



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

8ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 23/03/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 21100494-7

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Palmeirina

INTERESSADOS:

MARCELO NEVES DE LIMA

JORIVAL FRANCA DE OLIVEIRA JUNIOR (OAB 14115-PE)

RELATÓRIO

Cuida o feito de apreciação das contas de governo do Prefeito do Município de Palmeirina, Sr. Marcelo Neves de Lima, referente ao exercício financeiro de 2020, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas – e-TCEPE, em atendimento à Resolução TC nº 11/2014 – que disciplina a implantação da modalidade processual prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo, com vistas à emissão de Parecer Prévio por parte deste Tribunal, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004, não abrangendo todos os atos do gestor.

As referências às peças integrantes do presente Processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, e nos casos em que não existam a respectiva numeração, será utilizado o nome e/ou a referência adotada.

À guisa de propedêutica, cumpre destacar 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.

Cabe também destaque, que neste Processo foram auditados os tópicos discriminados a seguir, mínimos necessários à 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 do artigo 2º, inciso II, da Lei nº 12.600/2004. Os demais atos de gestão e/ou ordenamento de despesas deverão ser considerados quando da auditoria das Prestações de Contas vinculadas aos órgãos e entidades do município.



1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL
2. GESTÃO FISCAL
3. GESTÃO DA EDUCAÇÃO
4. GESTÃO DA SAÚDE
5. GESTÃO AMBIENTAL
6. REPASSE DO DUODÉCIMO À CÂMARA DE VEREADORES
7. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA
8. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

O Processo foi analisado pelos técnicos da Gerência de Contas de Governos Municipais – GEGM, deste Tribunal, que emitiram Relatório de Auditoria, documento nº 67, em cujo bojo elencaram as seguintes ressalvas e /ou irregularidades:

“ 1. RESUMO DO RELATÓRIO

Seguem relacionadas as irregularidades e deficiências [ID] identificadas na presente auditoria, agrupadas de acordo com os temas dos capítulos abordados neste relatório.

Orçamento (Capítulo 2)

[ID.01] Inconsistência no valor de receitas arrecadadas informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.1).

[ID.02] Ausência de previsão de desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação (Item 2.1).

[ID.03] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

[ID.04] Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2).

[ID.05] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.06] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).



[ID.07] 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 2.2).

[ID.08] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.2).

[ID.09] Deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 715.256,41, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

[ID.10] Deficit financeiro de R\$ 16.572.354,65 (Item 3.1).

[ID.11] Saldo negativo em contas do Quadro de Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

[ID.12] Contribuições previdenciárias devidas ao RGPS não foram reconhecidas pela contabilidade municipal (Item 3.2.2).

[ID.13] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 312.478,30 (Item 3.2.2).

[ID.14] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 818.767,93 pertencentes ao exercício (Item 3.2.2).

[ID.15] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados (Item 3.2.2).

[ID.16] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.3).

Repasses de Duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)

[ID.17] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)



[ID.18] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.3).

[ID.19] Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4).

Educação (Capítulo 6)

[ID.20] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

Previdência Própria (Capítulo 8)

[ID.21] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 2.632.063,00, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.22] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.1).

[ID.23] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 208.769,91 (Item 8.1).

[ID.24] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 377.962,40 (Item 8.1).

[ID.25] Adoção de alíquota de contribuição dos segurados inferior ao limite legal (Item 8.1).

[ID.26] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 61.676.628,79 (Item 8.2).

[ID.27] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do deficit atuarial do RPPS (Item 8.2).

Transparência (Capítulo 9)

[ID.28] Nível "Crítico" 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).”

Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, segue quadro com a síntese do apurado ao longo Relatório de Auditoria.

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado	Situação
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 – art. 212.	25,13%	Cumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	60% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 11.494/2007.	72,42%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 12.494/2007.	-6,58%	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º.	16,30%	Cumprimento



Pessoal	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 61,18%	Descumprimento
				2º Q. 59,75%	Descumprimento
				3º Q. 63,78%	Descumprimento
Duodécimo	Repasse do duodécimo a Câmara de Vereadores.	R\$ 971.164,57	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 971.164,57	Cumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida – DCL.	120% da RCL.	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.	2,30%	Cumprimento



Alíquotas Previdência	Limite de alíquotas de contribuição – servidor /aposentados /pensionista (S)	$S \geq 14\%$	Emenda Constitucional nº 103/19, art. 9º, § 4º	11,00%	Descumprim ento
	Limite de alíquotas de contribuição – patronal – Não segregado (E)	$S \leq E \leq 2S$	Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º.	19,00%	Cumprimen to

Regularmente notificado, nos termos do estabelecido no art. 6º da Lei Estadual nº 15.092/13, o Interessado apresentou defesa, documento nº 76, por meio de procurador devidamente habilitado nos autos, documento nº 71 dos autos, e anexou novo documento – nº 77 dos autos.

Concluída a fase de instrução processual, os autos foram-me encaminhados para apreciação e julgamento.

Eis, de modo sucinto, o relatório.

VOTO DO RELATOR

Antes de entrar na análise do mérito das possíveis irregularidades e deficiências identificadas pela Auditoria, entendo importante fazer algumas considerações sobre aspectos relativos à gestão Fiscal, à gestão da Educação, à gestão da Saúde e à Gestão Previdenciária do Município de Palmeirina.

- **Gestão Fiscal**

A Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no 3º quadrimestre de 2020, alcançou R\$ 15.689.019,42, e atingiu o percentual de 63,78% em relação à Receita Corrente Líquida do Município, descumprindo, assim, o limite previsto no artigo 20 da LRF.



No que se refere à Dívida Consolidada Líquida (DCL) do Município de Palmeirina, de acordo com o RGF do 3º quadrimestre de 2020, a relação entre a DCL e a Receita Corrente Líquida está enquadrada no limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

• **Gestão da Educação Municipal**

Conforme determina o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, o município de Palmeirina deveria aplicar, em 2020, pelo menos 25% da Receita proveniente de impostos, incluindo as transferências Estaduais e Federais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Pelos cálculos da auditoria, o percentual aplicado foi de **25,13%**, **cumprindo**, assim, o normativo constitucional.

Registre-se ainda, que a Prefeitura Municipal de Palmeirina aplicou, em 2020, **72,40%** dos recursos anuais totais do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, cumprindo a exigência contida no art. 22 da Lei Federal nº 12.494 /07.

Já no tocante aos indicadores da Educação, eis a situação de forma geral do Município de Palmeirina:

- O fracasso escolar melhorou entre os exercícios de 2019 e 2020, passou de 14,70 para 0,00;
- O IDEB – Índice Nacional do Desenvolvimento da Educação Básica anos iniciais e finais, dados até o exercício de 2019, nos termos do Relatório de Auditoria:
 - O Município no IDEB Anos Iniciais está igual a meta estabelecida pelo MEC para o exercício de 2019, e melhorou em relação ao exercício anterior;
 - Quanto ao IDEB Anos Finais no exercício de 2019 melhorou em relação ao exercício anterior, e está acima da projeção para o exercício de 2019 e um pouco abaixo da meta estabelecida pelo MEC.

• **Gestão da Saúde Municipal**

O Município de Palmeirina aplicou em ações e serviços públicos de saúde, por meio do FMS, o percentual de **16,30%**, atendendo, assim, ao previsto na Lei Complementar Federal nº 141/2012, artigo 7º.

Já no tocante ao indicador da Saúde, eis a situação de forma geral do Município:



- A mortalidade infantil piorou entre os exercícios de 2019 e 2020, passou de 0,00 para 10,20, mas ainda está abaixo do limite mínimo estabelecido pela OMS.

- **Gestão Previdenciária**

O Município de Palmeirina tem Regime Próprio de Previdência Social, e conforme anotado pela auditoria, as contribuições previdenciárias não foram repassadas integralmente para unidade gestora do regime próprio no exercício destas contas, não sendo repassado R\$ 208.769,91 da contribuição descontada dos servidores e R\$ 377.962,40 da contribuição patronal devida.

O Município de Palmeirina não realizou a segregação de massas dos segurados, e apresentou a seguinte situação atuarial do plano previdenciário de acordo com os dados de 2020, gráficos/tabelas extraídas do Relatório de Auditoria, fls. 89:

Tabela 8.2a Resultado Atuarial do RPPS¹³⁵, 2020 - Palmeirina

	Descrição	Valor (R\$)
1	Ativos Garantidores dos Compromissos do Plano de Benefícios	55.596,30
1.1	Ativos Garantidores dos Compromissos do Plano de Benefícios	55.596,30
	Descrição	Valor (R\$)
2	Passivo atuarial = Provisões matemáticas previdenciárias (2.1+2.2-2.3)	61.732.225,09
2.1	Provisão matemática dos benefícios concedidos (2.1.1-2.1.2)	41.704.358,98
2.1.1	Valor atual dos benefícios futuros – encargos de benefícios concedidos	42.496.412,32
2.1.2	Valor atual das contribuições futuras e compensações a receber – benefícios concedidos	792.053,34
2.2	Provisão matemática dos benefícios a conceder (2.2.1-2.2.2)	20.027.866,11
2.2.1	Valor atual dos benefícios futuros – encargos de benefícios a conceder	54.925.668,60
2.2.2	Valor atual das contribuições futuras e compensações a receber – benefícios a conceder	34.897.802,49
2.3	Provisão matemática para cobertura de insuficiências financeiras asseguradas por lei (2.3.1+2.3.2)	0,00
2.3.1	Valor atual do Plano de Amortização do Deficit Atuarial estabelecido em lei	0,00
2.3.2	Valor atual dos Parcelamentos de Débitos Previdenciários	0,00
3	Deficit/Superavit (01-02)	-61.676.628,79

Fonte: Ministério da Economia, sistema Cadprev, DRAA 2021, ano-base 2020¹³⁶.



O gráfico a seguir apresenta o resultado atuarial no período de 2011 a 2020:

Gráfico 8.2a Resultado atuarial do RPPS (2011-2020) – Palmeirina



Fonte: Ministério da economia, sistema Cadprev, Demonstrativos do Resultado da Avaliação Atuarial¹³⁹.

No exercício destas contas, a Prefeitura Municipal de Palmeirina não adotou/implantou a alíquota dos servidores/aposentados/pensionista nos termos estabelecido na EC 103/19.

Feitas estas considerações, passo a relatar os achados mais relevantes das contas de 2020, verificados pela Auditoria.

1. Orçamento (Capítulo 2)

[ID.06] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

[ID.07] 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 2.2).

[ID.08] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo Municipal (Item 2.2).

Anotou a auditoria, que a LOA do Município de Palmeirina autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 40,00% das despesas fixadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, a significar uma alteração orçamentária de R\$ 10.392.000,00, *caput* do art. 8º, da LOA – Lei Municipal nº 1.060/19. Já o § 1º do art. 8º da LOA trouxe a possibilidade de duplicar o limite autorizado no caput, desde que a suplementação fosse para atender as seguintes despesas: “I – pessoal e encargos sociais; II – pagamentos do sistema previdenciário; III – pagamento do serviço da dívida; IV – pagamento das despesas correntes relativas à operacionalização do



Sistema Único de Saúde e do Sistema Municipal de Ensino e assistência social, V – transferências de fundos ao Poder Legislativo; VI – despesas vinculadas a convênios, bem como sua contrapartida.”

Afirmou ainda, que a abertura de créditos adicionais suplementares (documento nº 46) foi de R\$ 11.791.592,61, e significou uma alteração orçamentária da ordem de 45,39%, um excedente de R\$ 1.399.592,61. Registrou ainda, que os créditos foram abertos com recursos proveniente de anulação de dotações orçamentárias, nos termos transcrito:

“Os créditos adicionais suplementares somaram R\$ 11.791.592,61, o que representa 45,39% da despesa fixada.

Como se percebe, o limite autorizado pela Câmara Municipal foi extrapolado em R\$ 1.399.592,61 (R\$ 11.791.592,61 menos R\$ 10.392.000,00).”

...

“Ademais, registre-se que foram abertos créditos com fonte de recursos proveniente da anulação de dotações orçamentárias, o que, quantitativamente, não repercute como alteração do valor total orçado das despesas, ou seja, não foi elevado o valor global do orçamento inicial, de R\$ 25.980.000,00.”

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

“Seguindo com a análise do relatório preliminar, ver-se que a Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2020 do município atendeu a todas as exigências formais na sua elaboração, sendo apontada hipoteticamente como falha um suposto artifício incluído no art. 8º da LOA que duplica o percentual para abertura de créditos adicionais suplementares, constantes no Art. 8º da LOA Nº 1.060/2019.

Nos termos do relatório preliminar isso supostamente implicaria um limite exagerado para a abertura de créditos suplementares, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, atentando contra a vedação contida no art. 167, inciso VII, da CF/1988.

Que pese o arrazoado exposto no relatório preliminar cabe observar que a Lei Federal nº 4.320/64, ao tratar do orçamento público, dispôs em seu artigo 7º que a própria Lei Orçamentária Anual poderá conter autorização ao Executivo para a abertura de créditos suplementares até determinada importância, desde que obedecidas às disposições do seu art. 43, o qual, por sua vez estabelece que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis, devendo ser precedida de exposição justificativa.



Vale salientar, mesmo com 40% autorizados para suplementação, o Poder Executivo, porém, não foi utilizado cerca 80%, demonstrando um percentual irrelevante ao autorizado.

Além disso, todos os créditos adicionais foram abertos com fontes de recursos provenientes da anulação de dotações orçamentárias, ou seja, não foi elevado o valor global do orçamento inicial.

Sendo apontada hipoteticamente como falha um suposto artifício incluído no art. 8º da LOA que duplica o percentual para abertura de créditos adicionais suplementares que é de até 40% da despesa fixada nos orçamentos, fiscal e da seguridade social, quando as dotações se destinarem ao atendimento às despesas:

I – pessoal e encargos;

II – pagamentos do sistema previdenciário;

III – pagamento do serviço da dívida;

IV – pagamento de despesas correntes relativas à operacionalização do Sistema Único de Saúde e do Sistema e do Sistema Municipal de ensino e assistência social;

V – transferência de fundos ao Poder Legislativo;

VI – despesas vinculadas a convênios, bem como sua contrapartida.

Nos termos do relatório preliminar esta situação supostamente implicou um limite exagerado para a abertura de créditos suplementares descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, atentando contra a vedação contida no art. 167, inciso VII, da CF/1988.

Que pese o arrazoado exposto no relatório preliminar cabe observar que a Lei Federal nº 4.320/64, ao tratar do orçamento público, dispôs em seu artigo 7º que a própria Lei Orçamentária Anual poderá conter autorização ao Executivo para a abertura de créditos suplementares até determinada importância, desde que obedecidas às disposições do seu art. 43, o qual, por sua vez estabelece que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis, devendo ser precedida de exposição justificativa.

Registre-se, por oportuno, que o fato do art. 8º da LOA (também previsto no art. 18 da LDO), conter várias despesas cujo limite pode ser duplicado o referido limite previsto no art. 8º, 1º§ da mesma LOA, não transmuda as exceções em despesas ilimitadas.



Veja-se que as despesas excepcionadas no art. 8º, possuem limites objetivos em leis federais, que devem ser observadas independentemente de previsão em Lei Municipal, a exemplo do limite com pessoal (LRF), ou não possuem limites por se tratar de cumprimento de decisões judiciais (precatórios).

A exceção do art. 8º da lei, apenas considera um limite percentual maior de remanejamento as despesas referentes aos itens já citados. O art. 8º não está tornando ilimitado o gasto público, apenas está dizendo que o limite previsto no art. 8º para eventuais remanejamentos orçamentários, será duplicado. Porém, tais despesas públicas devem observar os limites objetivos fixados em outras leis existentes.

Dessa forma, os créditos adicionais abertos não geraram qualquer despesa extra ao Município, capaz de gerar desequilíbrio financeiro, tendo buscado sempre a otimização dos gastos públicos.,

Outrossim, gastos excepcionais em decorrência da pandemia devem ser destacados e levados em consideração no presente caso, pois apesar de haver a previsão em exceção no artigo 8º da LOA, a situação catastrófica superou qualquer expectativa, e ainda assim, todas as ações tiveram respaldo em leis e decretos.

Assim, ver-se a correção do instrumento legal, não havendo qualquer mácula a ser apontada.”

Discordo dos argumentos defensivos.

A LOA do exercício, nos termos do art. 8º, *caput*, da LOA, autorizou a abertura de créditos adicionais até o limite de 40,00%, percentual esse já, em um patamar bastante elevado, demonstrando a existência de uma programação financeira deficiente no Município. Não satisfeita, a Prefeitura encaminhou a LDO – Lei Municipal nº 1.060/19 duplicando o percentual autorizado na LOA, que passou de 40,00% para 80,00%, excepcionando despesas ordinárias, nos termos já relatado nesse voto.

A LOA – Lei Municipal nº 1.060/19 autorizou a alteração orçamentária por meio de créditos adicionais no percentual de 40,00% (R\$ 10.392.000,00), sendo esse o limite único possível para alteração orçamentária, mas não foi isso que aconteceu, visto que a alteração orçamentária foi no percentual de 45,39%, em valor R\$ 11.791.592,61, ultrapassando o limite autorizado na LOA em R\$ 1.399.592,61.

O § 1º do art. 8º da LOA, transmuda a norma orçamentária, e não deveria ter sido aprovada nos termos que foi, visto que excepcionou algumas despesas duplicando o valor autorizado, entremostra-se um planejamento fora das órbitas normais, dispositivo que nesse caso foi utilizado.



Conforme analisado acima, houve uma extrapolação do limite autorizado para abertura de créditos adicionais suplementares, visto que foi autorizado 4 0,00% na LOA, e a abertura foi no percentual de 45,39%, ultrapassando em 5,39% do limite autorizado, em valor – R\$ 1.399.592,61.

Senhores Conselheiro(a), *insigne* Procuradora aqui presente, constato grave infração à norma constitucional de regência, quando comprovado a abertura de créditos adicionais acima do percentual autorizado.

Considero essa irregularidade, *de per sí*, suficiente para recomendar a rejeição das contas, conforme foi demonstrado nesse voto. Com efeito, restou demonstrado que os créditos adicionais foram abertos acima do limite autorizado pelo Poder Legislativo Municipal, posto que foi autorizado percentual de até 40,00%, e a alteração orçamentária foi no percentual de 4 5,39%, vide LOA do exercício de 2020.

Posto isso, mantenho as irregularidades, nos termos do Relatório de Auditoria.

2. Orçamento (Capítulo 2)

[ID.02] Ausência de previsão de desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação (Item 2.1).

[ID.03] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

[ID.09] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 715.256,41, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

Relatou a auditoria que o Município de Palmeirina apresentou um bom desempenho de arrecadação no exercício de 2020, demonstrou que: a Receita Arrecadada foi de R\$ 26.991.938,12 e a Receita Prevista no Orçamento de 2020 foi de R\$ 25.980.000,00. Já no tocante à execução orçamentária, apresentou um *deficit* de R\$ 715.256,41, visto que a Receita Arrecadada foi de R\$ 26.991.938,12, enquanto que a despesa executada foi maior, no valor de R\$ 27.707.194,53, detalhes nos gráficos/tabelas abaixo extraídos do Relatório de Auditoria.

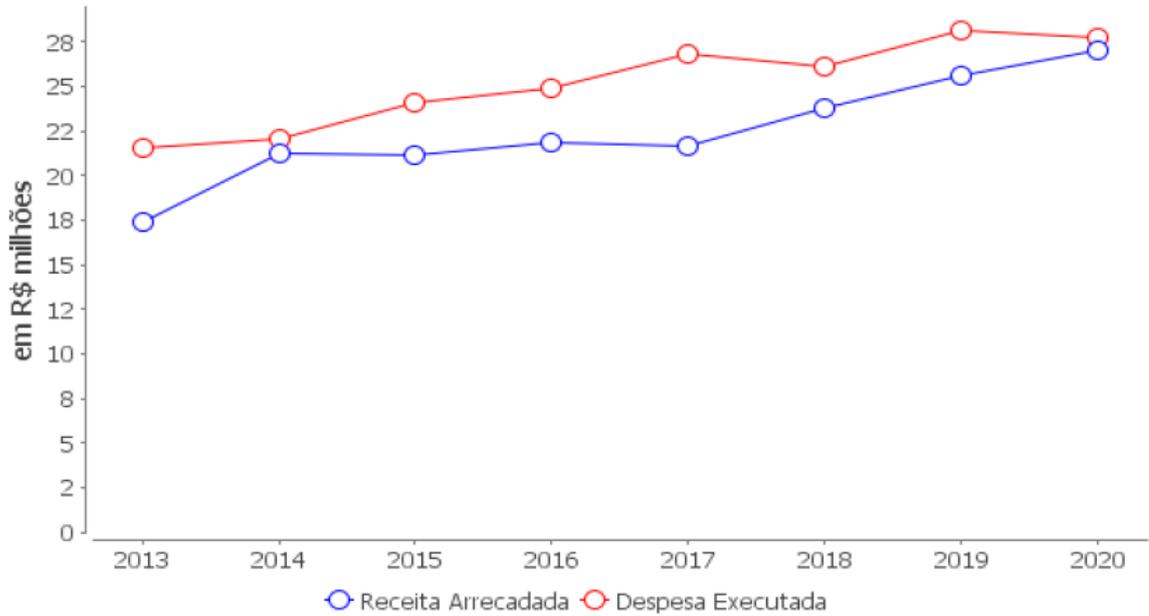
Tabela 2.3a Execução Orçamentária, 2020 - Palmeirina

Descrição	Previsão / Autorização (R\$)	Arrecadação / Execução (R\$)	% Executado
Receita Orçamentária (A)	25.980.000,00 (1)	26.991.938,12 (2)	103,90
Despesa Orçamentária (B) (com alterações orçamentárias*)	27.875.266,81 (1)	27.707.194,53 (3)	99,40
Deficit de Execução Orçamentária (C = A - B)		-715.256,41	

Fonte: (1) Balanço Orçamentário (doc. 4); (2) Apêndice I - Análise da Receita; (3) Item 2.2 - Despesa Realizada



Gráfico 2.3b Receita Arrecadada e Despesa Executada - Palmeirina (2013 a 2020) - Em R\$ milhões



Fonte: Relatórios de Auditoria e Itens 2.1 e 2.2 deste relatório.

Gráfico 2.1c Receita Prevista x Receita Arrecadada, 2013-2020 – Palmeirina

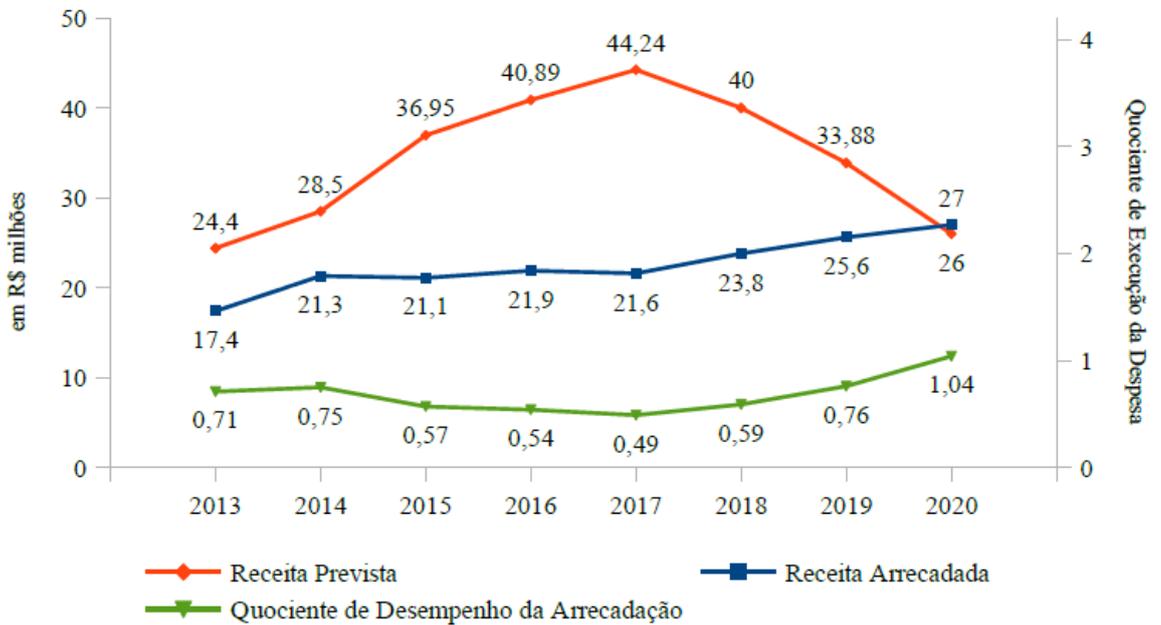
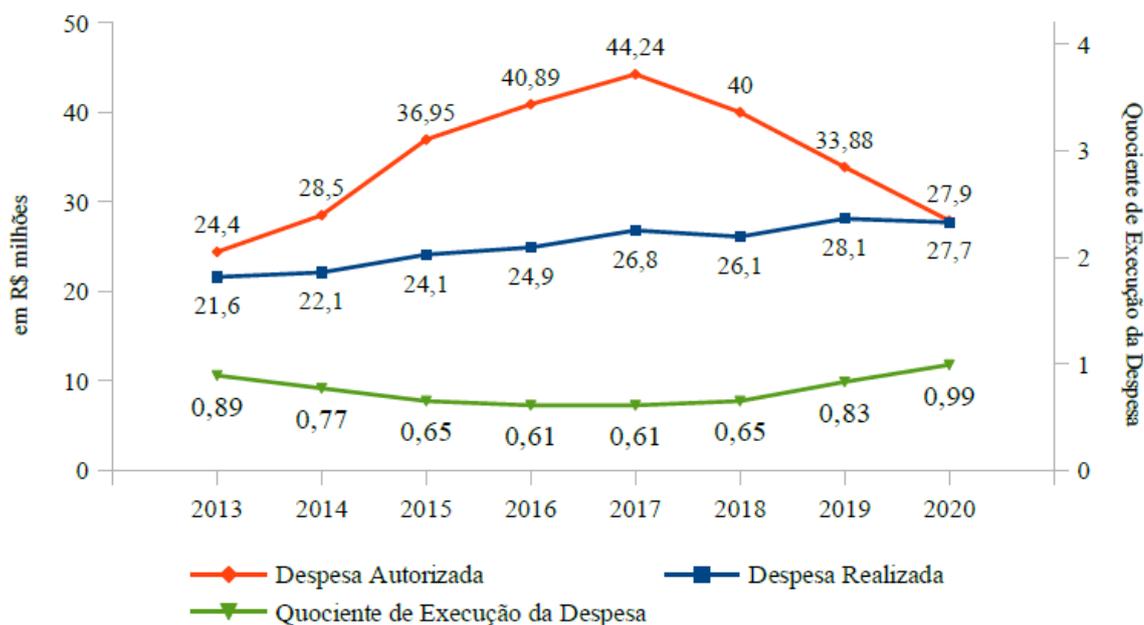




Gráfico 2.2e Despesa Autorizada x Despesa Realizada, 2013-2020 – Palmeirina



Anotou ainda, que, o *deficit* de execução orçamentária guarda relação com os seguintes aspectos, nos termos do Relatório de Auditoria:

- “*Deficiências na elaboração da programação financeira (Item 2.1);*
- *Deficiências na elaboração do cronograma mensal de desembolso (Item 2.2);*
- *Baixo percentual de arrecadação da Receita Tributária Própria, em relação à Receita Total arrecadada (Item 2.1);*
- *Incapacidade de pagamento imediato, ou no curto prazo, de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.3);*
- *Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte (Item 6.3).”*

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos, segue transcrição em relação ao tópico:

“Se faz constar no relatório de Auditoria que alguns fatores contribuíram para déficit da execução orçamentária, como por exemplo: Baixo Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA), indicando previsão de receita na LOA bem acima da capacidade de arrecadação, Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses e realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro.”



Podemos dizer que o déficit orçamentário verificado pode ser levado em consideração, diante da dificuldade, esforço e comprometimento do Gestor oferecer serviços de qualidade como Educação e Saúde, os quais têm custos elevados.

A aplicação dos recursos foi realizada dentro das necessidades do município. O Item 49 anexado no processo comprova que o conselho escolar que é composto por uma variedade de pessoas, julgou regular a aplicação dos recursos para a Educação, apesar do problema da Pandemia e da defasagem da arrecadação.

Cabe esclarecer também que a desaceleração da economia do país e o cenário de inflação provocam crises nas economias municipais. As despesas são cada vez mais altas e as receitas não crescem no mesmo ritmo. 'Desabaram' as receitas oriundas de repasses do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte (ICMS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os contribuintes estão deixando de pagar em dia os impostos próprios (principalmente o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU).”

Concordo com os argumentos defensivos, mas nos termos que passo a relatar.

A defesa não discordou do déficit anotado. Entendo que a irregularidade deve ser analisada, caso a caso, visto que ocorreu um *Deficit* de Execução Orçamentária de R\$ 715.256,41, conforme anotou a auditoria.

Quando analiso os números dos Quocientes de desempenho da arrecadação e das despesas do exercício – quadros e gráficos acima, ponto 2.0 (2.1, 2.2 e 2.3), do Relatório de Auditoria, constato que o Orçamento do Município em 2020 não foi superestimado quando comparado com o exercício de 2019, e também não foi em relação aos últimos três anos, senão, veja-se:

- A Receita Prevista no ano de 2020 – R\$ 25.980.000,00, quando comparada com a Receita Prevista nos últimos três anos (2017) – R\$ 44.240.000,00, reduziu 41,28%. Já a Receita Arrecadada entre 2017 e 2020, cresceu 24,96%, passou de R\$ 21.600.000,00 para R\$ 26.991.938,12;
- No exercício de 2020 a Receita Prevista foi de R\$ R\$ 25.980.000,00, enquanto que, a Receita Prevista em 2019 foi de R\$ 33.880.000,00, um a redução de 23,32%. Já a Receita Arrecadada entre 2019 e 2020, cresceu 5,44%, passou de R\$ 25.600.000,00 para R\$ 26.991.938,12;
- Já a Despesa Realizada em 2020 reduziu 1,40% (R\$ 1.391.938,12), passou de R\$ 28.100.000,00 (2019) para R\$ 27.707.194,53 (2020).



Entendo se tratar de uma irregularidade grave, que afronta normas importantes da LRF, quando constatado a existência de *deficit* de execução orçamentária, visto que desconstrói uma característica imprescindível do Orçamento Programa, a de ser uma peça de planejamento, gerência e controle das finanças públicas, mas não no presente caso. Como restou demonstrado o Prefeito reduziu as despesas em 1,40%, a estimativa orçamentária é menor do que a dos últimos três anos e também é menor do que a estimativa do exercício anterior.

Ademais, nas contas de 2017 foi constatado um déficit de execução orçamentária de R\$ 2.485.087,67, nos termos do item 2.4 do Relatório de Auditoria das contas do Processo TCE-PE nº 20100200-0, deficit que foi reduzido para R\$ 715.256,41, no exercício dessas contas.

Posto isso, mantenho a irregularidade, no presente caso, no campo das ressalvas e recomendações.

3. Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

[ID.13] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 312.478,30 (Item 3.2.2).

[ID.14] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 818.767,93 pertencentes ao exercício (Item 3.2.2).

Apontou a auditoria, que as contribuições previdenciárias não foram repassadas de forma integral para o RGPS, não sendo repassado R\$ 818.767,93 da contribuição patronal devida e R\$ 312.478,30 da contribuição descontada dos servidores, detalhes abaixo:

Tabela 3.2.2a Contribuição dos Servidores ao RGPS

Competência	Retida (A)	Contabilizada	Recolhida (Principal) ³³ (B)	Recolhida (Encargos) ⁴⁴	Não Recolhida (A-B)
Janeiro	25.319,25	25.319,25	4.417,40	0,00	20.901,85
Fevereiro	30.083,51	30.083,51	4.476,60	0,00	25.606,91



Tabela 3.2.2a Contribuição dos Servidores ao RGPS

Competência	Retida (A)	Contabilizada	Recolhida (Principal) (B)	Recolhida (Encargos)	Não Recolhida (A-B)
Março	33.645,88	33.645,88	4.723,71	0,00	28.922,17
Abril	29.167,22	29.167,22	4.826,39	0,00	24.340,83
Maiο	31.689,76	31.689,76	5.984,61	0,00	25.705,15
Junho	31.810,27	31.810,27	4.691,45	0,00	27.118,82
Julho	34.062,99	34.062,99	4.723,82	0,00	29.339,17
Agosto	32.028,25	32.028,25	4.691,45	0,00	27.336,80
Setembro	32.525,34	32.525,34	4.691,45	0,00	27.833,89
Outubro	31.260,28	31.260,28	4.691,45	0,00	26.568,83
Novembro	28.700,14	28.700,14	5.447,45	0,00	23.252,69
Dezembro	23.405,59	23.405,59	4.691,45	0,00	18.714,14
13º Salário	7.747,24	7.747,24	910,19	0,00	6.837,05
TOTAL	371.445,72	371.445,72	58.967,42	0,00	312.478,30

Fonte: Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS (doc. 41).

Tabela 3.2.2b Contribuição Patronal ao RGPS

Competência	Devida (A)	Contabilizada	Benef. Pagos Diret.º (B)	Recolhida (Principal)º (C)	Recolhida (Encargos)º	Não Recolhida (A-B-C)
Janeiro	62.339,94	62.339,94	4.015,84	8.710,27	0,00	49.613,83
Fevereiro	74.670,53	74.670,53	4.502,04	8.963,29	0,00	61.205,20
Março	86.495,60	86.495,60	2.285,14	9.821,87	0,00	74.388,59
Abril	74.741,25	74.741,25	1.118,26	10.273,55	0,00	63.349,44
Maiο	79.202,40	79.202,40	1.458,60	11.796,88	0,00	65.946,92
Junho	82.635,80	82.635,80	1.458,60	9.794,90	0,00	71.382,30
Julho	94.632,64	94.632,64	1.896,18	9.919,11	0,00	82.817,35
Agosto	85.626,18	85.626,18	2.090,66	9.794,90	0,00	73.740,62
Setembro	85.939,95	85.939,95	1.993,42	9.794,90	0,00	74.151,63
Outubro	82.894,57	82.894,57	1.798,94	9.794,90	0,00	71.300,73
Novembro	75.555,82	75.555,82	1.798,94	10.928,90	0,00	62.827,98
Dezembro	62.239,98	62.239,98	1.166,80	9.794,90	0,00	51.278,28
13º Salário	19.216,81	19.216,81	0,00	2.451,75	0,00	16.765,06
TOTAL	966.191,47	966.191,47	25.583,42	121.840,12	0,00	818.767,93

Fonte: Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS (doc. 41).

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

“Apontou o relatório preliminar que não houve repasse integral das contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS, relativo a Contribuição Patronal).

Em análise, verificamos que houve retenção de RGPS durante o exercício de 2020, no repasse do FPM, portanto, o valor é bem inferior ao apontado, como demonstram os extratos em anexo.

Salienta-se que a pandemia estava no auge no ano de 2020, e que o município estava tendo muitas dificuldades financeiras.”



Discordo dos argumentos defensivos.

A defesa alega que o *quantum* não repassado é bem menor, mas não o faz de maneira expressa. Sustenta sua tese sob o argumento de que foi descontado parte do FPM os repasses previdenciários. O extrato do Banco do Brasil, documento nº 77 dos autos, apresenta algumas retenções com os seguintes códigos previdenciários:

- RFB-PREV-OB COR – Obrigação corrente – oriunda de valores declarados na GFIP do mês de competência anterior;
- RFB-PREV-OB DEV – Juros e Multa;
- RFB-PREV-PARC60 – Parcelamentos.

1. Mês de Fevereiro:

- RFB-PREV-OB COR – Valor de R\$ 29.077,87;
- RFB-PREV-OB DEV – Valor de R\$ 2.305,88.

2. Mês de Março:

- RFB-PREV-OB COR – Valor de R\$ 20.888,33;
- RFB-PREV-OB DEV – Valor de R\$ 1.518,57.

3. Mês de Abril:

- RFB-PREV-OB COR – Valor de R\$ 29.110,43;
- RFB-PREV-OB DEV – Valor de R\$ 2.212,40.

4. Mês de Agosto:

- RFB-PREV-OB COR – Valor de R\$ 36.034,03;
- RFB-PREV-OB DEV – Valor de R\$ 3.962,77.

5. Mês de Setembro:

- RFB-PREV-OB COR – Valor de R\$ 40.155,48;
- RFB-PREV-OB DEV – Valor de R\$ 2.616,24.

6. Mês de Outubro:

- RFB-PREV-OB COR – Valor de R\$ 36.997,26;
- RFB-PREV-OB DEV – Valor de R\$ 3.593,98.



7. Mês de Novembro:

- RFB-PREV-OB COR – Valor de R\$ 48.895,15;
- RFB-PREV-OB DEV – Valor de R\$ 3.877,38.

8. Mês de Dezembro:

- RFB-PREV-OB COR – Valor de R\$ 53.116,18;
- RFB-PREV-OB DEV – Valor de R\$ 7.750,13.

Conforme demonstrado acima um total de R\$ 294.272,00 foi repassado de forma intempestiva, tanto é assim, que sofreu incidência de multas e juros, no total de R\$ 27.837,50.

A auditoria elaborou as tabelas acima, nos termos do Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias para o RGPS, documento nº 41 dos autos, esse documento foi entregue junto com a prestação de contas. Nos termos desse demonstrativo, foi apontado um recolhimento de R\$ 180.808,14, enquanto as retenções do FPM foram no valor de R\$ 294.272,00, um pouco maior. Posto isso, reduzi o excedente no valor de R\$ 113.463,46 de forma igualitária, visto que a defesa não detalhou os valores descontados. Registro, que essa informação não foi lançada no demonstrativo citado.

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

Ademais, a capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo piorou, visto que o Município não recolheu as contribuições previdenciárias para o RGPS de forma integral. Os repasses das contribuições precisam ser efetuados nos valores adequados e no prazo estabelecido na legislação pertinente ao assunto, de modo que seja possível honrar compromissos presentes e futuros.

A Lei Complementar 173/20 não desobrigou os Municípios do pagamento das contribuições previdenciárias para os regimes de Previdência, apenas admitiu a hipótese de suspensão do repasse das contribuições patronais para os regimes de previdência dos Municípios, desde que fosse autorizada por lei municipal específica, mas esse não é o caso de Palmeirina, *ipsis litteris*.



“Art. 9º Ficam suspensos, na forma do regulamento, os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

§ 1º (VETADO).

§ 2º A suspensão de que trata este artigo se estende ao recolhimento das contribuições previdenciárias patronais dos Municípios devidas aos respectivos regimes próprios, desde que autorizada por lei municipal específica.”

Considero como grave esta irregularidade, constituindo motivo suficiente para rejeição das contas e não para meras ressalvas e/ou recomendações, pois esta Corte de Contas, há muito firmou posicionamento no sentido de não aceitar os desmandos cometidos pelos gestores municipais na administração dos recursos previdenciários, visto que, ao não recolher os valores efetivamente devidos ao RGPS e/ou ao RPPS, o gestor compromete o sistema previdenciário, na medida em que, para regularizar a situação junto às entidades competentes, tem que lançar mão de termos de parcelamento de débitos, com a conseqüente formação do dano aos cofres públicos decorrentes de juros e multas.

Esta Corte de Contas firmou entendimento de que o não repasse das contribuições previdenciárias para os regimes de previdência de forma integral/tempestiva é, *de per sí*, irregularidade capaz de ensejar a rejeição das contas, e no exercício de 2012 consolidou este entendimento através das súmulas de números 07 e 08, vazadas nos termos transcritos:

“Súmula nº 07. O parcelamento de débitos previdenciários não sana irregularidades praticadas em exercícios anteriores.”

“Súmula nº 08. Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda na arrecadação.”

Ainda que o Município tenha formalizado um termo de parcelamento, esse não é, por si só, instrumento hábil para afastar a irregularidade. Tal providência é necessária para regularização da situação previdenciária do Município, mas não tem o condão de elidir a irregularidade, até porque o parcelamento apenas confirma o cometimento da falha, ou seja, o fato de que as contribuições não foram repassadas oportunamente ao órgão previdenciário, neste sentido o TCE-PE editou a Súmula nº 07.

Ademais, o não repasse da contribuição descontada dos servidores de forma integral configura apropriação indébita, nos termos previsto no art. 168-A, § 1º, inciso I, do Código Penal.



Ao fim e ao cabo, considerando que o Município de Palmeirina não repassou R\$ 255.746,37 da contribuição retida dos servidores, equivalente a 68,85% da contribuição retida dos servidores, e R\$ 705.304,07 da contribuição patronal devida, equivalente a 73,00%. Ademais, os valores não repassados é em *quantum* muito superior ao dispêndio no exercício com despesas vinculadas ao combate da pandemia do Coronavírus (2019-nCov) com recursos não vinculados, que foi de apenas R\$ 18.491,50, nos termos do Relatório de Auditoria – fls. 63.

Posto isso, mantenho as irregularidades.

4. Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)

[ID.17] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

A Auditoria, anotou que a Prefeitura Municipal de Palmeirina repassou ao Poder Legislativo os duodécimos cumprindo ao *caput*, do art. 29-A, *inciso* I, da Constituição Federal.

Noticiou ainda, que o Município repassou parte do duodécimo após o dia 20 de cada mês, contrariando assim o art. 29-A, § 2º, *inciso* II, da Constituição Federal, detalhes abaixo, texto extraído do Relatório de Auditoria:

“Os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal efetuados em 2020 não foram feitos até o dia 20 de cada mês. Nos meses de abril, maio, setembro e outubro foram feitos repasses residuais intempestivos (doc. 50), descumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000.

O descumprimento do disposto no referido artigo constitucional é passível de enquadramento como crime de responsabilidade do Prefeito.”

A defesa pronunciou-se, nos seguintes termos:

“Foi relatado na auditoria que o Poder Executivo estava retardando os repasses ao Poder Legislativo, desrespeitando o prazo da CRFB/88.

Pois bem.

Além de uma pandemia, o município estava diante de diversos bloqueios e retenções nas suas contas. Esses bloqueios tinham como principal origem o passivo deixado por outras gestões, o que dificultou totalmente a adimplência dentro do prazo.



Não houve inadimplência. O gestor apenas repassou após o prazo em razão de tais bloqueios, que não deu causa.”

Discordo dos argumentos defensivos.

Quando constatado repasse fora do prazo estabelecido na Constituição Federal, art. 29-A, § 2º, inciso II, que constitui crime de responsabilidade (o envio do repasse após o dia 20 de cada mês), considero como irregularidade grave, por acutilar o princípio da independência harmônica dos poderes.

Ainda que esta Corte de Contas tenha remetido a falha ao campo das recomendações em alguns processos julgados por esta Corte, entendo que a irregularidade deve ser analisada caso a caso, principalmente por ter sido esta irregularidade, na Constituição Federal de 1988, caracterizada como **crime de responsabilidade**.

Quando analiso o documento encaminhado pela Interessada na Prestação de Contas, demonstrativo que evidencia os Repasses do Duodécimos ao Poder Legislativo no exercício de 2014 – documento nº 50 dos autos, constato os seguintes repasses fora do prazo:

- **Abril:** R\$ 29.930,38 (22/04) e R\$ 7.966,07 (30/04) fora do prazo;
- **Maior:** R\$ 14.530,38 (27/05) e R\$ 14.200,00 (29/05) fora do prazo;
- **Setembro:** R\$ 9.000,00 (23/09) fora do prazo;
- **Outubro:** R\$ 20.000,00 (28/10) e R\$ 10.930,88 (30/10) fora do prazo.

A defesa alega herança de gestões anteriores, mas não detalha a herança recebida.

Alegou ainda a pandemia, mas quando analiso os dispêndios com recursos próprios, não vinculados, no combate da pandemia do Coronavírus (2019-nCov), que foi de apenas R\$ 18.491,50, nos termos do Relatório de Auditoria – fls. 63, valor esse em *quantum* muito inferior ao total não repassado. Poder-se-ia alegar gastos com saúde, mas isso, também não aconteceu, visto que nos termos do Apêndice XI – Aplicação nas Ações e Serviços Públicos de Saúde do Relatório de Auditoria desse processo e do Processo TCE-PE nº 20100200-0 (contas de governo do exercício de 2019), em 2020 o gasto foi de R\$ 2.058.223,40 e em 2019 de R\$ 2.149.559,98, ou seja, uma aplicação menor do que o exercício anterior.

Esta prática, torna a Câmara em situação vulnerável, submissa, pois, conforme demonstrado acima, a Prefeitura repassou para a Câmara Municipal de Palmeirina após o dia 20 de cada mês, a título de duodécimo, um total de **R\$ 106.557,33** – o equivalente a **10,97%** do total repassado no



exercício de 2020, contrariando assim, o art. 29-A, § 2º, inciso II da Constituição Federal, sendo esta prática tipificada como crime de responsabilidade.

Diante do exposto, neste caso, considero a irregularidade como grave.

Posto isso, mantenho a irregularidade, nos termos do Relatório de Auditoria.

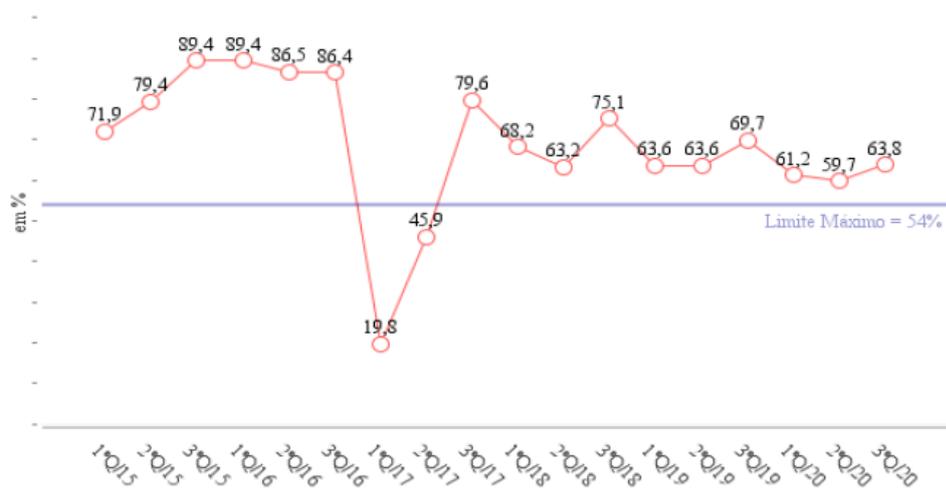
5. Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)

Despesa com pessoal acima do limite legal.

De proêmio, registro que a auditoria não incluiu essa irregularidade no Resumo do Relatório, talvez por isso, a defesa não tenha refutada a irregularidade, mesmo assim, analisarei o mérito, visto que existe um descumprimento e está posto no corpo do Relatório de Auditoria, e foi bem especificado e detalhado no quadro de limites constitucionais e legais, página 9 do Relatório de Auditoria. Está registrado o descumprimento do limite mínimo nos três quadrimestres de 2020. Ao fim, expedirei determinação para Diretoria de Controle Externo envidar esforços no sentido de melhoria da revisão dos Relatórios de Auditoria.

O levantamento da auditoria revelou que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no 3º quadrimestre do exercício de 2020, alcançou R\$ 15.689.019,42, representando um percentual de 63,78% da Receita Corrente Líquida do Município – RCL, extrapolando o limite estabelecido no artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Gráfico 5.2b DTP do Poder Executivo em relação à RCL, 2015-2020 – Palmeirina (em %)



Fonte: Siconfi, Relatório de Gestão Fiscal (RGF)⁸ e Apêndice IV.

Existe um descumprimento legal, posto isso, passo a analisar.



Importa destacar que o Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e o Decreto Legislativo Estadual nº 9/20 reconheceram o estado de calamidade pública em virtude da pandemia de COVID, em âmbito nacional e estadual, respectivamente, até 31 de dezembro de 2021, o que enquadra o caso no subsistema de normas especiais que autorizam o abrandamento de dispositivos legais, tais como, o art. 23 da LRF, que versa sobre os prazos para recondução da Despesa Total com Pessoal e sanções ao ente nacional em caso de não reverência a esses prazos. Os municípios pernambucanos, para o exercício de 2020, ficaram dispensados da necessidade de retorno da DTP aos limites previstos. Entrementes será analisada sua evolução para fins de acompanhamento pelos órgãos de controle.

Destarte, devido ao enfrentamento da pandemia de Covid19, os municípios pernambucanos foram dispensados do reenquadramento da DTP durante o exercício de 2020, nos termos que preconiza o art. 65, *inciso I*, da LRF, c/c o Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e o art. 1º do Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020.

Registro que existe um descumprimento legal, isso é fato, mas que deve ser analisada a causa desse cumprimento de forma *amiúde* nos modais *deônticos*. P – Permissivo; O – Obrigatório; e V – Proibitivo, senão, veja-se:

A uma, o descumprimento do limite da DTP no exercício de 2019 (69,67% - 3º quadrimestre de 2020) estava incluso no modal *deôntico* proibitivo, e existia uma obrigação de retornar ao limite legal nos dois quadrimestres seguintes – modal *deôntico* obrigatório.

A duas, o art. 65, *inciso I*, da LRF, desobrigou os municípios de retornar ao limite estabelecido no art. 20 da LRF, nos termos previsto no art. 23 da LRF, no exercício dessas contas, passando assim a ser permitido permanecer acima do limite legal no exercício de 2020 – modal *deôntico* permissivo, isso em função da pandemia da covid-19.

Após análise da evolução da DTP no exercício dessas contas comparativamente com os gastos do exercício anterior, verifiquei o seguinte, detalhes a seguir:

- No 3º quadrimestre de 2019 o percentual de comprometimento em relação à RCL foi de 69,67%, fonte Relatório de Auditoria do Processo TC nº 20100200-0;
- No 3º quadrimestre do exercício dessas contas o percentual de comprometimento em relação à RCL foi 63,78%, uma redução de 5,89 %;
- O gasto líquido com a despesa de pessoal em 2019 foi R\$ 15.825.035,35 e em 2020 de R\$ 15.689.019,11, aconteceu uma pequena redução.



Conforme dados acima, constato uma redução no percentual de comprometimento da DTP.

A Lei complementar 173/20, em seu art. 8º, *inciso* III, determinou que enquanto perdurasse a situação de pandemia, por conta do Covid-19, estava proibido (modal *deôntico* proibitivo) até dezembro de 2021 a majoração da despesa com pessoal, excepcionando os profissionais das áreas de saúde e de assistência social, desde que relacionados ao combate da pandemia, e isso não ocorreu no Município de Palmeirina, *in verbis*:

“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;



VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.”



Ad argumentandum tantum, é força reconhecer que o legislador nacional foi deveras sensível à tremenda repercussão da pandemia sobre as contas públicas, na ordem de editar todo um cipoal de normas de caráter especial, excepcional e temporária, medrando em importância, neste caso, o preceptivo insculpido no art. 8º, parágrafos e *alíneas* da Lei Complementar nº 173/20, com fito teleológico de dar refolego aos gestores públicos em relação ao aumento nas despesas com pessoal nas áreas de saúde e assistência social, desde que fossem vinculadas ao combate da pandemia.

Posto isso, mantenho a irregularidade no campo das ressalvas e recomendações, visto que a Prefeitura de Palmeirina reduziu o percentual de comprometimento da DTP em relação à RCL, nos termos relatado nesse voto

6. Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)

[ID.18] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.3).

[ID.19] Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4).

A auditoria apontou que houve inscrição de Restos a Pagar Processados do exercício de 2020, com recursos vinculados e não vinculados, sem disponibilidade financeira, distribuídos da seguinte forma:

- Em recursos vinculados:
 - R\$ 297.509,77 – Receitas de Impostos e de Transferência Fundeb – Educação;
 - R\$ 697.037,86 – Receitas de Impostos e Transferência de Impostos – Saúde.
- Em recursos não vinculados – R\$ 515.236,40.

Já no tocante ao descumprimento do art. 42 da LRF, a auditoria noticiou que o Município de Palmeirina contraiu despesas novas nos dois últimos quadrimestres no valor de R\$ 88.014,33, que segundo a auditoria, essas despesas poderiam ser evitadas, nos termos da tabela abaixo extraída do Relatório de Auditoria, visto que a disponibilidade de caixa líquida dos Recursos não Vinculados era negativa em R\$ 3.731.138,78, incompatível com a inscrição dos Restos a Pagar processados no montante de R\$ 515.236,40, nos termos transcrito:

“O art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 veda ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser



cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Sobre essa matéria, o entendimento deste Tribunal, nos termos da Decisão TC nº 258/2006, é o seguinte:

1- O artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF se refere a mandato, desta forma se aplica ao Chefe de Poder e Órgão mesmo que venha a ser reeleito para o mesmo cargo;

2- Como a responsabilidade disposta no referido artigo é pessoal do Titular de Poder e Órgão, este não poderá, sob qualquer meio, transferi-la a outros servidores ou agentes públicos;

3- Ao final do mandato, os recursos financeiros que devem ser deixados para o sucessor terão que ser equivalentes às despesas empenhadas nos últimos dois quadrimestres que tenham a fase de liquidação concluída, independentemente do mandato se encerrar em 31 de dezembro;

4- Caso a despesa não tenha sido empenhada, independentemente do motivo, deverão ser deixados recursos suficientes para o sucessor saldá-la, se o fornecedor de bens e serviços já cumpriu com seu dever fazendo a entrega dos bens ou prestando os serviços contratados;

5- Não foge da incidência do referido artigo a prática de se empenhar e pagar todas as despesas dos últimos dois quadrimestres, desprestigiando o pagamento de outras já existentes antes do início desse período. Ou seja, a realização de despesas novas deverá estar respaldada com um fluxo de caixa positivo;

6- Para o cálculo da disponibilidade de caixa deverão ser consideradas todas as despesas existentes até o final do ano, tais como salários, material de consumo, contratos em andamento etc., bem como os valores do passivo financeiro do órgão.”

De acordo com a verificação anterior, as fontes/destinação de recursos que apresentaram saldo negativo, e, portanto, insuficientes para suportar as despesas nelas realizadas, foram as seguintes:

...

”Comparando os valores, por fonte/destinação dos recursos, com os da tabela 5.4b, observa-se que as despesas realizadas com o intuito de combater a pandemia por Coronavírus (2019-



nCoV) em 2020 foram inferiores ao saldo negativo existente nas respectivas fontes.

Isto significa que não foram somente as despesas com a pandemia as causadoras da insuficiência financeira observada em cada uma das fontes na tabela 5.4b.

Dessa forma, procedeu-se à análise dos empenhos emitidos pela Prefeitura de Palmeirina nos últimos dois quadrimestres de 2020 referentes a despesas realizadas utilizando-se as fontes de recursos indicadas na tabela 5.4b.

A análise mostrou que, apesar de o município não possuir capacidade de realizar novas despesas, observou-se, entre as despesas empenhadas entre maio e dezembro de 2020, que a Prefeitura de Palmeirina contraiu obrigações (despesas) que poderiam ter sido evitadas, listadas no quadro a seguir:"

....

"Observe, portanto, que foram contraídas nos dois últimos quadrimestres do exercício despesas novas, em desobediência ao art. 42 da LRF, prejudicando a gestão que lhe sucederá.

O ordenamento ou a autorização de tais despesas sujeita o agente que lhe der causa a responder judicialmente por crime contra a administração pública, nos termos do art. 359-C do Código Penal."

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

"O Relatório aponta a inscrição de Restos a Pagar Processados do exercício de 2020 sem disponibilidade financeira em todas as fontes/destinação de recursos nas quais houve movimentação financeira listada no demonstrativo fiscal, quer tenham envolvido recursos vinculados ou não vinculados, no valor de R\$ 2.440.666,81.

Para os Restos a Pagar Não Processados do exercício de 2020, como os valores envolvidos são de baixa magnitude (R\$ 3,6 mil) deixa-se de levá-los em consideração.

Pois bem. É importante considerar os diversos motivos que acarretaram no referido aumento, tais como as dificuldades financeiras que passou o Município, e não somente o município do Palmeirina, mas também os demais municípios brasileiros, diante da queda de receita mensal, muitas vezes de forma surpreendente, sobretudo das receitas transferidas, que prejudica qualquer planejamento financeiro, culminando na inscrição de Restos a Pagar no exercício de 2020.



Douto Relator, não seria de justiça que para cumprir a norma legal o gestor municipal causasse prejuízo ao bom andamento das ações públicas, e conseqüentemente prejuízos à comunidade.

Apesar dos poucos recursos que vêm recebendo os Municípios do porte de Palmeirina, a despesa com pessoal tem se mantido em um patamar praticamente uniforme e, para manter esse percentual, a administração conta apenas com o número de servidores essencial para o seu bom funcionamento, não há exageros ou excessos.”

Concordo com a argumentação defensiva, mas nos termos que passo a relatar.

Senhores Conselheiros, *insigne* Procuradora aqui presente, entendo que a afronta ao artigo 42 é grave, configura tipo penal, sendo essa irregularidade, *per si*, suficiente para recomendar a rejeição das contas, contudo não foi o que restou configurado no presente caso.

Esta Corte de Contas, ao responder consulta que lhe foi formulada nos autos do Processo TCE-PE nº 0504179-0, entendeu que a violação ao art. 42 da LRF se concretiza não só pela assunção de despesas novas no final do mandato sem o correspondente lastro financeiro, mas também pela assunção de despesas novas nos dois últimos quadrimestres do mandato em detrimento de outras despesas preexistentes que devem ser computadas no cálculo da disponibilidade de caixa até o final do exercício, despesas adiáveis, prescindíveis, a teor do disposto na Decisão T.C. nº 0258/06.

Nesse aspecto, para caracterizar à infração ao art. 42 é primordial a confirmação da realização das despesas novas nos dois últimos quadrimestre do exercício, despesas que poderiam ser evitadas quando a disponibilidade de caixa é negativa, e nesse aspecto discordo da conclusão da auditoria, veja-se:

A uma, as citadas despesas apontadas pela auditoria, adiáveis, foram no valor de R\$ 88.084,33, tabela acima.

A duas, entre as citadas despesas que poderiam ter sido evitadas a auditoria apontou o valor de R\$ 4.400,00, despesas com Formação continuada de profissionais e operadores do SGD, CREAS, despesa essencial ao interesse público.

A três, apontou despesa no valor de R\$ 35.084,33 com reforma de praça pública, espaço público essencial e muito utilizado pela população para caminhada e como área de lazer, principalmente em cidades do porte de Palmeirina, posto isso, despesa essencial e de interesse público.

A quatro, restaria ao fim um total de R\$ 52.560,00 com as despesas ditas prescindíveis, despesas que poderiam ter sido adiadas, que significaram apenas 0,19% do total da despesa empenhada no exercício (R\$



27.707.194,53), e considerando os princípios da imaterialidade e da insignificância, desconsiderarei a infração ao art. 42 da LRF, no presente caso.

Posto isso, excluo a ressalva anotada, no presente caso. Já no tocante às irregularidades de inscrição de Restos a Pagar Processados do exercício de 2020, com recursos vinculados (R\$ 994.547,63) e não vinculados (R\$ 515.236,40), sem disponibilidade financeira, mantenho essas irregularidades no campo das ressalvas e recomendações.

7. **Previdência Própria (Capítulo 8)**

[ID.22] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.1).

[ID.25] Adoção de alíquota de contribuição dos segurados inferior ao limite legal (Item 8.1).

A auditoria relatou a irregularidade nos seguintes termos:

“A Lei Federal nº 9.717/1998, em seu art. 2.º, estabelece que a contribuição dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

Por seu turno, o § 4º, do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103 /2019, determina que os Municípios estabeleçam alíquota igual ou superior à contribuição dos servidores da União (14% segundo o art. 11, da EC 103/19), exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

Ainda assim, o Regime Próprio deve adotar alíquota que preserve o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência.

Com base na legislação que fixou as alíquotas de contribuição ao RPPS (doc. 39) e no DRAA 2020, ano-base 2019, observou-se o seguinte:

Tabela 8.1e Alíquotas dos Segurados e Patronal, 2020 – Palmeirina

Aliquota dos Segurados			
Tipo	Limite legal	Aliquota atuarial	Aliquota fixada em lei
Ativos (S)	$S \geq 14\%$ podendo ser menor caso o RPPS não tenha déficit a amortizar.	14% (1)	11% (2)



Tabela 8.1e Alíquotas dos Segurados e Patronal, 2020 – Palmeirina

Aposentados (S)	$S \geq 14\%$ podendo ser menor caso o RPPS não tenha déficit a amortizar.	14% (1)	11% (2)
Pensionistas (S)	$S \geq 14\%$ podendo ser menor caso o RPPS não tenha déficit a amortizar.	14% (1)	11% (2)

Aliquota Patronal					
Tipo	Limite legal (%)	CN atuarial	CN fixada em lei	CS atuarial	CS fixada em lei
Ente (E)	$S \leq E \leq 2S$	26,63% (1)	19% (2)	15% (1)	0% (2)

Obs: CN = Contribuição Normal; CS = Contribuição Suplementar

Fonte: (1) Cadprev, DRAA 2020, ano-base 2019, disponível em <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>; (2) Norma que definiu as alíquotas de contribuição para o RPPS (doc. 39).

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

“[ID. 21] - RPPS em desequilíbrio financeiro.

[ID. 22] - Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial.

[ID. 23] – Recolhimento a menor RPPS (servidores).

[ID. 24] – Recolhimento a menor RPPS (patronal).

[ID. 25] – Adoção de alíquota inferior de contribuição dos segurados inferior ao limite legal.

[ID. 26] – RPPS em desequilíbrio atuarial.

[ID. 27] – Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial RPPS.

De pronto, vale ainda ressaltar que em 2020 o custo previdenciário para o Município era de 26,75%, como demonstra lauda do cálculo atuarial em anexo, somando-se a alíquota patronal e o custo adicional, o que também contribui para o elevado patamar pelo qual há a impugnação do relatório de auditoria, e que não foi dado causa pelo ora defendente, que não atrasou um único repasse ao RPPS.

Douto julgador, o ora defendente fez o que foi possível para buscar minimizar o déficit atuarial que encontrou.

Como dito no item anterior, nunca atrasou um único repasse da contribuição e realizou, em 2019, concurso público que resultou no aumento da base de contribuição e, especialmente, realizou repasses inclusive à maior que o que seriam devidos. Que mais poderia fazer?



Sendo assim, também, não é justo que se atribua ao ora defendente essa responsabilidade.”

Discordo dos argumentos defensivos.

Acompanho a auditoria, e considero grave esta irregularidade, visto que existe um descumprimento ao § 4º art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/19, e o TCE-PE de há muito, firmou posicionamento no sentido de não aceitar os desmandos cometidos pelos gestores municipais na administração dos recursos previdenciários, senão, veja-se:

A uma, o Município também não criou/implementou as alíquotas patronal e suplementar, que nos termos da DRAA de 2020, dados de 2019, devem ser nos seguintes percentuais, nos termos da tabela acima de alíquotas:

1. Patronal Normal: Adotada 19,00% - Recomendada 26,63%;
2. Patronal Suplementar: Adotada 0,00% - Recomendada 15,00%.

A duas, o Resultado Previdenciário é preocupante, visto que o Município precisa fazer aporte de R\$ 2.632.063,00, para cobrir as despesas previdenciárias do RPPS, nos termos da tabela abaixo extraída do Relatório de Auditoria:

Tabela 8.1a Resultado Previdenciário do RPPS, 2020 - Palmeirina

Descrição	Valor (R\$)
Receita Previdenciária ¹²³ (A = B – C)	2.502.409,18
Receita Orçamentária do RPPS (B)	2.502.409,18 (1)
Aporte para cobertura de deficit atuarial (C)	0,00 (2)
Despesa Previdenciária ¹²⁴ (D)	5.134.472,18 (3)
Resultado Previdenciário (E = A – D)	-2.632.063,00

Fonte: (1)Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do RPPS (doc. 37); (2)Apêndice I deste relatório (Análise da Receita Arrecadada); (3)Demonstração da despesa realizada do Regime Próprio de Previdência ? RPPS, segundo a sua natureza (doc. 38).

A três, o Município apresenta um *deficit* atuarial elevado, da ordem de R\$ 61.676.628,79.

Ademais, expedirei uma determinação para o Município de Palmeirina para encaminhar um Projeto de Lei no prazo de 60 (sessenta dias), com o fito de implantar/criar as alíquotas dos servidores/aposentados/pensionistas em percentual que atenda a Emenda Constitucional nº 103/19, caso ainda não tenha feito.

Posto isso, mantenho a irregularidade nos termos do Relatório de Auditoria

8. Previdência Própria (Capítulo 8)



[ID.23] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 208.769,91 (Item 8.1).

[ID.24] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 377.962,40 (Item 8.1).

Apontou a auditoria, que as contribuições previdenciárias não foram repassadas de forma integral para o RPPS, não sendo repassado R\$ 377.962,40 da contribuição patronal devida e R\$ 208.769,91 da contribuição descontada dos servidores, detalhes abaixo:



Tabela 8.1b Contribuição dos Servidores ao RPPS

Competência	Rebida (A)	Contabilizada	Recolhida (Principal) ¹²⁶ (B)	Recolhida (Encargos) ¹²⁷	Não Recolhida (A-B)
Janeiro	67.892,08	67.892,08	67.892,08	0,00	0,00
Fevereiro	59.362,36	59.362,36	59.362,36	0,00	0,00
Março	64.567,31	64.567,31	64.567,31	0,00	0,00
Abril	64.242,72	64.242,72	64.242,72	0,00	0,00
Maiο	60.430,64	60.430,64	60.430,64	0,00	0,00
Junho	60.008,88	60.008,88	60.008,88	0,00	0,00
Julho	60.000,44	60.000,44	60.000,45	0,00	-0,01
Agosto	65.651,76	65.651,76	65.651,76	0,00	0,00
Setembro	66.964,76	66.964,76	66.964,76	0,00	0,00
Outubro	69.130,69	69.130,69	69.130,69	0,00	0,00
Novembro	69.607,47	69.607,47	12.993,88	0,00	56.613,59
Dezembro	88.265,91	88.265,91	204,12	0,00	88.061,79
13º Salário	64.298,66	64.298,66	204,12	0,00	64.094,54
TOTAL	860.423,68	860.423,68	651.653,77	0,00	208.769,91

¹²⁶ Valor repassado à unidade gestora do RPPS título de principal (valor devido originalmente).

¹²⁷ Valor repassado à unidade gestora do RPPS título de encargos (valores referentes à multa, juros e outros encargos por mora).

Tabela 8.1c Contribuição Patronal ao RPPS

Competência	Devida (A)	Contabilizada	Benef. Pagos Diret. (B)	Recolhida (Principal) ¹²⁸ (C)	Recolhida (Encargos) ¹²⁹	Não Recolhida ¹²⁸ (A-B-C)
Janeiro	117.268,12	117.268,12	0,00	117.268,12	0,00	0,00
Fevereiro	102.534,74	102.534,74	0,00	102.534,74	0,00	0,00
Março	111.525,03	111.525,03	0,00	111.525,04	0,00	-0,01
Abril	110.964,40	110.964,41	0,00	110.964,41	0,00	-0,01
Maiο	104.379,97	104.379,98	0,00	104.379,96	0,00	0,01
Junho	103.651,70	103.651,70	0,00	103.620,63	0,00	31,07
Julho	103.636,90	103.636,90	0,00	103.667,98	0,00	-31,08
Agosto	113.398,13	113.398,13	0,00	63.443,42	0,00	49.954,71
Setembro	115.666,09	115.666,09	0,00	115.666,10	0,00	-0,01
Outubro	119.407,20	119.407,20	0,00	119.407,20	0,00	0,00
Novembro	120.231,05	120.231,05	0,00	22.443,86	0,00	97.787,19
Dezembro	119.900,35	119.900,35	0,00	388,27	0,00	119.512,08
13º Salário	111.096,72	111.096,72	0,00	388,27	0,00	110.708,45
TOTAL	1.453.660,40	1.453.660,42	0,00	1.075.698,00	0,00	377.962,40

Fonte: Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS (doc. 40).

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

“[ID. 21] - RPPS em desequilíbrio financeiro.

[ID. 22] - Não adoção de alíquota sugerida na avaliação autarial.

[ID. 23] – Recolhimento a menor RPPS (servidores).



[ID. 24] – Recolhimento a menor RPPS (patronal).

[ID. 25] – Adoção de alíquota inferior de contribuição dos segurados inferior ao limite legal.

[ID. 26] – RPPS em desequilíbrio atuarial.

[ID. 27] – Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial RPPS.

De pronto, vale ainda ressaltar que em 2020 o custo previdenciário para o Município era de 26,75 %, como demonstra lauda do cálculo atuarial em anexo, somando-se a alíquota patronal e o custo adicional, o que também contribui para o elevado patamar pelo qual há a impugnação do relatório de auditoria, e que não foi dado causa pelo ora defendente, que não atrasou um único repasse ao RPPS.

Douto julgador, o ora defendente fez o que foi possível para buscar minimizar o déficit atuarial que encontrou.

Como dito no item anterior, nunca atrasou um único repasse da contribuição e realizou, em 2019, concurso público que resultou no aumento da base de contribuição e, especialmente, realizou repasses inclusive à maior que o que seriam devidos. Que mais poderia fazer?

Sendo assim, também, não é justo que se atribua ao ora defendente essa responsabilidade.”

Discordo dos argumentos defensivos.

Argumenta o interessado que realizou os repasses de forma integral para o RPPS, e contraditoriamente não comprova o que afirma, visto que como apontou a auditoria, os repasses não ocorreram de forma integral.

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

A Lei Complementar 173/20 não desobrigou os Municípios do pagamento das contribuições previdenciárias para os regimes de Previdência, apenas admitiu a hipótese de suspensão do repasse das contribuições patronais



para os regimes de previdência dos Municípios, desde que fosse autorizada por lei municipal específica, mas esse não é o caso de Palmeirina, *ipsis litteris*:

“Art. 9º Ficam suspensos, na forma do regulamento, os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

§ 1º (VETADO).

§ 2º A suspensão de que trata este artigo se estende ao recolhimento das contribuições previdenciárias patronais dos Municípios devidas aos respectivos regimes próprios, desde que autorizada por lei municipal específica.”

Quando analiso os dispêndios na saúde pública com as despesas vinculadas ao combate da pandemia provocada pelo Coronavírus (2019-nCoV) com recursos próprios, constato que os dispêndios foram de pequena monta, apenas R\$ 18.491,50, valor esse muito inferior ao *quantum* não repassado, isso em se tratando de recursos não vinculados, detalhes abaixo, nos termos do item 5.4 do Relatório de Auditoria:

“Verificou-se, então, que, em 2020, foram realizadas despesas para o combate à pandemia desencadeada pelo Coronavírus (2019-nCoV) utilizando as seguintes fontes de recursos:

Fonte Recursos	Despesa (Exercício Anterior)	Despesa (no Exercício)
001 - Recursos Ordinários		R\$ 18.491,50
211 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde		R\$ 585.175,09
218 - Demais transferências de recursos Federais vinculados ao combate à COVID-19		R\$ 86.920,99
Total		R\$ 690.587,58

Fonte: Sistema Sagres, acessado em 28/10/2022.

Considero como grave esta irregularidade, constituindo motivo suficiente para rejeição das contas e não para meras ressalvas e/ou recomendações, pois esta Corte de Contas, há muito firmou posicionamento no sentido de não aceitar os desmandos cometidos pelos gestores municipais na administração dos recursos previdenciários, visto que, ao não recolher os valores efetivamente devidos ao RGPS e/ou ao RPPS, o gestor compromete o sistema previdenciário, na medida em que, para regularizar a situação junto às entidades competentes, tem que lançar mão de termos de



parcelamento de débitos, com a conseqüente formação do dano aos cofres públicos decorrentes de juros e multas.

Esta Corte de Contas firmou entendimento de que o não repasse das contribuições previdenciárias para os regimes de previdência de forma integral/tempestiva é, *de per sí*, irregularidade capaz de ensejar a rejeição das contas, e no exercício de 2012 consolidou este entendimento através das súmulas de números 07 e 08, vazadas nos termos transcritos:

“Súmula nº 07. O parcelamento de débitos previdenciários não sana irregularidades praticadas em exercícios anteriores.”

“Súmula nº 08. Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda na arrecadação.”

Ainda que o Município tenha formalizado um termo de parcelamento, esse não é, por si só, instrumento hábil para afastar a irregularidade. Tal providência é necessária para regularização da situação previdenciária do Município, mas não tem o condão de elidir a irregularidade, até porque o parcelamento apenas confirma o cometimento da falha, ou seja, o fato de que as contribuições não foram repassadas oportunamente ao órgão previdenciário, neste sentido o TCE-PE editou a Súmula nº 07.

Ademais, o não repasse da contribuição descontada dos servidores de forma integral configura apropriação indébita, nos termos previsto no art. 168-A, § 1º, *inciso I*, do Código Penal.

Ao fim e ao cabo, considerando que o Município de Palmeirina não repassou R\$ 208.769,91 da contribuição retida dos servidores, equivalente a 24,26% da contribuição retida dos servidores, R\$ 767.606,14 da contribuição patronal devida, equivalente a 26,00%, e R\$ 1.361.669,20 da contribuição patronal especial, em forma de aportes mensais – Lei Municipal nº 93/20, valores não repassados em *quantum* muito superior ao dispêndio no exercício com despesas vinculadas ao combate da pandemia do Coronavírus (2019-nCov), recursos não vinculados, que foi de apenas R\$ 18.491,50, nos termos relatado nesse voto.

Posto isso, mantenho as irregularidades, nos termos do Relatório de Auditoria.

9. Transparência (Capítulo 9)

[ID.28] Nível “Crítico” 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).



A auditoria apontou que a Prefeitura Municipal de Palmeirina não disponibilizou integralmente o conjunto de informações exigidos na LRF, na Lei 12.527/2011 (LAI), na Lei Complementar nº 131/2009 e na CF/88, apresentando nível de transparência Crítico, conforme metodologia de levantamento do ITMPE, relatado nos seguintes termos:

“A partir da normatização contida na Lei Complementar nº 101 /2000 (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, nos Decretos Federais nº 7.185/2010 e 7.724/2012 e na Lei nº 12.527/2011 (LAI), este Tribunal realizou em 2020 um diagnóstico dos portais da transparência no âmbito das prefeituras municipais de Pernambuco, mediante o estabelecimento de um índice de transparência, o Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITMPE).

A avaliação dos Sítios Oficiais e Portais de Transparência das prefeituras do estado de Pernambuco seguiu os preceitos de transparência pública estabelecidos na Resolução TC nº 33, de 06 de junho de 2018, que dispõe sobre a Transparência Pública a ser observada pelas Unidades Jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e sobre o Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco - ITMPE. A supracitada resolução foi, mais recentemente, alterada para contemplar os aspectos de transparência pública trazidos pela Lei da COVID-19 (Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020).

O ITMPE foi calculado para cada prefeitura através da avaliação de critérios, levando em consideração uma pontuação que pode variar entre 0 e 390 pontos para municípios com população de até 10.000 habitantes e entre 0 e 398 pontos para municípios com população acima de 10.000 habitantes.”

...

“No exercício de 2020, a Prefeitura Municipal de Palmeirina obteve o nível de transparência CRÍTICO142. As consultas feitas na internet para realizar a análise do ITMPE do município podem ser observadas no sítio eletrônico do TCE-PE143.

Pelo descumprimento das normas referentes à transparência municipal foi, então, instaurado o Processo TCE-PE nº 21101004-2, na modalidade Gestão Fiscal, com fundamento na Resolução TCE-PE nº 20/2015, artigo 12, inciso VI, o qual culminou com sanção de multa ao Sr. MARCELO NEVES DE LIMA.”

...

“O descumprimento das normas referentes à transparência municipal também pode ensejar o julgamento do Prefeito pela Câmara de Vereadores sobre a ocorrência de infração político-



administrativa, por praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática, tendo como sanção prevista a cassação do mandato (Decreto-Lei 201/1967, artigo 4º, inciso VII).

Por fim, o município também pode ficar impossibilitado de receber transferências voluntárias, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000, inciso I do § 3º do artigo 23 c/c artigo 73-C.

Os demais processos já instaurados nesta Corte sobre a transparência da gestão da Prefeitura de Palmeirina são os seguintes:

Tabela 9.1 Processos anteriores a 2020 formalizados no TCE-PE sobre transparência da gestão

Processo	Exercício	Relator	Situação do processo em Dez/2019
1621002-5	2016	DIRCEU RODOLFO	Julgado (Irregular)
1751709-6	2017	JOÃO CARNEIRO CAMPOS	Julgado (Irregular)

Fonte: Sistema AP deste Tribunal de Contas a partir de consulta realizada em 09/08/2021.

Em sede de defesa, o Interessado pronunciou-se nos seguintes termos:

“A alimentação do portal é feita por servidores que são responsáveis pelo procedimento.

Em razão da pandemia, a prefeitura teve que mandar a maioria dos seus servidores para casa, e os responsáveis pelo envio de tais documentos não possuíam a tecnologia necessária para enviar de casa os documentos, retardando o envio.

Ilustríssimo, a pandemia dificultou de sobremaneira o funcionamento da prefeitura, mas não foi o gestor quem deu causa a pandemia, nem obrigou o “lockdown”, ambas as situações foram alheias a sua vontade, por isso não pode ser responsabilizado pela mora na alimentação do sistema.”

Discordo dos argumentos defensivos.

Sou um entusiasta da Lei da Transparência (LAI) e da Lei de Responsabilidade Fiscal, e favorável ao seu cumprimento na íntegra, tanto é assim, que nos processos dos municípios em que o ITMPE – Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco, calculado pelo TCE-PE é **insuficiente, crítico ou inexistente**, tenho votado, em princípio, pela emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas do exercício à Câmara Legislativa. À guisa de exemplo, cito os acórdãos abaixo:

"48ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 14/08/2018

PROCESSO TCE-PE Nº 16100078-2



RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2015

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Ferreiros

INTERESSADOS:

Eduardo Henrique Teixeira Neves OAB 30630-PE

Gileno Campos Gouveia Filho

Prefeitura Municipal De Ferreiros

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

PARECER PRÉVIO

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 14/08/2018,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que o Prefeito contribuiu para o desequilíbrio orçamentário financeiro no exercício, uma vez que: a) autorizou despesas orçamentárias em patamares superiores ao devido, graças a não anulação das dotações indicadas como fontes de créditos adicionais; b) realizou a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, item 2.4 do Relatório de Auditoria; c) não elaborou a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, item 2.3 do Relatório de Auditoria; não arrecadou a contribuição para custeio da iluminação pública – COSIP, item 2.5.1 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que durante todo o exercício financeiro de 2015 a Prefeitura extrapolou o limite legal de gastos com pessoal, apresentando comprometimento de sua RCL da ordem de 62,62%, 65,46% e 68,93% entre o primeiro e o terceiro quadrimestre do exercício, respectivamente, descumprindo o art. 20, inciso III, alínea b da LRF, item 6.1 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que o Processo, em sede de Gestão Fiscal, TC n° 1760003-0 foi julgado irregular, Acórdão TC n° 701/18, com aplicação de multa por ter ultrapassado o limite da despesa com



peçoal no 1º e 3º quadrimestres de 2015, nos termos dos arts. 56, 57 e 59 da LRF;

CONSIDERANDO o desequilíbrio financeiro do RPPS, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 685.095,71, valor que representou a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício, item 9.1 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que ao não adotar a alíquota atuarial recomendada na DRAA 2015, o Município contribuiu para o incremento do deficit atuarial e financeiro do RPPS, item 9.4 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO as deficiências no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Ferreiros. O Poder Executivo Municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Insuficiente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, item 10.1 do Relatório de Auditoria;

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 Ferreiros a rejeição das contas do(a) Sr(a). Gileno Campos Gouveia Filho, relativas ao exercício financeiro de 2015.”

“53ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 30/08/2018

PROCESSO TCE-PE Nº 16100164-6

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2015

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Ilha de Itamaracá

INTERESSADOS:

Paulo Batista De Andrade



Prefeitura Municipal De Ilha De Itamaracá

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

PARECER PRÉVIO

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 30/08/2018,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO o déficit de execução orçamentária da ordem de R\$ 1.960.842,58, a significar a realização de despesa em volume superior às receitas arrecadadas;

CONSIDERANDO que o Prefeito contribuiu para o desequilíbrio orçamentário financeiro no exercício, uma vez que: a) Autorizou despesas orçamentárias em patamares superiores ao devido, graças a não anulação das dotações indicadas como fontes de créditos adicionais; b) Não elaborou a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, item 2.3 do Relatório de Auditoria; c) Apresentou um baixo quociente de arrecadação da Receita Tributária Própria, item 2.5.1 do Relatório de Auditoria; d) As receitas orçamentárias foram superestimadas, resultando em frustração da arrecadação, item 2.5 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que durante todo o exercício financeiro de 2015 a Prefeitura extrapolou o limite legal de gastos com pessoal, apresentando comprometimento de sua RCL da ordem de 61,16%, 60,67% e 63,01% entre o primeiro e o terceiro quadrimestre do exercício, respectivamente, descumprindo o art. 20, inciso III, alínea "b" da LRF, item 6.1 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que o não repasse de R\$ 26.212,91 da contribuição retida dos servidores e R\$ 48.108,20 da contribuição patronal devida ao RGPS, Item 3.4.2 do Relatório de Auditoria, contribuiu para o aumento do passivo do Município com o RGPS;

CONSIDERANDO que ao não repassar R\$ 18.386,43 da contribuição descontada dos servidores e R\$ 17.855,52 da contribuição patronal devida para o RPPS, Item 9.3 do Relatório de Auditoria, o Município contribuiu para o incremento do deficit atuarial do RPPS, Item 9.4 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO as Súmulas n°s 07 e 08 exaradas pelo TCE-PE;



CONSIDERANDO que a Prefeitura Municipal da Ilha de Itamaracá não obedeceu às normas e padrões contábeis exigidos pela Contabilidade Pública (NBCASP, PCASP, DCASP e MCASP), apresentando nível de convergência e consistência contábil “Crítico”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ICCPE, Item 4 do Relatório de Auditoria, uma vez que: a) Não evidenciou no Balanço Patrimonial do Município e do RPPS as provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação, Item 3.4.3 do Relatório de Auditoria; b) A contabilidade não apresentou as informações de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar demandados, Item 3.4.1 do Relatório de Auditoria; c) Superdimensionamento dos ativos de curto prazo, situação que dificulta na real capacidade de pagamento dos compromissos de curto prazo, Itens 3.3.1 e 3.3.2 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO as deficiências no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal da Ilha de Itamaracá, o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Crítico”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, item 10.1 do Relatório de Auditoria;

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 Ilha de Itamaracá a rejeição das contas do(a) Sr(a). Paulo Batista De Andrade, relativas ao exercício financeiro de 2015.”

“13ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 20/03/2018

PROCESSO TCE-PE Nº 16100153-1

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2015

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Verdejante

INTERESSADOS:



Péricles Alves Tavares De Sá

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

PARECER PRÉVIO

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 20/03/2018,

CONSIDERANDO que o presente processo trata de auditoria realizada nas Contas de Governo, compreendendo a verificação do cumprimento de limites constitucionais e legais;

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO o déficit de execução orçamentária da ordem de R\$ 2.489.532,11, a significar a realização de despesa em volume superior às receitas arrecadadas;

CONSIDERANDO que o Prefeito contribuiu para a geração do déficit orçamentário supracitado, uma vez que: a) autorizou despesas orçamentárias em patamares superiores ao devido, graças a não anulação das dotações indicadas como fontes de créditos adicionais; b) as receitas orçamentárias foram superestimadas, resultando em frustração da arrecadação; e c) não elaboração de decreto contendo Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso;

CONSIDERANDO a ausência de recolhimento de R\$ 332.327,23, a título de obrigação patronal, equivalente a 51,28% do total devido, bem como a ausência de recolhimento da contribuição retida dos servidores no valor de R\$ 326.877,50, equivalente a 50,52% do total devido, ao RPPS;

CONSIDERANDO a ausência de elaboração de avaliação atuarial relativa ao ano base objeto desta prestação de contas, impossibilitando o conhecimento da situação atuarial do RPPS (Item 9.2 do Relatório de Auditoria);

CONSIDERANDO o Desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 888.880,10, valor que representou a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 9.1 do Relatório de Auditoria).



CONSIDERANDO a ausência de recolhimento de R\$ 250.148,16, a título de obrigação patronal, equivalente a 35,30% do total devido, bem como a ausência de recolhimento da contribuição retida dos servidores no valor de R\$ 92.570,08, equivalente a 30,02% do total retido, ao RGPS;

CONSIDERANDO as súmulas 07 e 08 do TCE-PE;

CONSIDERANDO que durante todo o exercício financeiro auditado a Prefeitura extrapolou o limite legal de gastos com pessoal, apresentando comprometimento de sua RCL da ordem de 54,07%, 56,95% e 59,65% entre o primeiro e o terceiro quadrimestre, respectivamente;

CONSIDERANDO as deficiências no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Verdejante. O Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Insuficiente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, item 10.1 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que as ações e/ou omissões referenciadas nas irregularidades relatadas nos itens 3.4.2 e 9.3 do Relatório de Auditoria configuram fortes indícios de incursão no arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, determino a aposição de nota de improbidade administrativa;

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 Verdejante a rejeição das contas do(a) Sr(a). Péricles Alves Tavares De Sá, relativas ao exercício financeiro de 2015.”

Ademais, os autos do Processo TCE-PE nº 21101004-2 – Acórdão T.C. nº 1.065/2022, Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Palmeirina, julgado irregular, com aplicação de multa, por ter apresentado um índice crítico de transparência, já transitado em julgado, nos termos do acórdão transcrito:

“21ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 21/07/2022

PROCESSO TCE-PE Nº 21101004-2

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



MODALIDADE – TIPO: Gestão Fiscal – Gestão Fiscal

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Palmeirina

INTERESSADOS:

MARCELO NEVES DE LIMA

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

ACÓRDÃO Nº 1065 / 2022

TRANSPARÊNCIA. GESTÃO FISCAL E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA CRÍTICO.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº

21101004-2, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO que o Chefe do Poder Executivo da Prefeitura de

Palmeirina, não adotou as providências necessárias para dar cumprimento aos artigos 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trata dos instrumentos de transparência da gestão fiscal e do acesso a informações;

CONSIDERANDO que a avaliação realizada por este Tribunal no Portal de Transparência de Palmeirina indicou, em 2020, nota 0,08 no Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos - ITMPE 2020, o que a coloca no nível de transparência CRÍTICO.

CONSIDERANDO que tal desconformidade enseja punição do responsável com a aplicação da multa prevista no inciso III do artigo 73 da Lei Orgânica deste Tribunal, nos termos do artigo 15 c/c o artigo 12, inciso VI, da Resolução TC nº 20/2015;

CONSIDERANDO do TCE/PE (Lei Estadual nº 12.600/2004) estatui competência a este órgão de controle externo para fiscalizar o cumprimento da LRF;



JULGAR irregular o presente processo de Gestão Fiscal, responsabilizando:

Marcelo Neves De Lima

APLICAR multa no valor de R\$ 9.183,00, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) III, ao(à) Sr(a) Marcelo Neves De Lima, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br).

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR, relator do processo, Presidente da Sessão

CONSELHEIRA TERESA DUERE: Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES: Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA”

Isso posto, mantenho a irregularidade nos termos do Relatório de Auditoria

Destarte,

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO.
CRÉDITOS ADICIONAIS.
ALÍQUOTAS PREVIDENCIÁRIAS.
REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES
PREVIDENCIÁRIAS RGPS E RPPS.
TRANSPARÊNCIA. PARECER
PRÉVIO. REJEIÇÃO.

1. LOA em desacordo com os incisos VI e VII, do art. 167, da Constituição, no tocante à abertura de créditos adicionais;
2. Contribuições previdenciárias repassadas de forma parcial para o RPPS e RGPS, piorando a capacidade de pagamento imediato e /ou no curto prazo dos seus



- compromissos de 12 meses do Município;
3. Repasse de duodécimos para o Poder Legislativo, em desacordo com a Constituição Federal;
4. Alíquotas servidores/aposentados /pensionistas em desacordo com a EC 103/19;
5. Não repasse integral da contribuição descontada dos servidores, com fortes indícios de configuração de apropriação indébita, nos termos do art. 168-A do código penal;
6. Transparência nível crítico, em desacordo com a Lei Complementar nº 131/2009, a Lei nº 12.527/2011 (LAI) e a Constituição Federal.

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;

Marcelo Neves de Lima:

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e a peça de defesa apresentada;

CONSIDERANDO que a LOA – Lei Municipal nº 1.060/19 autorizou a alteração orçamentária por meio de créditos adicionais até o limite de 40,00 % (R\$ 10.392.000,00), sendo esse o limite único possível para alteração orçamentária, e a alteração orçamentária foi no percentual de 45,39%, em valor R\$ 11.791.592,61, ultrapassando assim, o limite autorizado em R\$ 1.399.592,61 (5,39%);

CONSIDERANDO que a Prefeitura Municipal de Palmeirina repassou a título de duodécimo R\$ 106.557,33 após o dia 20 de cada mês, o equivalente a 10,97% do total repassado em 2020, contrariando o art. 29-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, prática esta tipificada como crime de responsabilidade;

CONSIDERANDO que ao não repassar ao RGPS e ao RPPS R\$ 2.958.928,12 das contribuições previdenciárias, itens 3.2.1 e 8.1 do Relatório de Auditoria, o Prefeito contribuiu para a piora na capacidade de pagamento imediata do Município, item 3.3 do Relatório de Auditoria;



CONSIDERANDO o não repasse de R\$ 255.746,37 da contribuição descontada dos servidores, equivalente a 68,85%, a configurar apropriação indébita nos termos do art. 168-A, § 1º, inciso I, do Código Penal, e R\$ 705.304,07 da contribuição patronal devida, equivalente a 73,00% para o RGPS, item 3.2.2 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO o não repasse de R\$ 208.769,91 da contribuição descontada dos servidores, equivalente a 24,26%, a configurar apropriação indébita nos termos do art. 168-A, § 1º, inciso I, do Código Penal, R\$ 767.606,14 da contribuição patronal devida, equivalente a 26,00%, item 8.1 do Relatório de Auditoria para o RPPS;

CONSIDERANDO que a alíquota dos servidores, aposentados e pensionistas está em desacordo com a Emenda Constitucional nº 103/19;

CONSIDERANDO as Súmulas nºs 07, 08 e 12 exaradas pelo TCE-PE;

CONSIDERANDO as deficiências no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal da Palmeirina, o Poder Executivo Municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Crítico”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, item 9 do Relatório de Auditoria;

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 Palmeirina a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Marcelo Neves de Lima, relativas ao exercício financeiro de 2020.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Palmeirina, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Elaborar a programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos de forma mais eficiente de modo a disciplinar o fluxo de caixa, visando o controle do gasto público, frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita, evitando assim um déficit de execução orçamentária;
2. Elaborar a LOA do Município, nos termos da legislação pertinente ao assunto, notadamente na fixação do limite para abertura de créditos adicionais;



3. Repassar as contribuições previdenciárias para o RPPS e RGPS de forma integral e tempestiva, evitando formação de passivos para os futuros gestores;
4. Realizar um levantamento no sentido de identificar os principais riscos e dificuldades encontradas na cobrança da dívida ativa, de modo a estabelecer medidas com o objetivo de melhorar seus indicadores e aumentar suas receitas próprias;
5. Elaborar o Balanço Patrimonial com Quadro de Superávit /Déficit apresentando as justificativas e notas explicativas, e também os demais demonstrativos contábeis, nos termos estabelecido pelas normas de contabilidade aplicada;
6. Efetuar o registro em conta redutora de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, arredando-se, no Balanço Patrimonial, situação não compatível com a realidade;
7. Adotar mecanismos de controle que permitam o acompanhamento das despesas com pessoal permanente para evitar extrapolação dos limites das despesas com pessoal, com vistas a atender o art. 20 da LRF;
8. Efetuar os repasses a título de duodécimos para o Poder Legislativo, nos termos da Constituição Federal;
9. Elaborar/encaminhar projeto de lei para implantar/adotar as alíquotas previdenciárias nos termos que estabelece a Emenda Constitucional nº 103/19, notadamente a alíquota dos servidores, aposentados e pensionistas dos planos previdenciário;

Prazo para cumprimento: 60 dias

10. Atender todas as exigências da Lei Complementar nº 131 /2009, o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, no tocante ao nível de Transparência do Município;
11. Adotar medidas de controle com a finalidade de evitar a realização de despesas com recursos orçamentários do FUNDEB sem lastro financeiro;
12. Evitar a inscrição em restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira, nos termos legislação pertinente ao assunto.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:



À Diretoria de Plenário:

1. Que o Núcleo Técnico de Plenário encaminhe os autos para o Ministério Público de Contas para enviar cópias, em meio eletrônico, ao Ministério Público Federal e para Receita Federal, a documentação pertinente à falha descrita nos itens 3.2.2 e 8.1 do Relatório de Auditoria.

À Diretoria de Controle Externo:

1. Que a Diretoria de Controle Externo envie esforços no sentido de melhorar a revisão dos relatórios, vide exemplo o item 5.2 do Relatório de Auditoria, nos termos relatado nesse voto.
2. Que a Diretoria de Controle Externo, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É o voto.



ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	25,13 %	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 %	72,42 %	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 %	16,30 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	63,78 %	Sim
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	971.164,57	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	2,30 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	19,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não
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 %	Não
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.