817), afirmando que de acordo com dados do Portal do Cidadão do sítio eletrônico do TCE-PE, o Município receberia o ICMS socioambiental em 2013 e 2014, não restando nenhum prejuízo para esses exercícios.

A Nota Técnica (fls.907 e 908) ratificou as informações colhidas na CPRH, informando que o Município não efetivou as medidas necessárias para a adequada destinação dos resíduos sólidos, e que – apesar de ainda existir prazo – o Município deixará de receber a parcela do ICMS socioambiental a partir de 2015. Como o exercício ora sob exame é o de 2013, entende-se que a defesa merece ser acolhida neste ponto."

Em que pese o fato da existência de prazo para suspensão do recebimento do ICMS socioambiental, ressaltado no Parecer do Ministério Público, não se pode desconsiderar uma irregularidade que pode trazer prejuízos à população, já que o inadequado controle e destinação de resíduos sólidos causam vários impactos socioambientais negativos, emissão de gases



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

para efeito estufa, degradação e contaminação do solo, poluição da água, entre outros.

Apesar de tratar-se de uma irregularidade formal e de a Procuradora Geral do MPCO e o Presidente do TCE terem encaminhado, em 2018, ao Ministério Público do Estado todo o banco de dados do Tribunal sobre os supostos crimes ambientais dos prefeitos do Estado pelos "lixões", conforme amplamente noticiado, a perda do ICMS socioambiental é um agravante que contribuirá ainda mais para o aumento no déficit do município.

Desta forma, sendo necessária a inclusão no Acórdão de determinações para repressão da irregularidade, enviadas à atual gestão, com posterior acompanhamento pela CCE do cumprimento das mesmas.

DO PEDIDO

Pelo exposto, requer o Ministério Público de Contas:

I – a intimação do recorrido para apresentação das contrarrazões;

II – o conhecimento do recurso e o provimento para emitir **parecer prévio pela rejeição** das contas do prefeito, no exercício de 2013.

Nestes Termos,
Pede e Aguarda Deferimento;

Recife, 30 de maio de 2018.

CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL
Procurador do Ministério Público de Contas