



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

21ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 02/07/2020

PROCESSO TCE-PE N° 18100422-7

RELATOR: CONSELHEIRA TERESA DUERE

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Trindade

INTERESSADOS:

Antonio Everton Soares Costa

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo do Prefeito Municipal de Trindade, relativa ao exercício de 2017, de responsabilidade do Sr. ANTÔNIO EVERTON SOARES COSTA, para a emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE /PE, na forma prevista pelo artigo 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e pelo artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCEPE).

Cumprir destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a 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 Poder Legislativo, bem como o atendimento às normas que disciplinam a transparência da administração pública.

Após análise técnica, foi elaborado Relatório de Auditoria (doc. 80). com as seguintes irregularidades e deficiências registradas:

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA (Capítulo 2)

[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1).

[ID.02] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).

[ID.03] Não especificação, na programação financeira, das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).



[ID.04] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 22.692.398,53, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL (Capítulo 3)

[ID.05] Balanço Patrimonial sem apresentar, em Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (item 3.1).

[ID. 06] Deficiente controle de fonte/destinação de recursos, comprometendo a avaliação da gestão municipal quanto aos aspectos relacionados à aplicação dos recursos da Educação (Item 3.1).

[ID. 07] Balanço Patrimonial sem notas explicativas sobre a metodologia de cálculo das Provisões para Perdas de Dívida Ativa (Item 3.2.1).

[ID.08] Balanço Patrimonial do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).

[ID. 09] Provisões matemáticas previdenciárias constituídas com data-base diferente do Balanço Patrimonial, prejudicando a informação contábil (Item 3.3.1).

[ID.10] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 33.398,41 (Item 3.4).

[ID.11] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

GESTÃO FISCAL (Capítulo 5)

[ID. 12] Classificação de despesas tipicamente de pessoal como Serviços de Terceiros Pessoa Física como forma de burlar os limites de DTP. (Item 5.1)

[ID.13] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).

[ID 14] Elaboração incompleta do Anexo 05 ao RGF, prejudicando a análise das contas municipais (Item 5.4).

[ID.15] Inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (Capítulo 8)

[ID.16] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -154.880,48, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.17] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 174.143.233,27 (Item 8.2)



[ID.18] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (Item 8.2).

[ID.19] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 457.536,65 (Item 8.3).

[ID.20] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar (Item 8.3).

[ID.21] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.4).

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA (Capítulo 9)

[ID.22] Nível “Insuficiente” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9.1).

Em relação à Despesa Total com Pessoal, a Prefeitura Municipal atingiu os percentuais de gastos nos 1º e 2º Semestres de 51,51% e 60,70%, respectivamente, descumprindo ao final do exercício o limite legal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal de gastos com a DTP de 54% da Receita Corrente Líquida - RCL.

Devidamente notificado na forma eletrônica, o interessado apresentou defesa e documentos, por meio de advogado devidamente habilitado (docs. 90 e 91/105), o qual pleiteia que as conclusões infirmadas pela equipe técnica deste Tribunal de Contas, em seu Relatório de Auditoria, sejam afastadas, por se tratar de irregularidades que não detêm gravidade suficiente para ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das presentes contas de governo.

Vieram os autos aptos para julgamento.

É o Relatório

VOTO DA RELATORA

Importa ressaltar que algumas das irregularidades que ensejaram a emissão do Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Trindade a rejeição das contas do referido Prefeito do Município, relativas ao exercício financeiro de 2016 (em fase de análise de recurso), transcrito a seguir, se mantiveram no exercício de 2017, ora em análise, conforme será demonstrado a seguir:

32ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 21/05/2019

PROCESSO TCE-PE Nº 17100149-7

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL



MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2016

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Trindade

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

PARECER PRÉVIO

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 21/05/2019,

CONSIDERANDO o teor do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO a grave omissão no recolhimento de contribuições previdenciárias Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, uma vez que deixou de recolher em 2016 o valor de R\$ 21.479,75 de contribuições retidas dos servidores e não recolhidas a quantia de R\$ 2.373.082,86 de contribuição patronal e R\$ 1.957.948,08 de contribuição patronal especial, perfazendo o vultoso montante de R\$ 4.352.510,69 de contribuições previdenciárias não recolhidas, bem como não se adotou o percentual de alíquota patronal indicada na avaliação atuarial de 2016, em afronta à Constituição da República, artigos 37, 40, 195 e 201, e Lei Federal nº 9.717/98, artigos 1º e 2º;

CONSIDERANDO a grave situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, que torna improvável suportar o pagamento de benefícios futuros dos segurados do Regime Próprio de Previdência Municipal - RPPS, porquanto o Plano Previdenciário apresentou ao final de 2016 um déficit financeiro de R\$ 2.058.130,28, em desconformidade com Constituição da República, artigos 37, 40 e 201, e Lei Federal 8.212/91, artigo 3º, Portaria nº 403/08 MPS, artigo 2º, inc. XX;

CONSIDERANDO também a omissão no recolhimento ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, uma vez que deixou de recolher em 2016 relativos a contribuições dos segurados, R\$ 46.898,14, e contribuições patronais no montante de R\$ 187.271,00, colidindo com a Constituição da República, artigos 37, 195 e 201, e Lei Federal nº 8.212/91, artigos 22 e 30;

CONSIDERANDO que se consolidou uma crise financeira e orçamentária expressiva: déficit de execução orçamentária, em que o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas no montante de R\$ 1.151.044,10; insuficiente liquidez imediata, vultoso déficit financeiro, no montante de R\$ 23.965.831,22, e inscrição também expressiva de restos a pagar processados de 2016, R\$ 7.874.973,30, mas sem saldo suficiente, bem como o Município apresentou ao final de 2016 um índice de liquidez corrente de 0,18, o que vai de encontro à Carta Magna, artigos 29, 30, 37 e 156, e LRF, artigos 1º e 11 a 14;

CONSIDERANDO a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, porquanto, consoante cálculos do Apêndice IX do Relatório de Auditoria, restaram dívidas ao término de 2016 na importância de R\$ 4.417.361,48 sem disponibilidade de recursos para as suportar, contrariando o artigo 21, da Lei Federal no 11.494/07;

CONSIDERANDO a abertura excessivas de créditos adicionais suplementares da ordem de R\$ 34.091.275,51, significando uma alteração do orçamento inicial de 44,07%, descaracterizam a concepção das Leis orçamentárias como instrumentos de controle e planejamento do Poder Executivo Municipal, afrontando termos da Constituição Federal, artigos 31, 37, 167, V e VI, e Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 1º, caput e § 1º, e 16, I e II, e Lei Orçamentária Anual, artigo 9º;

CONSIDERANDO a precária e insuficiente atuação do Chefe do Executivo quanto ao dever de adotar medidas efetivas visando à arrecadação de receitas próprias, indo de encontro da Carta Magna, artigos 1º, 29, 30, 37, 156, bem assim da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, artigos 1º e 11, com o Município somente arrecadando em 2016 mediante tributos de competência municipal o montante de R\$ 3.182.540,99, equivalentes somente a 5,09% das receitas orçamentárias arrecadadas, R\$ 62.503.534,51;

CONSIDERANDO também a deficiência da Administração em proceder à cobrança de créditos inscritos em dívida ativa (o saldo ao final de 2016 perfaz R\$ 1.233.162,79, representando um aumento de 154,14% em relação aos créditos inscritos em 2015 na Dívida Ativa, porém se arrecadou tão somente R\$ 20.106,90, percentual equivalente a 4,14% da dívida ativa do Município), em afronta aos princípios expressos da Administração Pública, notadamente o da Legalidade e Eficiência, da Lei Maior - artigo 37, caput, ao Código Tributário Nacional, artigos 201 a 204, Lei Federal no 4.320/64, artigo 39, e Lei Federal nº 6.830/80, artigos 1º e 2º, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 13;

CONSIDERANDO a deficiência de transparência do Poder Executivo, atingindo em 2016 um nível "insuficiente" de informações disponíveis à sociedade (atingindo 485,00 pontos de um total 1.000 possíveis na apuração da equipe de auditoria), destoando da Constituição Federal, artigo 1º, 5º, XXXI, e 37, e da Lei do Acesso à Informação, artigo 8º, e da LRF, arts. 23, 48 e 73-C;



CONSIDERANDO que essas máculas caracterizadas nas contas de governo de 2016 constituem em reincidências, ve: que também cometidas no exercício financeiro de 2015, conforme Parecer Prévio pela Rejeição das citadas contas emitida por este TCE-PE (Processo TCE-PE nº 161000150, DO de 29/11/2018), revelando desse modo um crônico governo sem observar normas basilares da República;

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 Trindade a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Antonio Everton Soares Costa, relativas ao exercício financeiro de 2016.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600 /2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Trindade, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

- a) realizar estudos e emitir um relatório conclusivo, no prazo de até 90 dias da publicação desta deliberação, a respeito da viabilidade do Município de manter efetivamente de forma sustentável - com equilíbrio financeiro atuarial - um Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, adotando medidas necessárias para migrar para o Regime Geral de Previdência Social até o final de 2018, caso reste configurada a inviabilidade;
- b) atentar para o dever de recolher no prazo legal as contribuições dos servidores e a patronal ao respectivo regime previdenciário;
- c) atentar para o dever de adotar técnicas de orçamentação que evitem a superestimação das receitas e despesas, quando da elaboração das leis orçamentárias;
- d) atentar para o dever de realizar uma gestão financeira, orçamentária e patrimonial equilibrada e responsável, a fim de que o Poder Executivo tenha condições de buscar cumprir o papel constitucional conferido aos Municípios;
- e) atentar para o dever de adotar medidas efetivas visando à arrecadação de receitas próprias e de cobrar os créditos inscritos em dívida ativa;
- f) Atentar para o dever de apenas empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB quando houver lastro financeiro;
- h) Atentar para o dever de disponibilizar à sociedade as informações exigidas na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, na Lei Federal nº 12.527 /2011 (LAI) e na Constituição da República.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

1. À Coordenadoria de Controle Externo: Averiguar nas contas de governo dos exercícios financeiros entre 2017 e 2019 se houve cumprimento das determinações deste Tribunal de Contas emitidas nas contas anuais de governos antecedentes.

À Diretoria de Plenário:

Por medida meramente acessória,

1. Enviar ao Chefe do Poder Executivo cópia impressa do Inteiro Teor da presente Decisão e Relatório de Auditoria. Ademais, acostar ao Processo de contas de gestão de 2016 cópia do Acórdão e do Inteiro Teor da presente Deliberação.
2. Enviar ao Ministério Público das Contas para fins de envio ao Ministério Público do Estado de Pernambuco, Ministério Público Federal e Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , relator do processo ,

Presidente da Sessão CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

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

Passo à análise dos pontos que considero mais relevantes para a emissão do presente Parecer Prévio.

Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial (Capítulos 2 e 3)

1. O Relatório de Auditoria registra um Déficit de execução orçamentária, no montante de R\$ 22.692.398,53, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).



A defesa alega que tal informação não merece acolhida. Aduz que, da análise do balanço orçamentário de 2017 – DOC. 04, verifica-se um déficit orçamentário de R\$ 6.617.967,54. Informa que em 2017 o Município de Trindade arrecadou um montante de R\$ 65.131.221,48 e teve uma despesa acumulada empenhada de R\$ 71.749.189,02, gerando assim o déficit supracitado. Pugna que tal informação seja corrigida. Considera, ainda, que a ocorrência do déficit orçamentário, por si só, não justifica a desaprovação das contas, citando jurisprudência (Processo TCE-PE nº 18100678-9) e, em respeito aos Princípios da Isonomia, da Segurança Jurídica e da Coerência, pleiteia que o mesmo entendimento ali esboçado seja aplicado ao presente processo, de modo que apenas conste como determinações ao gestor relativas à questão de execução orçamentária.

De fato o corpo do Relatório de Auditoria registra o déficit orçamentário no montante de R\$ 6.196.065,25, conforme tabela transcrita a seguir.

Tabela 2.4a Execução Orçamentária

Descrição	Previsão / Autorização	Arrecadação / Execução	% Executado
Receita Orçamentária (A)	81.204.000,00(1)	65.553.123,77(2)	80,73
Despesa Orçamentária (B) (com alterações orçamentárias*)	81.204.000,00(1)	71.749.189,02(3)	88,36
Deficit de Execução Orçamentária (A - B)		-6.196.065,25	

Observação: Os créditos adicionais abertos no exercício perfizeram R\$ 25.689.767,91.

Fonte: (1)Balanço Orçamentário do município (documento 04)
(2)Apêndice I deste relatório (Análise da Receita Arrecadada).
(3)Item 2.4.2 deste relatório (Despesa Executada).
(4)Mapa demonstrativo das leis e decretos referentes aos créditos adicionais (documento 43).

Entretanto, a Receita Orçamentária arrecadada registra uma discreta diferença entre o valor constante do Balanço Orçamentário (R\$ 65.131.221,48) e o constante da tabela supracitada.

Assim, assiste razão à defesa quanto ao déficit orçamentário de R\$ 6.617.967,54 verificado em 2017, com um montante de R\$ 421.902,29 do déficit a maior do que o apresentado pela Auditoria.

Por outro lado, importa destacar o entendimento desta Corte de Contas acerca do tema, em sede do Processo TCE-PE nº 16100088-5, no sentido de que o déficit orçamentário tem sido de grande preocupação por parte dos Tribunais de Contas, levando até à rejeição das contas dos gestores, a exemplo dos Processos TCE-PE nº 1430036-9 (Ribeirão, exercício 2013); TCE-PE nº 1470040-2 (Pedra, exercício 2013); TCE-PE nº 15100179-0 (Ilha de Itamaracá, exercício 2014); Processo TC nº 1401873-1 (Nazaré da Mata, exercício 2013) e Processo TC nº 1490101-8 (Venturosa, exercício 2013).

Assim, mantenho a irregularidade, que contribui desfavoravelmente para a análise e emissão do parecer prévio das presentes contas, conforme jurisprudência desta Corte de Contas.

2. A Auditoria identificou que o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro com as disponibilidades por fonte/destinação de recursos não compõe o Balanço Patrimonial do município (doc. 6), em desobediência ao previsto no MCASP, bem como registra um déficit financeiro de R\$ 33.146.985.42. (Item 3.1).

O Relatório de Auditoria ressalta, ainda, que houve tentativa, no Balanço Financeiro (doc. 5) de apresentar de forma detalhada as receitas e despesas orçamentárias, porém há evidência de que tal procedimento possui sérias incorreções no Balanço Financeiro, em que a soma das receitas de transferências de “Educação-Fundef” (R\$ 20.311.542,66) é inferior ao montante de despesas orçamentárias de “Educação-FundefMagistério” e “Educação-Fundef-Outros” - R\$ 27.235.699,37. [ID. 06], de forma que se percebe que na



verdade foi possível empenhar despesas em volume maior do que a fonte permitiria, restando comprovada, ainda, a deficiência dos controles.

A defesa alega, em relação à constatação de ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação dos recursos, de modo segregado, no Quadro de Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial, que tal fato não enseja a emissão de opinativo pela rejeição das presentes contas e destaca:

Inicialmente, convém destacar que as imposições do MCASP se deram a partir da Portaria Conjunta STN/SOF nº 01 e da Portaria STN nº 700, de 10 de dezembro de 2014, que aprovou a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Neste caso, ainda durante o exercício de 2017, no momento da apresentação da presente prestação de contas, o Município de Trindade ainda não havia se adaptado por completo às novas exigências, de modo a estruturar a nova contabilidade, para os exercícios financeiros seguintes, de acordo com as exigências do MCASP. Trata-se, portanto, de falha eminentemente formal.

Quanto ao montante do déficit financeiro de R\$ 33.146.985,42 apontado no Relatório de Auditoria, não houve manifestação da defesa.

Observo que esta situação deficitária é recorrente, já registrada em exercícios anteriores, a saber, no Parecer Prévio relativo ao exercício de 2016, emitido em sede do Processo TCE-PE nº 17100149-7, supramencionado, que aponta o vultoso déficit financeiro, no montante de R\$ 23.965.831,22, bem como no Parecer Prévio relativo ao exercício de 2015, emitido em sede do Processo TCE-PE nº 16100015-0.

Vale ressaltar que a grave situação financeira e orçamentária já evidenciada em 2016 permanece nas contas de 2017, tornando evidente que não estão sendo prevenidos os riscos e corrigidos os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento ao preconizado no § 1º do art. 1º da LRF.

Nesse sentido, mantenho o entendimento de que a permanência da situação da gestão financeira deficitária no município em vários exercícios, conforme registram os Pareceres Prévios emitidos em sede dos Processos TCE-PE nº 17100149-7 e nº 16100015-0, relativos ao município ora em análise, tem natureza grave e deve ser considerada no conjunto das irregularidades que contribuem negativamente na análise para a emissão do Parecer Prévio.

3. A Auditoria destaca que não foram recolhidas ao Regime Geral da Previdência Social - RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 33.398,41 (Item 3.4).

A equipe técnica registra, com base no demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RGPS (Tabelas 3.4a e 3.4b), que não foi recolhido o montante de R\$ 37.375,68 (cerca de 3% do total devido). Ressalta que o pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS, ou seu não pagamento, além das restrições previstas no art. 56 da Lei Federal nº 8.212/1991, acarreta aumento do passivo do município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários decorrentes, e compromete 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.

A defesa aduz que, da análise da tabela de fls. 35 do Relatório de Auditoria, verifica-se que a maior divergência ocorreu no mês de novembro/2017, quando não foi repassado o



valor de R\$ 26.475,97. Alega que o valor apontado no RA, de R\$ 33.398,41, é ínfimo e que não enseja a emissão de parecer prévio pela rejeição das presentes contas, conforme decidiu esta Corte de Contas, em outros julgados em que entendeu que o valor não recolhido era irrisório, frente ao total devido pelo Ente Municipal, a exemplo do mencionado nos Processos TCE-PE nº 16100041-1, TCE-PE nº 18100222-0, TCE-PE nº 18100367-3. O Defendente pugna, diante do valor irrisório e levando-se em consideração os precedentes anteriormente citados, pelo afastamento de tal inconsistência, de modo que seja emitido parecer prévio pela aprovação, ainda que com ressalvas, das presentes contas.

De fato o valor apontado no Relatório de Auditoria de R\$ 33.398,41 das contribuições previdenciárias não recolhido ao RGPS por ser de pequena monta, por si só, caso fosse a única irregularidade de natureza grave, poderia, dependendo do contexto fático, não ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das presentes contas, entretanto, na presente análise, observo que tal irregularidade não é a única apontada pela Auditoria, além de ser recorrente no município, conforme registrado na emissão do Parecer Prévio relativo ao exercício de 2016:

CONSIDERANDO também a omissão no recolhimento ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, uma vez que deixou de recolher em 2016 relativos a contribuições dos segurados, R\$ 46.898,14, e contribuições patronais no montante de R\$ 187.271,00, colidindo com a Constituição da República, artigos 37, 195 e 201, e Lei Federal nº 8.212/91, artigos 22 e 30;

Nesse sentido, entendo que o apontamento das contribuições previdenciárias não recolhidas ao RGPS contribui desfavoravelmente com as demais irregularidades para a análise e emissão do parecer prévio das presentes contas, conforme jurisprudência desta Corte de Contas.

GESTÃO FISCAL (Capítulo 5)

4. O Relatório de Auditoria registra a Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).

Destaca que a despesa total com pessoal do Poder Executivo foi de R\$ 35.006.094,59 ao final do exercício de 2017, o que representou um percentual de 60,70% em relação à RCL do Município, apresentando diferença em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2017, que foi de 54,18% da RCL.

A Auditoria ressalta que a diferença apresentada deveu-se principalmente a omissões de despesas de pessoal [ID 12], conforme o Sistema Tome Conta Auditoria (doc. 54), relativas às despesas classificadas pelo ente como “Serviços de Terceiros – Pessoa Física”, em que há um montante de R\$ 3.989.681,38 de despesas com plantões médicos, enfermeiros, professores, recepcionista, auxiliares administrativos, entre outros, que deveriam ter sido consideradas como despesa de pessoal para fins de cálculo dos limites da LRF(doc. 71). Aponta que as despesas no elemento Serviços de Terceiros Pessoa Física saltam de R\$ 1.406.801,15, em 2014, para R\$ 14.779.498,12, com um aumento de 950%, passando a ser a segunda rubrica mais importante de despesa, atrás apenas das despesas com Pessoal Civil.

Afirma, portanto, que a Prefeitura Municipal de Trindade ultrapassou o limite de despesa total com pessoal, desobedecendo ao previsto na LRF, no segundo semestre de 2017, bem como procedeu à classificação de despesas tipicamente de pessoal como Serviços de Terceiros Pessoa Física como forma de burlar os limites de DTP. Além disso, verificou-



se a elaboração incompleta do Anexo 05 ao RGF, prejudicando a análise das contas municipais.

A defesa esclarece que vem adotando medidas para melhorar as atividades ligadas à contabilidade no município, inclusive em relação à classificação correta das rubricas e ao lançamento das despesas com pessoal. Aduz que a situação observada no exercício de 2017 fora pontual, não recorrente, o que demonstra que o Defendente não agiu para mascarar os gastos com pessoal, de forma que se tratou de uma falha pontual e formal apenas na classificação das despesas, não havendo falar em burla aos dispositivos da LRF. Destaca que a Prefeitura Municipal de Trindade vem empreendendo esforços para regularizar a contabilização das despesas com pessoal no elemento correto e considera que a ocorrência de tal inconsistência, por si só, não justifica a desaprovação das presentes contas, nos termos da decisão desta Corte de Contas no Processo TCE-PE nº 15100284-8.

Quanto à extrapolação da despesa com pessoal, a defesa argumenta que, conforme mencionado pelo Relatório de Auditoria, o Defendente descumpriu o limite imposto pela LRF no 2º semestre de 2017, quando atingiu 60,70% das receitas correntes líquidas comprometidas com as despesas com pessoal. Argui que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal concede um prazo para readequação das despesas ao limite de 54%, expressamente mencionado no artigo 23 da LRF.

No contexto apresentado, conforme o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, a ultrapassagem dos limites definidos no art.20 da LRF para despesa total com pessoal, por si só, não se constitui em irregularidade capaz de macular as contas, mas a não recondução ao limite legal e a permanência do gasto acima do máximo permitido pela Lei é que caracteriza a desconformidade passível de punição.

Assim, encaminho o apontamento ao campo das Determinações para a adoção de providências com vistas à recondução ao limite de 54% da RCL previsto no art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000 no período legal.

5. A Auditoria evidencia a inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

Ressalta, ainda, que o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF de encerramento do exercício) foi elaborado de forma insatisfatória pela contabilidade municipal, prejudicando uma análise detalhada dos seus Restos a Pagar em relação às disponibilidades de caixa (doc. 13). Informa que, para suprir tal deficiência da contabilidade municipal, elaboraram-se as Tabelas 5.4a e 5.4b do Relatório de Auditoria, que apresentam a situação dos Restos a Pagar e da Disponibilidade de Caixa ao final do exercício, em que se verificou que, ao encerrar o exercício de 2017, o Prefeito não deixou recursos suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados de R\$ 10.131.286,20, bem como que houve a inscrição de restos a pagar processados sem que houvesse disponibilidade de caixa, caracterizando o desequilíbrio fiscal do governo municipal [ID. 15].

A defesa alega, em relação a esse item, que tal constatação não possui gravidade suficiente para ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das presentes contas de governo e alega:

Não obstante tal fato, deve-se destacar a necessidade da análise de tal ponto de uma maneira mais detalhada.



Isto porque, do montante dos Restos a Pagar, o valor de R\$ 10.734.985,37 trata de obrigações Patronais e Alíquota Patronal Suplementar, as quais estão sendo contempladas em pedido de parcelamento, o qual tramita na Câmara de Vereadores do Município.

Do montante dos Restos a Pagar, o valor de R\$ 4.170.364,19 trata de valores que estão empenhados, mais seus serviços e /ou fornecimento não foram efetivados. Por este motivo encontram-se como Restos a Pagar Não Processados, os quais são provenientes de obras, ou serviços de caráter continuados, que terão sua efetividade em exercícios subsequentes.

Da dívida com Depósitos e Consignações, a qual perfaz um montante de R\$ 12.061.539,71, deve-se analisar que a mesma decorre de acumulados de gestões anteriores. Ressalta-se que a atual gestão, através do Defendente, vem providenciando os levantamentos dos débitos com seus respectivos credores, para confirmação da existência de tais débitos.

Neste caso, apesar de tal inconsistência não justificar a emissão de parecer prévio pela rejeição das presentes contas, o Defendente pleiteia que a análise de tal item leve em consideração tais fatos, o que demonstra a boa-fé e gestão por parte do Defendente.

A defesa alega, ainda, que a existência de tal inconsistência apontada pela Auditoria, por si só, não justifica a emissão de parecer prévio pela rejeição das presentes contas, até mesmo porque o exercício financeiro sob análise não refletiu como último ano do mandato eletivo do defendente para aplicação da proibição de que trata o artigo 42 da LRF, apresentando posicionamentos da jurisprudência desta Corte de Contas acerca do tema (PROCESSOS TCE-PE nº 18100862-2 e TCE-PE nº 17100113-8)

Observo que as alegações gerais da defesa são insuficientes para afastar os números relativos à inscrição de restos a pagar processados, no montante de R\$ 10.131.286,20, sem que houvesse disponibilidade de caixa apontados pela Auditoria, portanto entendo que tais achados concorrem de forma desfavorável na emissão do Parecer Prévio.

GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (Capítulo 8)

6. O Relatório de Auditoria registra a ausência de recolhimento integral ao Regime Próprio da Previdência Social - RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 457.536,65, além da ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar (Item 8.3) e a não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.4).

A Auditoria destaca que, de acordo com os registros do Relatório de Contas de Gestão do Fundo de Previdência de Trindade 2017, em sede do Processo TCE-PE nº 18100223-1 (doc. 73), houve repasse a menor de contribuições previdenciárias ao RPPS no valor de R\$ 1.192.473,42, sendo R\$ 9.038,07 (menos de 1 % do devido) relativos aos valores retidos dos servidores e R\$ 1.183.435,35 relativos a contribuições patronais (custo normal e suplementar).

A equipe técnica observa, com base no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias (documento 38), no Decreto Municipal nº 4/2016 (doc. 72) e no DRAA 2017 (documento 58), que as alíquotas de contribuição dos entes e de seus servidores respeitaram os limites constitucional e legalmente estabelecidos, porém, a alíquota de contribuição normal (CN fixada – 15,04) não coincide com aquela proposta pelo atuário (CN atuarial – 16,92).

O Relatório de Auditoria registra, ainda, que, segundo o Relatório de Contas de Gestão do Fundo de Previdência de Trindade 2017 (fls. 73 e 74 do doc. 73), apurou-se que, já



com os montantes de contribuições não recolhidas ao Fundo de Previdência de Trindade em 2017, havia um passivo de créditos não repassados no valor de R\$ 14.706.433,68, cujo teor transcrevo a seguir:

Cabe acrescentar a informação explicitada pela Tabela 14 do item 2.1.10 deste relatório que apurou o montante de R\$ 14.706.433,68 devidos pela Prefeitura e fundos municipais. **Portanto, há uma conduta reiterada de repasse parcial das contribuições previdenciárias devidas ao regime próprio e o mais grave é que a Prefeitura não celebra termo de parcelamento para regularizar essa situação**

A defesa não contradiz o montante da contribuição patronal normal não repassado ao regime próprio, de R\$ 457.536,65, apresentando as seguintes alegações:

. **Ausência de Recolhimento de R\$ 457.536,65, relativo à parte Patronal**

Por outro lado, **com relação em relação à ausência de recolhimento previdenciário patronal do valor de R\$ R\$ 457.536,65, tem-se que este montante foi alvo de parcelamento previdenciário, o qual encontra-se em trâmite perante a Câmara Municipal de Trindade, conforme documentação ora anexada – DOC. 14.**

Ainda, deve-se mencionar que **o valor não recolhido, a título das contribuições previdenciárias patronais ao RPPS, de R\$ 457.536,65, é irrisório, incapaz de justificar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.**

Neste caso, tem-se que o valor TOTAL devido ao RGPS EM 2017 era de R\$ 1.239.504,44, conforme tabelas de fls. 34 /35. De igual modo, tem-se que o valor TOTAL devido ao RPPS EM 2017 era de R\$ 7.595.957,87.

DESSA MANEIRA, QUANDO SOMADAS AS COMPETÊNCIAS DO RGPS E RPPS (R\$ 8.835.461,87), TEM-SE QUE O MONTANTE DE R\$ 457.536,65 CORRESPONDE A 5,17% DO TOTAL DEVIDO, INCAPAZ DE JUSTIFICAR O OPINATIVO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

Diante do exposto, em sendo devidamente compensados os valores indicados no RA, relativos às contribuições patronais e encargos legais, não há falar na emissão de parecer prévio pela rejeição das presentes contas. E, ainda, deve-se levar em consideração o ínfimo percentual não repassado de forma tempestiva ao RPPS, incapaz de justificar a rejeição das presentes contas. É o que se pleiteia desde já.

Em relação à contribuição patronal suplementar não repassada ao regime próprio, a defesa apresenta as seguintes alegações:

. **Ausência de Recolhimento da Contribuição Patronal Suplementar**

Quanto ao recolhimento da contribuição suplementar, como mencionado anteriormente, desde que o Defendente assumiu a Prefeitura de Trindade, o Fundo Previdenciário encontrava-se deficitário. Tanto assim que a antiga gestão editou a Lei 881/2012, instituindo alíquotas de amortização.

Ocorre que a referida legislação INSTITUIU ALÍQUOTAS SUPLEMENTARES IMPOSSÍVEIS DE SEREM CUMPRIDAS PELAS GESTÕES FUTURAS. Perceba-se que, a partir do exercício de 2019, de FORMA CASUÍSTA, INSTITUIU-SE UMA ALÍQUOTA SUPLEMENTAR DE 45,37%!! TRATA-SE, PORTANTO, SITUAÇÃO IRREAL DIANTE DA REALIDADE DO MUNICÍPIO DE TRINDADE.

E, em relação ao exercício de 2017, como se sabe, o Município de Trindade aportava, mês a mês, ao Fundo Previdenciário, de modo a garantir o pagamento da folha de beneficiários. Neste caso, em decorrência da insuficiência de recursos, e diante de alíquotas suplementares altíssimas, instituídas de forma casuística, não foi possível o recolhimento dos aportes suplementares.

Portanto, não merece acolhida o Relatório de Auditoria quando este afirma que o Defendente seria o responsável pelo desequilíbrio do Fundo de Previdência Própria de Trindade, bem como que o Peticionante teria deixado de recolher montante referente às contribuições suplementares.



Ora, É EVIDENTE QUE, CASO O DEFEDENTE NÃO HOUVESSE HERDADO UM FUNDO PREVIDENCIÁRIO PRÓPRIO DEFICITÁRIO, TERIA RECOLHIDO TEMPESTIVAMENTE A INTEGRALIDADE DA ALÍQUOTA SUPLEMENTAR EXIGIDA PARA O EXERCÍCIO DE 2017.

NESTE CASO, DEVEM SER LEVADAS EM CONSIDERAÇÃO, POR ESTE CORTE DE CONTAS, AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO GESTOR, UMA VEZ QUE: O FUNDO JÁ ERA DEFICITÁRIO, EXIGINDO-SE SUCESSIVOS APORTES, E HOUVE A INSTITUIÇÃO DE ALÍQUOTAS SUPLEMENTARES, POR PARTE DA ANTIGA GESTÃO, EM PATAMARES IMPOSSÍVEIS DE SEREM CUMPRIDOS.

Inclusive, em relação ao desequilíbrio do regime próprio, esta Corte de Contas deve aplicar o artigo 22 da LINDB, o qual expressamente exige que “na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

E, ainda, o §1º do citado dispositivo acrescenta que “**em decisão sobre regularidade de conduta** ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**”

E, NO MESMO SENTIDO, PASSOU A ENTENDER O TCU, CONFORME RECENTE DECISÃO ABAIXO TRANSCRITA: Acórdão 60/2020 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministra Ana Arraes) Responsabilidade. Multa. Dosimetria. Circunstância Atenuante. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Sanção Na aplicação das sanções, o TCU deve considerar os obstáculos e as dificuldades enfrentadas pelo gestor, bem como ponderar se as circunstâncias do caso concreto limitaram ou condicionaram a ação do agente (art. 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lindb)

A defesa registra ainda que esta Corte de Contas, em recentes julgados, vem entendendo que inconsistências nos regimes próprios não ensejam a desaprovação das contas, e transcreve as ementas dos Processos TCE-PE nº 18100528-1 (Prestação de Contas - Governo de 2017 da Prefeitura Municipal de Carpina) e TCE-PE nº 18100512-8 (Prestação de Contas - Governo de 2017 da Prefeitura Municipal de Água Preta). Pugna pelo acolhimento dos argumentos ora apresentados, de modo que a questão previdenciária do RPPS seja afastada dos autos, levando-se em consideração as dificuldades do gestor municipal, devendo ser aplicados os precedentes acima, bem como os termos da LINDB.

Observe, em acréscimo aos apontamentos da Auditoria, que os quadros demonstrativos das contribuições devidas ao RPPS apresentados na Prestação de Contas (doc. 38) evidenciam a ausência de recolhimento integral ao Fundo Municipal das referidas contribuições, inclusive, com valores superiores aos calculados pela Auditoria, após o detalhado levantamento obtido com base no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RPPS, resumos das folhas de pagamento, guias de transferências bancárias e notas de empenhos e planilha de controle dos repasses, elaborado pelo auditado.

Assim, não é possível aceitar o argumento da defesa de "inconsistências nos regimes próprios" quanto à ausência do recolhimento integral das contribuições suplementares, ressaltando-se, ainda, o contexto de gravidade da gestão previdenciária municipal evidenciado pela Auditoria nos levantamentos obtidos tanto na documentação constante na Prestação de Contas Municipal, no presente processo, quanto na do Fundo Municipal respectivo (Processo TCE-PE nº18100223-1).

Verifico, ainda, que o total não repassado ao RPPS das contribuições patronais normal e suplementar, no montante de R\$ 1.183.435,35, representa o percentual de 20,93% do total devido (R\$ 5.656.202,11).

Observe, também, que a defesa não contradiz o apontamento da alíquota de contribuição normal (CN fixada – 15,04), que não coincide com aquela proposta pelo atuário (CN atuarial – 16,92). Dessa forma, mantenho a irregularidade.



Vale destacar que o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias compromete as finanças municipais na medida em que os orçamentos municipais futuros cada vez mais ficam comprometidos com o pagamento de contribuições previdenciárias, visto que somadas às contribuições do mês, deve-se pagar as contribuições em atraso. Além disso, cabe frisar que o recolhimento parcial configurou inobservância do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, que impõe ao gestor uma ação planejada para evitar o desequilíbrio das contas públicas.

Quanto ao repasse a menor de contribuições previdenciárias ao RPPS no valor de R\$ 9.038,07 (menos 1 % do devido) relativos aos valores retidos dos servidores, diante da grave situação encontrada na gestão do RPPS municipal, encaminho ao Ministério Público de Contas para análise da aplicação da Súmula nº 12.

Note-se que a gravidade da situação do Regime Próprio da Previdência Social - RPPS já foi registrada na emissão do Parecer Prévio relativo ao exercício de 2016:

CONSIDERANDO a grave omissão no recolhimento de contribuições previdenciárias Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, uma vez que deixou de recolher em 2016 o valor de R\$ 21.479,75 de contribuições retidas dos servidores e não recolhidas a quantia de R\$ 2.373.082,86 de contribuição patronal e R\$ 1.957.948,08 de contribuição patronal especial, perfazendo o vultoso montante de R\$ 4.352.510,69 de contribuições previdenciárias não recolhidas, bem como não se adotou o percentual de alíquota patronal indicada na avaliação atuarial de 2016, em afronta à Constituição da República, artigos 37, 40, 195 e 201, e Lei Federal nº 9.717/98, artigos 1º e 2º;

CONSIDERANDO a grave situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, que torna improvável suportar o pagamento de benefícios futuros dos segurados do Regime Próprio de Previdência Municipal - RPPS, porquanto o Plano Previdenciário apresentou ao final de 2016 um déficit financeiro de R\$ 2.058.130,28, em desconformidade com Constituição da República, artigos 37, 40 e 201, e Lei Federal 8.212/91, artigo 3º, Portaria nº 403/08 MPS, artigo 2º, inc. XX;

Nesse sentido, diante do contexto apresentado da ausência de repasse integral das contribuições devidas ao **Regime Próprio da Previdência Social - RPPS**, entendo que a irregularidade é grave e capaz de macular as presentes contas, conforme entendimento jurisprudencial pacífico desta Corte de Contas, a exemplo dos pareceres prévios emitidos em sede dos Processos TCE-PE nº 17100120-5, PC Governo Amaraji, relatoria Conselheira Teresa Duere; TCE-PE nº 17100175-8, PC governo 2016, Orocó, e TCE-PE nº 17100143-6, PC Governo, Petrolina 2016, de relatoria do Conselheiro Carlos Neves, que registram a gravidade da ausência de repasse das contribuições previdenciárias normais e especiais, em descumprimento à legislação pertinente.

7. A Auditoria registra o Regime Próprio da Previdência Social municipal - RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -154.880,48, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1), bem como em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 174.143.233,27 (Item 8.2), além da ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (Item 8.2).

Ressalta que o RPPS de Trindade apresentou déficit atuarial de R\$ 174.143.233,27, porém o Município deixou de adotar o plano de amortização proposto na Avaliação Atuarial 2017 e no DRAA 2017 (docs. 78 e 58).

Além disso, destaca algumas irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria do Processo TCE-PE nº 18100223-1 (doc. 73) que impactam diretamente o déficit atuarial, a saber, a Premissa da taxa de juros sem correlação com o desempenho das aplicações; a Capitalização insuficiente para garantir os benefícios; o recolhimento a menor de



contribuições previdenciárias patronais normal e suplementar no valor de R\$ 1.192.473,42 (Item 8.3) e a Projeção atuarial inadequada.

Considera, ainda, que o comprometimento do equilíbrio financeiro ou atuarial do regime também implica o aumento do passivo do município ante o seu sistema de previdência, uma vez que as obrigações pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime próprio são de responsabilidade do Tesouro Municipal, conforme § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/1998, e art. 26 da Portaria MPS nº 403/2008.

A Auditoria reitera que cabe ainda ao governante acompanhar a solidez do RPPS de modo 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. Sugere, por fim, que seja determinado aos gestores a) a revisão, sempre que recebidas, das avaliações atuariais elaboradas, de forma a questionar possíveis erros nos trabalhos do atuário; b) revisão do plano de amortização sempre que proposto pelo atuário; e c) a revisão da política previdenciária municipal, de modo a adequar-se quanto às irregularidades, apontando no Relatório de Contas de Gestão de 2017 (doc. 73).

A defesa alega, em breve relato, quanto ao Desequilíbrio Financeiro e Atuarial do RPPS, seja o financeiro e o atuarial, que o Prefeito Municipal não foi o responsável pela ocorrência de tal fato, visto que o déficit financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência de Trindade decorreu de gestões administrativas anteriores àquela do Defendente, que, desde o seu primeiro ano de gestão, vem adotando medidas para reduzir o déficit. Aduz que, para comprovar este fato, a Lei 881/2012, datada do exercício de 2012 (DOC. 12), "...ESTABELECE ALÍQUOTAS DE AMORTIZAÇÃO, DEMONSTRANDO-SE, ASSIM, QUE, DESDE GESTÕES ANTERIORES, O FUNDO PRÓPRIO JÁ ERA DEFICITÁRIO." Destaca que não procedem os apontamentos do RA em relação à alíquota de amortização, em razão da edição do Decreto Municipal nº 10 /2017 (DOC. 13), através da qual se instituíram as alíquotas necessárias à amortização do fundo. Considera que foram adotadas medidas para reduzir o déficit do RPPS no âmbito do Município de Trindade, além do que cita entendimento desta Corte de Contas pela regularidade de processos em que, sequer, houve a adequação das alíquotas (TCE-PE Nº 1403754- 3).

Observo que as alegações gerais da defesa não afastam os apontamentos da auditoria, bem como que o recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais normal e suplementar no valor de R\$ 1.192.473,42, registrado pela Auditoria, contribuiu para o agravamento do desequilíbrio atuarial, que resultou no déficit de R\$ 174.143.233,27 ao final do exercício. Nesse sentido, entendo que o achado do agravamento do desequilíbrio atuarial concorre de forma desfavorável na emissão do Parecer Prévio.

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA (Capítulo 9)

8. O Relatório de Auditoria evidencia que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando o Nível "Insuficiente" de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos - ITMPE.



A Auditoria registra que, no exercício de 2017, a Prefeitura Municipal de Trindade obteve o nível de transparência Insuficiente (448,00 pontos), tendo piorado em relação a 2016, em que obteve 485 pontos.

A defesa alega que o resultado do ITM de 2018 do Município de Trindade atingiu o índice moderado de transparência, comprovando que houve uma expressiva melhora nos índices de transparência da Prefeitura entre os exercícios de 2017 e 2018. Aduz que tal fato, de forma inequívoca, demonstra que foram adotadas medidas para melhorar a disponibilização de informações no portal da transparência municipal.

Importa destacar, acerca da transparência municipal, o que evidenciou o voto condutor da emissão do Parecer Prévio das referidas contas de 2016:

7. Verificou-se que a Prefeitura Municipal de Trindade apresentou um índice de transparência tão somente de 485,00 pontos de um total de 1.000 possíveis a depender da integridade e amplitude dos dados obrigatórios que foram efetivamente disponibilizados.

Perfez, então, no exercício financeiro em apreço, o nível de transparência "Insuficiente", pois se constatou várias informações ausentes obrigatórias sobre orçamento e gestão, o que vai de encontro da Constituição Federal, artigo 1º, 5º, XXXI, e 37, da Lei do Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, artigo 8º, e da LRF, arts. 23, 48 e 73-C, e LRF.

Nesse espectro, ainda a ponderar que em 2016 o Responsável estava no seu 4º ano à frente do Executivo, restando comprovado um precário acesso às contas públicas que permeou o governo local.

Não se pode desconsiderar que as máculas consubstanciadas consistem tanto na falta de dados pertinentes às Leis Orçamentárias, quanto aos aspectos relacionados a informações elementares da execução orçamentária e financeira exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Acesso à Informação, a fim de tornar acessível a todos cidadãos a situação das contas públicas.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 48, 48-A e 73-B, preconizam uma maior transparência das contas públicas, possibilitando a fiscalização por parte de qualquer membro da sociedade. Vale se reportar às reflexões do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello:

"O dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos impõe não haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam...." (Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 114)

Sobre o tema, de incontroversa relevância para a Administração Pública e o controle social, ainda profícuo citar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal mediante o seguinte precedente:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I. 2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. 3. Ordem concedida. (MS 28178. Relator: Min. Roberto Barroso. DJe 08-05-2016)

Dessa forma, diante do contexto de agravamento das deficiências relativas à transparência pública apontado pela Auditoria, entendo que a irregularidade contribui



desfavoravelmente com as demais irregularidades para a análise e emissão do parecer prévio das presentes contas, conforme o Parecer Prévio emitido nas contas de 2016, em consonância com os postulados da segurança jurídica e da uniformidade dos julgados, bem como a jurisprudência desta Corte de Contas (Processos TCE-PE nº 18100775-7, TCE-PE nº 18100290-5 e TCE-PE nº 17100074-2).

9. Quanto aos 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;

Diante do exposto,

VOTO pelo que segue:

ORÇAMENTO PÚBLICO. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. BALANÇO PATRIMONIAL. DÉFICIT FINANCEIRO. RESPONSABILIDADE FISCAL. DESPESA COM PESSOAL. EXTRAPOLAÇÃO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. CONTRIBUIÇÕES. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO. OMISSÃO. EQUILÍBRIO FINANCEIRO-ATUARIAL TRANSPARÊNCIA PÚBLICA. ÍNDICE INSUFICIENTE..

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

2. O governo municipal deve corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e reduzir ao mínimo os eventuais déficits financeiros, de forma a observar o equilíbrio das obrigações financeiras do ente durante o exercício.

3. O governo municipal deve observar o princípio do equilíbrio orçamentário, de modo a manter, durante o exercício, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, com o objetivo de reduzir ao mínimo os eventuais déficits orçamentários.

4. Configura infração administrativa a não adoção, no prazo legal, de medidas suficientes para abater o excesso de gastos com pessoal, conforme o inc.



IV do art. 5º da Lei Federal nº 10.028.

5. Ultrapassar o limite previsto no art. 20 da LRF para despesa total com pessoal, por si só, não se constitui em irregularidade capaz de macular as contas, mas a não recondução ao limite legal e a permanência do gasto acima do máximo permitido pela Lei é que caracterizam irregularidade passível de punição.

6. A omissão do gestor em recolher as contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral da Previdência Social - RGPS afronta os postulados do interesse público e da economicidade e o princípio do equilíbrio financeiro-atuarial do regime geral de previdência social estabelecidos na Lei Federal nº 8.212/91, artigos 12, 20, 22 e 30, e artigos 37, 70, 195 e 201 da Constituição Federal.

7. O recolhimento parcial das contribuições prejudica o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência - RPPS, gera encargos financeiros vultosos – multas e juros – para o Município, em última instância, para os cidadãos arcarem, e afronta o estabelecido no art. 1º, §1º, da Lei Complementar Federal nº 101 /2000, que impõe ao gestor uma ação planejada para evitar o desequilíbrio das contas públicas.

8. O repasse e /ou recolhimento a menor de contribuições é irregularidade grave, ensejando, per si, a emissão de Parecer Prévio ao Poder Legislativo pela rejeição das contas.

9. O resultado atuarial negativo, que foi agravado pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias, além de comprometer o equilíbrio financeiro ou atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, também implica o aumento do passivo do município ante o seu sistema de previdência, cujas obrigações pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras são de responsabilidade do tesouro municipal, nos termos do artigo 2º, § 1º, da Lei Federal nº 9.717/2008 e do artigo 26 da Portaria MPS nº 403/08.

10. É irregular a transparência pública do município que ao tempo da fiscalização do Tribunal de Contas se mostrava com índice insuficiente.

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;

Antonio Everton Soares Costa:



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 do Relatório de Auditoria e da defesa;

CONSIDERANDO o déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 6.617.967,54, que demonstra que o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas;

CONSIDERANDO que o déficit financeiro de R\$ 33.146.985,42, observado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro que compõe o Balanço Patrimonial do município, evidencia a permanência da grave situação da gestão financeira deficitária no município em vários exercícios, conforme registram os Pareceres Prévios dos exercícios de 2016 e de 2015, emitidos em sede dos Processos TCE-PE nº 17100149-7 e TCE-PE nº 16100015-0, respectivamente;

CONSIDERANDO que o Município cumpriu os limites constitucionais e legais, com exceção do limite das despesas com pessoal, que se desenquadrou no 2º semestre de 2017, atingindo o percentual de 60,70%;

CONSIDERANDO que, no contexto apresentado, a ultrapassagem dos limites definidos no art. 20 da LRF para despesa total com pessoal, por si só, não se constitui em irregularidade capaz de macular as contas, mas a não recondução ao limite legal e a permanência do gasto acima do máximo permitido pela Lei é que caracterizam a desconformidade passível de punição;

CONSIDERANDO a inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio;

CONSIDERANDO o repasse a menor de contribuições previdenciárias ao Regime Próprio da Previdência Social - RPPS no valor de R\$ 1.192.473,42, sendo R\$ 9.038,07 (menos de 1 % do devido) relativos aos valores retidos dos servidores e R\$ 1.183.435,35 relativos a contribuições patronais (custo normal e suplementar);

CONSIDERANDO que o montante não repassado ao RPPS das contribuições patronais normal e suplementar de R\$ 1.183.435,35 representa o percentual de 20,93% do total devido (R\$ 5.656.202,11);

CONSIDERANDO que o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias compromete as finanças municipais na medida em que os orçamentos municipais futuros cada vez mais ficam comprometidos com o pagamento de contribuições previdenciárias, visto que somadas às contribuições do mês, deve-se pagar as contribuições em atraso, além de configurar-se inobservância ao art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101 /2000, que impõe ao gestor uma ação planejada para evitar o desequilíbrio das contas públicas;

CONSIDERANDO o entendimento jurisprudencial pacífico desta Corte de Contas, a exemplo dos pareceres prévios emitidos em sede dos Processos TCE-PE nº 17100120-5,



PC Governo Amaraji, de relatoria da Conselheira Teresa Duere; TCE-PE nº 17100175-8, PC governo 2016, Orocó, e TCE-PE nº 17100143-6, PC Governo, Petrolina 2016, de relatoria do Conselheiro Carlos Neves;

CONSIDERANDO a não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial que corresponde ao percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial;

CONSIDERANDO o déficit atuarial do Regime Próprio da Previdência Social - RPPS no montante de R\$ 174.143.233,27, cujo resultado atuarial negativo foi agravado pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias patronal normal e suplementar pela Prefeitura Municipal;

CONSIDERANDO que não foram recolhidas ao Regime Geral da Previdência Social - RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 33.398,41 e que a falha é recorrente no município, conforme registrado na emissão do Parecer Prévio relativo ao exercício de 2016 (Processo TCE-PE nº 17100149-7);

CONSIDERANDO que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131 /2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando o Nível "Insuficiente" de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos - ITMPE;

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, 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 Trindade a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Antonio Everton Soares Costa, relativas ao exercício financeiro de 2017.

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

1. Revisar a metodologia usada para estimar as receitas em sua LOA, de modo a obter instrumento mais fidedigno à realidade (Item 2.1);
2. Abster-se de incluir na LOA dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais (2.1);
3. Adotar programa para equilibrar o ritmo de assunção de compromissos e realização da receita de modo a reverter a situação de seguidos déficits, que têm agravado a situação patrimonial do município (Item 2.4);
4. Estabelecer mecanismo de controle de fonte/destinação de recursos como forma de não só aprimorar a execução orçamentária do município e o correto controle dos recursos do Tesouro, mas também possibilitar que os devidos controles sejam exercidos tanto por esta Corte de Contas quanto pela sociedade (Itens 3.1 e 6.3);



5. Incluir nas notas explicativas ao balanço patrimonial demonstrativo da metodologia de cálculo das provisões para perdas de dívida ativa e provisões matemáticas previdenciárias (Item 3.2.1 e 3.3.1);
6. Adotar plano para equalização dos passivos, de forma a, gradualmente, recuperar a capacidade de liquidez do ente (Item 3.5);
7. Republicar relatórios de gestão fiscal dos períodos anteriores de modo a incluir aquelas despesas próprias de pessoal que foram omitidas do cálculo da DTP, de modo que possa ser efetivamente apurado se o ente esteve enquadrado nos limites previstos na LRF durante os anos de 2015, 2016 e 2017 (Item 5.1);
8. Elaborar Anexo 05 (Quadro de disponibilidade de recursos) aos próximos RGFs a serem divulgados (Item 5.4);
9. Rever a metodologia de elaboração do Demonstrativo de Receita e Despesas com MDE – Anexo VIII do Relatório Resumido da execução orçamentária (Itens 6.2 e 6.3); e
10. Revisar o plano de amortização vigente sempre que proposto pelo atuário (Item 8.2).

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Trindade, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Revisar, sempre que recebidas, as avaliações atuariais elaboradas, de forma a questionar possíveis erros nos trabalhos (Item 8.2);

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:

1. Encaminhar cópia do Inteiro Teor deste Parecer Prévio para o Ministério Público de Contas, para fins de análise da aplicação da Sumula nº 12 desta Corte de Contas.



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 %	26,14 %	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 %	83,26 %	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 %	23,45 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	60,70 %	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\$ 2.381.858,04	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	34,89 %	Sim
	Limite das alíquotas de			No mínimo, a contribuição do		



Previdência	contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	15,04 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

DR. GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO – PROCURADOR:

Sr. Presidente, inicialmente gostaria de agradecer as palavras generosas da Conselheira Teresa Duere e dizer que me sinto muito honrado de estar participando novamente de uma sessão desta Segunda Câmara.

Em relação ao processo, eu li com atenção o voto em lista e o relatório de auditoria e o meu entendimento é no sentido de que, realmente, os achados de auditoria levam a conclusão do parecer prévio pela rejeição das contas, Sr. Presidente.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – RELATORA:

É interessante, Dr. Guido, dizer que saiu agora a aprovação, viu Loreto, foi até boa aquela nossa reunião de ontem para rediscutir, revisitar a questão da previdência, porque ontem saiu uma Lei Complementar em que estão suspensos até 2020, por causa da pandemia, o parcelamento feito da previdência. Quer dizer, no fundo, no fundo, quando nós dizemos que está suspenso só até 2020, mas isso vai aumentar o passivo, não é verdade?

E aumenta o passivo no ano em que o prefeito vai sair. Quer dizer, o outro já vai receber com o passivo maior, no caso, está entendendo?

CONSELHEIRO MARCOS LORETO – PRESIDENTE:

É verdade.

CONSELHEIRA TERESA DUERE – RELATORA:

Então, é uma coisa interessante para aquela nossa discussão.

Mas é isso, Sr. Presidente, eu agradeço a V.Exa. e não tenho mais processo a relatar.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE , relatora do processo

Procurador do Ministério Público de Contas: GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora