



**PROCESSO TCE-PE Nº 20100278-4**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Governo

**EXERCÍCIO:** 2019

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Correntes

### **DELIBERAÇÕES ATUALIZADAS APÓS RECURSOS**

#### **EDIMILSON DA BAHIA DE LIMA GOMES:**

**EMITIR Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal de Correntes a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). EDIMILSON DA BAHIA DE LIMA GOMES, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2019.

**RECOMENDAR**, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Correntes, ou quem vier a sucedê-los, que atendam as medidas a seguir relacionadas:

1. Adotar medidas para que a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso sejam elaborados levando em consideração o real comportamento da receita e da despesa durante o exercício fiscal e que especifiquem, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.
2. Implantar medidas administrativas para aumentar o percentual de arrecadação das receitas tributárias próprias com relação às receitas orçamentárias arrecadadas, bem como arrecadar a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.
3. Elaborar o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) a [REDACTED] regularidade e consistência dos registros contábeis.
4. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação(vide **item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).
5. Abster-se de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento de despesas inscritas em Restos a Pagar sem lastro financeiro.
6. Organizar a contabilidade de forma a permitir o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução





orçamentária e a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis e em observância às normas que regem a sua elaboração.

7. Aperfeiçoar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta (a exemplo dos recursos do FUNDEB), evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.
8. Realizar tempestiva e integralmente os repasses das contribuições devidas ao RGPS e [REDACTED] (patronal), de modo a evitar o pagamento de encargos financeiros a comprometer o equilíbrio das contas públicas.
9. Realizar estudos para melhorar as políticas públicas na área de educação, com o propósito de alcançar as metas anuais do IDEB (Anos Iniciais e Finais) para o ensino fundamental estabelecidas pelo MEC.
10. Realizar estudos para melhorar as políticas públicas na área de saúde, com o propósito de diminuir a taxa de mortalidade infantil e o número de óbitos infantis no Município.







## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

37ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 23/11/2023

**PROCESSO TCE-PE Nº 20100278-4**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Governo

**EXERCÍCIO:** 2019

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Prefeitura Municipal de Correntes

### INTERESSADOS:

EDIMILSON DA BAHIA DE LIMA GOMES

LUCICLAUDIO GOIS DE OLIVEIRA SILVA (OAB 21523-PE)

## RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas de governo da Prefeitura de Correntes, relativa ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do chefe do executivo Sr. Edimilson da Bahia de Lima Gomes.

O Relatório de Auditoria nas suas conclusões aponta as seguintes irregularidades e deficiências [ID]:

### ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[ID.01] Lei Orçamentária Anual (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 2.1).

[ID.02] Lei Orçamentária Anual (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 de Vereadores sobre o orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).

[ID.03] Programação financeira deficiente (Item 2.2).

[ID.04] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).





[ID.05] Não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).

[ID.06] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 3.488.879,42, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

[ID.07] Ausência de arrecadação de receita de contribuição para custeio de iluminação pública (COSIP) (Item 2.4.1).

### FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.08] Balanço Financeiro sem apresentar controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos, deixando de discriminar as fontes vinculadas e não vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (Item 3.1).

[ID.09] Balanço Patrimonial sem apresentar, em Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, as disponibilidades por fonte /destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (Item 3.1).

[ID.10] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit /Déficit do Balanço Patrimonial Item 3.1).

[ID.11] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

[ID.12] Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).

[ID.13] Balanço Patrimonial do RPPS e do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).

[ID.14] Recolhimento menor que o devido ao RGPS d [REDACTED] contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 78.706,50 (Item 3.4).







[ID.15] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuição previdenciária patronal, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 242.888,12 pertencentes ao exercício (Item 3.4).

[ID.16] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

## REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES (Capítulo 4)

[ID.17] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4).

## RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.18] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Item 5.1).

[ID.19] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Item 5.1).

[ID.20] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).

[ID.21] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.

## EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.22] 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.23] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 234.558,18, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.24] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 2.445,38 (Item 8.3).





[ID.25] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição previdenciária patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 3.653,32 (Item 8.3).

[ID.26] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição previdenciária patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 2.589,14 (Item 8.3).

[ID.27] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição previdenciária decorrente de parcelamento de débitos previdenciários, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio ao regime próprio R\$ 5.652,04 (Item 8.3).

otocado, o Sr. Edimilson da Bahia de Lima Gomes apresentou defesa, por termédio de advogado devidamente habilitado nos autos. Passo a reproduzir peça defensória:

(...)

**Percebe-se da leitura** a inexistência de fatos que apontem para danos orçamentários na execução orçamentária do Município de Correntes.

Observa-se que a Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2019 autorizou a modificação do orçamento diretamente pelo Poder Executivo, através da abertura de créditos adicionais, em um percentual de 50% da despesa fixada. Este limite estabelecido pelo artigo 4º, inciso II, da Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2019 foi elevado, pois na prática autorizou o Poder Executivo municipal modificar metade do orçamento anual por decreto sem consultar o Poder Legislativo municipal. Uma importante função da lei orçamentária é servir como instrumento de planejamento das receitas e despesas do município. A inserção de dispositivos autorizando a abertura de créditos adicionais no percentual supramencionado sugere que tal planejamento apresenta sérias deficiências e é realizado apenas para cumprir uma formalidade legal.

Assim se atende ao princípio da legalidade, eis que a abertura é precedida e autorizativa de lei.

E continua a nobre auditoria:

No caso, a nobre auditoria está desconsiderando a autorização legislativa dada para abertura de créditos, e estes estão dentro do limites legal de 50%.







Assim, descabe falar em infringência a lei, quando existente a autorização legislativa da abertura nos percentuais previstos em lei.

Não existe um percentual a ser definido na abertura de créditos adicionais nos percentuais definidos na LOA de 2019.

### 3.4 Recolhimento de contribuições previdenciárias

Conforme detalhado no Item 8.3 deste relatório, o município de Correntes não recolheu integralmente, no exercício de 2019, as contribuições previdenciárias ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no valor de R\$ 8.687,84, sendo R\$ 2.445,38 referentes às contribuições previdenciárias retidas dos servidores, R\$ 3.653,32 referentes à contribuição previdenciária patronal normal e R\$ 2.589,14 decorrentes da contribuição previdenciária patronal suplementar. O repasse de recursos financeiros em volume menor do que o devido ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), além de comprometer o equilíbrio financeiro do regime previdenciário, também implica o aumento do passivo do município ante o seu sistema de previdência, uma vez que as obrigações pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime próprio são de responsabilidade do tesouro municipal, conforme § 1º do artigo 2º da Lei Federal nº 9.717/1998.

O recolhimento a menor em percentual ínfimo ocorreu em face de QUE estes recolhimentos o forma realizados em janeiro de 2020, o que em julgamentos tomados nesta corte, possibilitam o reconhecimento da ressalva.

No que pertine ao aspecto jurídico da responsabilidade, seja administrativa, civil, penal ou de qualquer outro ramo do direito, não existe espaço para a sanção de alguém sem que efetivamente tenha aquele concorrido para o ilícito apurado. Devendo ser levado em consideração que não houve dolo.

Por conta disto, é que no direito moderno, assume ares de dogma a concepção de que não é admissível a *imputatio juris* de um resultado danoso sem **um elo que, mesmo de forma psíquica, a ele vincule o agente.**

Inexistindo, portanto, um vínculo subjetivo unindo o agente à conduta, e esta ao resultado, não será possível demonstrar “o





*menosprezo ou descaso pela ordem jurídica e, portanto, a censurabilidade que justifica a punição (malum passionis ob malum actionis).*

Esse egrégio Tribunal tem se posicionado no sentido de que a falta de repasses das contribuições previdenciárias enseja a rejeição das contas do gestor, mesmo que pagas ou parceladas posteriormente.

Essa posição diverge da legislação que, por sua vez, extingue a punibilidade se o agente **declara, confessa** e efetua o pagamento das contribuições. É o que se extrai da leitura do parágrafo 2º, do art. 168, do Código Penal Brasileiro, não havendo punibilidade quando o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições devidas e presta as informações.

168-A. É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal.

Ora, se o recorrente declarou confessou e está pagando, através de um acordo firmado na forma da lei as parcelas avençadas, a punibilidade está suspensa pela regularidade perante o órgão arrecadador.

Não havendo a ação fiscal e o agente confessando, declarando e efetuando o pagamento conforme acordado entre as partes, segundo o dispositivo acima aplicado por analogia, nenhuma punibilidade cabe ao recorrente, inclusive a rejeição de contas, vez que a confissão, a declaração e o pagamento a extingue.

Ao parcelar o valor devido, o recorrente deixa o status de irregularidade perante o órgão da receita, passando para regular.

A doutrina, segundo Rui Stoco, nos mostra que:

"o parcelamento traduz acordo entre o Fisco e o contribuinte", e que, desse modo "a avença firmada, por caracterizar novação, atua como liquidação do débito tributário original, de modo que deve ser considerado, por semelhança, ao pagamento do tributo, posto que a dívida fiscal se renova com o parcelamento e passa a constituir, para o Poder Público, crédito tributário diverso do anterior e que







constava da Certidão da Dívida Ativa ou título executivo." (RT 713/321).

No mais, a falta do recolhimento total das contribuições devidas ao RPPS não resultou da ação deliberada do gestor, não havendo indicação de dolo ou má fé da parte do recorrente em todo relatório de auditoria analisado, pois o valor foi menor do que 10%.

Se isso não bastasse, urge acentuar que a falha apontada não se enquadra no conceito de grave.

A rejeição das contas de um gestor pelo fato de não ter repassado parte das contribuições devidas ao Regime Próprio de Previdência Social, em pequeno mesmo paga em período permitido legalmente pode ser imputada como ressalvas.

Verificou-se que o município de Correntes não repassou integralmente as contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) [REDACTED] informe detalhado nas Tabelas 3.4a e 3.4b, o município de Correntes deixou de repassar ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) [REDACTED] 321.594,62, dos quais: a) O valor de R\$ 78.706,50 é referente às contribuições previdenciárias retidas dos servidores, o que corresponde a 17,55% das contribuições previdenciárias retidas; e b) O valor R\$ 242.888,12 se refere a contribuição previdenciária patronal, o que corresponde a 20,23% das contribuições previdenciárias devidas.

É imperioso salientar que os valores igualmente foram pagos na competência janeiro, o que também reduzem tais valores, e além do mais, referidos valores demonstram todo o esforço da gestão nos recolhimentos previdenciários.

**5.1 Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo . Diz a nobre auditoria:**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 20, inciso III, definiu que a Despesa Total com Pessoal (DTP) do Poder Executivo não deve ultrapassar 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) do respectivo período de apuração. Segundo Apêndice III deste relatório, a Despesa Total com Pessoal (DTP) do Poder Executivo municipal foi de R\$ 25.109.801,30 ao final do exercício de 2019, o que representou um percentual de 58,91% em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) do





município, portanto divergente com o apresentado no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do encerramento do exercício de 2018, que foi de 58,15% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Registre-se que, nos cálculos da Despesa Total com Pessoal (DTP) realizados pela equipe de auditoria, foram consideradas, como dedução, as despesas indenizatórias decorrentes de conversão de licenças-prêmio em pecúnia, abono de permanência em serviço e do terço constitucional de férias, nos termos do Acórdão TCE-PE nº 355/2018. Este é um dos motivos para a divergência entre o percentual da Despesa Total com Pessoal (DTP) aferido pela contabilidade municipal e o apontado neste relatório. Outra razão para a divergência entre o percentual da Despesa Total com Pessoal (DTP) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) calculado pela auditoria (Apêndice III deste relatório) e aquele apresentado pelo Poder Executivo municipal no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do encerramento do exercício (doc. 13) diz respeito ao ajuste que deve ser feito no valor da Receita Corrente Líquida (RCL) para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal, referente às transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 16 do artigo 166 da Constituição Federal, que assim dispõe:

É imperioso salientar o crescimento negativo ou inexistente no país, nos anos de 2013 a 2019, onde justamente, impedem a diminuição do gasto com pessoal por parte do gestor, já que impactaram as contas negativamente.

O Crescimento negativo simplesmente impede que as ações tomadas e efetivadas pela gestão tenham impacto no gasto com pessoal, de modo que, a redução só foi alcançada no presente ano.

Se tudo isso não bastasse, no caso vertente, deve-se enxergar que a existência de excesso de despesa total com pessoal não pode servir de fundamento para rejeição dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo do município de Correntes, visto que, conforme Decretos Estaduais), os Municípios do Agreste Pernambucano, inclusive Correntes, se encontrava, durante os exercícios de 2013 e 2014, 2015 e 2016, 2017, 2018 e 2019, por longos períodos, em situação anormal caracterizada como ***"Situação de Emergência"***, estando, diante disto, suspenso os prazos e obrigações estabelecidos no art. 23 da LRF, nos termos como preconizado no art. 65 do mesmo diploma legal, que tem a seguinte redação:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da







União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

- serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;
- serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o.

A esse respeito, Mauro Roberto Gomes de Mattos, no livro *"Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal"*, às fls. 454, editora Saraiva, ensina:

"A calamidade pública encaixa-se, nos termos do art. 1.058 do Código Civil, como caso fortuito, que, segundo Clóvis Belágua, é "o acidente produzido por força física ininteligente, em condições que não poderiam ser previstas pelas partes".

Nessa moldura, cuidou o art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, ora em comento, em se preocupar com a hipótese do caso fortuito, no sentido de fixar que na ocorrência de calamidade pública, devidamente reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar o infortúnio, haverá suspensão da contagem dos prazos previstos para o cumprimento das metas contidas nos arts. 23, 31 e 70 do aludido comando legal.

O sobrestamento da contagem dos prazos e as disposições elencadas nos arts. 23, 31 e 70 possuem como finalidade possibilitar que Estados ou Municípios possam sair dos seus problemas emergenciais, criados pelo estado de calamidade pública, findo o qual de novo recomecem as radiações dos respectivos comandos legais.

É de crucial importância o acatamento dos dispositivos legais declinados, em toda a sua plenitude, pois versam sobre redução da despesa de pessoal (art. 23), redução da dívida consolidada (art. 31) e redução do excesso de despesa de pessoal (art. 70).

Assim, a suspensão dos referidos prazos deverá recomeçar tão logo haja o saneamento do Estado ou Município atingido pelo caso fortuito."





Por outro lado, segundo o que dispõe o art. 66 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, “os prazos estabelecidos nos art. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres”.

Verificou-se que o PIB divulgado pelo IBGE em relação aos quatro trimestres imediatamente anteriores foi de 0,1 (zero vírgula um por cento), o que conduz o defendente para a duplicação dos prazos para as medidas anunciadas pelo art. 23 da mencionada Lei, após reiniciada a contagem interrompida por força da situação de emergência.

Fica claro, portanto, que o defendente adotou as medidas para a redução do montante das despesas com pessoal.

A adoção das medidas pelo prefeito, que a princípio eram potencialmente eficazes para o reenquadramento aos limites de gastos com pessoal estipulado na LRF e não foram efetivamente eficazes por fatores alheios à sua vontade, são suficientes para descaracterizar a infração prevista no Art. 5º, IV, da Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. O Prefeito promoveu a execução de medidas para a redução do montante da despesa total com pessoal, razão pela qual a sua conduta não se enquadra na tipificação feita no referido dispositivo legal, que visa punir aquele que “**deixar de ordenar ou promover**” as ações necessárias para o cumprimento do limite estipulado na LRF para gasto com pessoal.

Ressalta-se que a conclusão acima exposta está em consonância com os julgados desta casa, vejamos:

#### Decisão

Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário interposto de acórdão, cuja ementa segue transcrita:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI Nº 8.429, DE 1992. DOLO, MÁ-FÉ, DESONESTIDADE. NÃO-COMPROVAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL. - É de

se afastar o reconhecimento de improbidade administrativa, com base no artigo 11 da Lei n. 8.429, de 1992, quando inexistir comprovação de







que o então Presidente da Câmara Municipal, por má-fé, violou princípios constitucionais da Administração Pública” (fl. 749).

No RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição alegou-se ofensa aos arts. 5º, LIV, 37, caput e § 4º, 145, III, 149-A, e 155, § 3º, da mesma Carta.

O agravo não merece acolhida. É que para se chegar à conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido, de que não ficou caracterizada a improbidade administrativa do agravado, seria necessário o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que atrai a incidência da Súmula 279 do STF. Nesse sentido, trago à colação ementa do RE 456.668/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. JULGADO RECORRIDO FUNDAMENTADO NO EXAME DE PROVAS, NA LEI N. 8.429/92 E EM LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE [REDACTED] OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 279 E 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO”

No mesmo sentido, menciono as seguintes decisões, entre outras: AI 637.566-AgR, de minha relatoria, e AI 707.799-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia.

Isso posto, nego seguimento ao recurso. Publique-se.

Brasília, 1º de fevereiro de 2011”

(AI nº 834.605/MG, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, Dje de 16/2/11).

“Decisão

Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário interposto de acórdão, cuja ementa segue transcrita:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÕES TEM

1. A improbidade administrativa é uma espécie de moralidade qualificada, tendo por elemento





caracterizador a desonestidade. E a desonestidade, por sua vez, pressupõe a existência de conduta intencional, dolosa, ou seja, para configurar improbidade administrativa, é necessário que haja, no mínimo, a voluntariedade do agente público, não se contemporizando com a mera conduta culposa.

2. Restando não caracterizada a lesividade e a reprovabilidade da conduta viciada pela má-fé do agente, não merece vingar a pretensão ministerial, especialmente se restado demonstrado a prestação efetiva do serviço contratado. 3. Nega-se provimento ao recurso" (fl. 883).

No RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição alegou-se ofensa ao art. 37, II, IX, §§ 2º e 4º, da mesma Carta.

O agravo não merece acolhida. É que para se chegar à conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido, de que não ficou caracterizada a improbidade administrativa do agravado, seria necessário o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que atrai a incidência da Súmula 279 do STF. Nesse sentido, trago à colação ementa do RE 456.668/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. JULGADO RECORRIDO FUNDAMENTADO NO EXAME DE PROVAS, NA LEI N. 8.429/92 E EM LEI ORGÂNICA. OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 279 E 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO"

No mesmo sentido, menciono as seguintes decisões, entre outras: AI 637.566-AgR, de minha relatoria, e AI 707.799-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia.

Isso posto, nego seguimento ao recurso. Publique-se.

Brasília, 9 de dezembro de 2010" (AI Ricardo Lewandowski, Dj de 17/12/10).

Ora, sendo cediço que, salvo nos casos expressamente previstos em lei, **não existe responsabilidade objetiva**, não é possível que um agente público seja responsabilizado sem que existam contra si elementos que







permitam aferir sua culpa, que não pode ser presumida ou mesmo baseada apenas em provas indiciárias e muitos menos na presunção de que este tomou a decisão consubstanciada em dolo, quando sequer existe dano ao erário.

Imperioso transcrever o voto da Relatora em Apelação Cível:

## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO Registro: 2017.0000137542

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação nº 0001737-90.2012.8.26.0172, da Comarca de Eldorado, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, é apelado ARIovaldo da Silva PEREIRA.

ACORDAM , em 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Em extensão de julgamento, seguiu à divergência o 4º juiz, votando o 5º por acompanhar a relatora. Fará declaração o 2º juiz.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão. O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores SIDNEY ROMANO DOS REIS (Presidente), EVARISTO DOS SANTOS, LEME DE CAMPOS E REINALDO MILUZZI.

São Paulo, 20 de fevereiro de 2017. Maria Olívia Alves

## RELATOR

Assinatura Eletrônica PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO Apelação nº. 0001737-90.2012.8.26.0172

Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo  
Apelado: Ariovaldo da Silva Pereira

Comarca: Vara Única de Eldorado Juiz: Dr. João Luis Calabrese

APELAÇÃO Ação Civil Pública Improbidade administrativa Ex-prefeito municipal de Iporanga





Falta de aplicação no ensino da verba necessária resultante de impostos, emprego insuficiente dos recursos oriundos do FUNDEB e falta de pagamento mínimo exigível de requisitórios de baixo valor Rejeição das contas pelo TCE Improcedência do pedido Impossibilidade de reforma Inocorrência de ato de improbidade administrativa Rejeição das contas que não indica necessariamente ato de improbidade Percentuais mínimos que deixaram de ser investidos Ausência de indícios de dolo ou má-fé na conduta do réu Recurso não provido.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra Ariovaldo da Silva Pereira, ex prefeito do Município de Iporanga, para o fim de obter a sua condenação nas sanções descritas no art. 12 da [Lei de Improbidade Administrativa](#), em razão da falta de aplicação no ensino da verba necessária resultante de impostos, emprego insuficiente dos recursos oriundos do FUNDEB e falta de pagamento mínimo exigível de requisitórios de baixo valor, no exercício de 2008.

Conforme sentença de fls. 215/218, o pedido foi julgado improcedente.

Inconformado, apela o Ministério Público. Alega, em síntese, que a omissão de 0,5% no investimento da educação gera irregularidade insanável e, por consequência, improbidade administrativa. constitucional, bem como não deve haver na decisão pelo diminuto percentual faltante. Assevera que no caso do art. 11 da [Lei de Improbidade Administrativa](#) a má-fé decorre do simples descumprimento da norma constitucional. Aduz que o apelado não aplicou os recursos provenientes do FUNDEB de forma integral e que não há discricionariedade para o cumprimento desta norma. Afirma que a falta de pagamento de requisitórios de baixo valor causou dano ao erário, correspondente a despesas com multas e juros decorrentes de atrasos nos pagamentos que poderiam ter sido evitados. Aponta que, nesta modalidade de conduta ímproba, não se exige o dolo (fls. 221/233).

O recurso foi respondido (fls. 237/248).

A d. Procuradoria de Justiça opinou pelo provimento do recurso (fls. 252/256).







É o relatório.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conhecimento do recurso, mas a ele nego provimento.

De início, deve ser ressaltado que as condutas ora imputadas ao requerido - quais sejam, falta de investimento mínimo no ensino (24,5%) da receita de impostos e transferências auferidas, emprego de recursos do FUNDEB, após a exclusão do cálculo de despesas impróprias, atingiu tão-somente 99,5% no exercício e ausência de pagamento mínimo exigível de requisitos de baixo valor estão evidenciadas pelo parecer desfavorável emitido pelo Tribunal de Contas do Estado (fls. 07/28).

Mas, exatamente como ficou decidido, as irregularidades cometidas pelo réu no exercício de 2008 não autorizam a conclusão de que ele tenha agido com dolo, e, dessa forma, não há como condená-los nas sanções da Lei de Improbidade.

Primeiramente, cumpre lembrar que, de fato, nada há nos autos que comprove a ocorrência de efetiva lesão ao erário. Embora a má gestão da coisa pública, efetivada pelas irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, possa causar prejuízo ao Município, não há indícios de enriquecimento ilícito por parte do recorrente ou lesão direta e concreta ao erário que possa ser imputada ao então prefeito.

Portanto, não há que se cogitar de prejuízo ao erário, restando apurar eventual prática de ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública. Assim sendo, no campo de aplicação do art. 11 da Lei da Improbidade, tem-se exigido a presença de dolo para a configuração da improbidade, conforme entendimento hoje pacífico:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DILIGÊNCIA. TIPIFICAÇÃO. INDISPENSABILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO, NAS HIPÓTESES DOS ARTIGOS 9º E 11 DA LEI 8.429/92 E CULPA, PELO MENOS, NAS HIPÓTESES DO ART. 10). PRECEDENTES DE AMBAS AS TURMAS DA 1ª S E Ç Ã O . RECURSO PROVIDO” (STJ, Embargos de Divergência n. 479.812/SP, 1ª Seção, rel. Min.





TEORI ALBINO ZAVASCKI, j. 25.08.2010). 24,5% da receita de impostos, e não atingiu a percentagem mínima de 25%, conforme previsto no art. [212 da Constituição Federal](#).

Nesse contexto, convém lembrar que há divergência sobre as verbas que podem ou não ser contabilizadas como gasto em educação ou como receita de impostos.

E a propósito: "Por primeiro, cumpre destacar que, embora a aplicação de verbas na educação em percentual inferior ao constitucionalmente assegurado (25%, conforme o art. 212 da Lei Maior), ainda que viole o princípio da legalidade, não pode ser considerada uma conduta ímproba de per si" (Apelação nº 4001417-23.2013.8.26.0079. Rel. Des. Sidney Romano dos Reis. 6ª Câmara de Direito Público. j. 09/03/2015)

Da mesma forma, verificou-se que, do pagamento mínimo exigível de requisitos de baixo valor, foram pagos R\$ 350.668,88 de R\$ 354.026,03, o que causou déficit de R\$ 3.357,15 (três mil, trezentos e cinquenta e sete reais e quinze centavos) e que os recursos do FUNDEB não foram investidos na sua integralidade, mas na percentagem de 99,5%.

Na verdade, não se pode olvidar dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Os percentuais que deixaram de ser investidos pelo réu e que causaram a desaprovação das contas são mínimos, de modo que essa pequena diferença, por si só, não é suficiente para concluir pelo seu dolo em descumprir os preceitos legais.

Ora, mesmo que tais irregularidades, de fato, ensejem a rejeição das contas pelo Tribunal de Contas, elas não implicam, necessariamente, configuração de ato de improbidade

Outrossim, é "cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Consectariamente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a







falta de boa-fé, a desonestidade ” (STJ, Recurso Especial n. 480.387/SP, 1ª Turma, rel. Min. LUIZ FUX, j. 16.03.2004).

Nesse sentido, em caso muito semelhante, esta Col. Câmara já teve o ensejo de decidir:

Apelação Cível - Ação Civil Pública - Improbidade administrativa - Ex-Prefeito Municipal de Botucatu - Percentual mínimo de investimentos em educação e saúde - Sentença de procedência - Recursos dos réus - Provimento de rigor. Agravo Retido reiterado na Apelação - Peticionamento físico em processo digital - Impossibilidade Art. 7º e 21 da Resolução 551/2011. Rejeição de Contas pelo TCE - Ato de improbidade administrativa - Inocorrência - Dolo e má-fé não demonstrados - Ainda que patente a ilegalidade, decorrente da aplicação de percentual menor que o determinado à educação e saúde, é incabível a condenação por ato ímprobo - Não configuração - Não evidenciados indícios de má-fé ou dolo por parte dos requerido (art. 11 da Lei), nem comprovado dano ao erário (art. 10 da Lei)- Ademais, percentuais mínimos não investidos e saldos de restos a pagar - Proporcionalidade e razoabilidade. R. Sentença reformada. Agravo retido desprovido e Recursos providos.

(Apelação nº 4001417-23.2013.8.26.0079. Rel. Des.

Sidney Romano dos Reis. 6ª Câmara de Direito Público. j. 09/03/2015)

Destarte, é mesmo descabida a condenação do réu nas penas previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/90, de modo que a r. sentença merece ser integralmente mantida.

Ante o exposto, pelo meu voto e para os fins acima, nego provimento à apelação.

MARIA OLÍVIA ALVES

Relatora





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

#### DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE

O princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder público, no exercício de suas atividades administrativas ou legislativas -, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes. (Alexandre de Moraes in Constituição do Brasil interpretada ed Atlas pág 368)

José Eduardo Martins Cardoso define-o, sob a ótica da Administração pública, como " o princípio que determina a Administração Pública, no exercício de faculdades discricionárias, o dever de atuar em plena conformidade com critérios racionais, sensatos e coerentes, fundamentados nas concepções sociais e dominantes" citado por Alexandre de Moraes in obra citada pág 368"

Ora, onde estaria a racionalidade, onde a imputação feita pela auditoria, dentro do que é apresentado, a mesma, é totalmente incoerente, com o que realmente existiu.

Novamente Alexandre de Moraes assim explica o princípio "portanto, o que se exige do Poder Público é uma coerência lógica nas decisões e medidas administrativas e legislativas, bem como na aplicação de medidas restritivas e sancionadoras; estando, pois, absolutamente interligados, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Gordillo aponta que a decisão discricionária do Poder público será sempre ilegítima, desse que irracional, mesmo que não transgrida explicitamente norma concreta e expressa. No dizer de Roberto Dromi, a razoabilidade engloba a prudência, a proporção, a indiscriminação, a proteção, a proporcionalidade, a causalidade, em suma, a não - arbitrariedade.

A proporcionalidade, portanto, deve ser utilizada como parâmetro para se evitarem os tratamentos excessivos (ubermässig), inadequados (unangemessen), buscando-se sempre no caso concreto o tratamento necessariamente exigível (erforderlich, unerlässlich, unbedingt notwendig), como corolário ao princípio da igualdade" Alexandre de Moraes in Constituição.







Conforme averbou CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (1), em lição lapidar:

"Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, dispositivo fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

(...)Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Não podemos, apenas afirmar que a conclusão da auditoria, seria no mínimo, desarroazada é ínfimo é totalmente desproporcional ao que realmente existiu, com a conclusão apresentada, feriu os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, uma vez que não poderia soar como razoável, a decisão de julgar irregulares, as contas apresentadas, por apenas este valor quando olvidado os esforços para pagamento do RGPS, com [REDACTED] is, assim entende o Supremo Tribunal Federal:

#### AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (Med. Liminar) 1407 - 2

.....

"O Estado não pode legislar abusivamente . A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público . O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais , notadamente daquela que veicula a garantia do substantive due process of law - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do





Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais . A norma estatal , que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade , ajustando-se à cláusula que consagra , em sua dimensão material , o princípio do substantive due process of law ( CF, art. 005 º, LIV ) . Essa cláusula tutelar , ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo , enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada , ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador . /#

Portanto, e diante de princípios elegidos pela Constituição federal o relatório da auditoria não pode prevalecer, assim ensina Diogenes Gasparini assim leciona sobre o princípio da razoabilidade:

“Assim também deve ser o comportamento da Administração pública quando estiver no exercício de atividade discricionária, devendo atuar racionalmente e afeiçãoada ao senso comum das pessoas, tendo em vista a competência recebida para a prática, com discrição, de atos administrativos. As condutas da Administração pública distanciadas desse limites são ilegais”

O que ocorre, é que o entendimento, da nobre auditoria, é desproporcional e irrazoável, na medida em que a mesma tende a fazer juízo de valor sobre algo inexistente, o próprio TCE, entender como princípio da razoabilidade nos seus julgamentos:

Acórdão T.C. Nº 2296/01

EMENTA: Recurso acolhido por ter sido interposto em tempo hábil. No mérito, provido.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 9701938-0, referente ao RECURSO INTERPOSTO POR JOELCIO ANTONIO CAVALCANTI E OUTROS VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE VERTENTES, AO PARECER PRÉVIO, DESTE TRIBUNAL, QUE RECOMENDOU ÀQUELA CÂMARA A REJEIÇÃO DAS CONTAS DE SUA MESA DIRETORA,







## RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1994, E À DECISÃO T.C. Nº 142/97,

DESTA CORTE DE CONTAS, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra a presente decisão, considerando os termos do Parecer nº 237/97 da Procuradoria Geral desta Casa, constante às fls. 14/17, em CONHECER do presente Recurso, por preenchidos os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, considerando o princípio da razoabilidade e os critérios adotados por este Tribunal quando do julgamento da prestação de contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Vertentes, relativa ao exercício financeiro de 1996, dar-lhe provimento para, reformando a decisão atacada, retirar a imputação de débito relativa ao excesso nas remunerações dos Vereadores, e julgar regulares, com ressalvas, as contas da Mesa Diretora da citada Câmara, relativas ao exercício financeiro de 1994, dando quitação ao Ordenador de Despesas. Recife, 13 de dezembro de 2001.

aa) Conselheiro Roldão Joaquim – Presidente em exercício. Auditor Carlos Maurício Cabral Figueirêdo, Conselheiro em exercício – Relator

Conselheiro Severino Otávio Raposo Conselheiro Fernando Correia

Logo, o controle exercido por esse E. Tribunal, visa detectar a figura do gestor público *improbis*, para que se puna o ato de improbidade que tanto macula a Administração Pública, bem como, dos crimes tipificados pela Legislação pertinente, mais no caso .

É por meio desse controle que se afere os Princípios Constitucionais que norteiam a Administração Pública, principalmente o princípio da legalidade e da moralidade, sustentáculos maior da coexistência daqueles.

O princípio da legalidade, porque o ato do administrador deve repousar na Lei, esta como regra sempre a ser cumprida. Diz Hely Lopes Meirelles, para quem se pede vênia em citá-lo, que "Cumprir simplesmente a lei na frieza do seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais."1





Por este diapasão, infringi-se o princípio da legalidade quando o ilegal resulta na desonestidade, inconveniente ao interesse coletivo, ou seja, busca-se uma vantagem ilícita em detrimento do patrimônio público. Surge, assim, a infração ao princípio da moralidade. Este exige do administrador que os seus atos não contrariem a moral, mesmo que estejam baseados na lei, exigindo-se, portanto, que se distinga, o Bem do Mal, o honesto do desonesto, evidenciando-se o elemento ético da conduta. Pode-se dizer que infringir o princípio da moralidade é desvirtuar a intenção legal de atender ao bem comum.

Não é sem razão, porquanto DI PIETRO, a quem se cita sem a intenção de ensinar, mas à guisa de ilustração, assevera que "Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque o próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir. (...) Na aferição da imoralidade administrativa, é essencial o princípio da razoabilidade."2

Logo, o controle exercido por esse E. Tribunal, visa detectar a figura do gestor público *improbis*, para que se puna o ato de improbidade que tanto macula a Administração Pública, bem como, dos crimes tipificados pela Legislação pertinente, mais no caso .

É por meio desse controle que se afere os Princípios Constitucionais que norteiam a Administração Pública, principalmente o princípio da legalidade e da moralidade, sustentáculos maior da coexistência daqueles.

O princípio da legalidade, porque o ato do administrador deve repousar na Lei, esta como regra sempre a ser cumprida. Diz Hely Lopes Meirelles, para quem se pede vênia em citá-lo, que "Cumprir simplesmente a lei na frieza do seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais."3

Por este diapasão, infringi-se o princípio da legalidade quando o ilegal resulta na desonestidade, inconveniente ao interesse coletivo, ou seja, busca-se uma vantagem ilícita em detrimento do patrimônio público. Surge, assim, a infração ao princípio da moralidade. Este exige do administrador que os seus atos não contrariem a moral, mesmo que estejam baseados na lei, exigindo-se, portanto, que se distinga, o Bem do Mal, o honesto do desonesto, evidenciando-se o elemento ético da







conduta. Pode-se dizer que infringir o princípio da moralidade é desvirtuar a intenção legal de atender ao bem comum.

Não é sem razão, porquanto DI PIETRO, a quem se cita sem a intenção de ensinar, mas à guisa de ilustração, assevera que "Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque o próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições.

Por essas razões, esse item não deve interferir na aprovação das contas.

#### INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

17ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO  
REALIZADA EM 06.05.2015

PROCESSO TCE-PE Nº 1500784-4

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR.  
ÁLVARO PORTO DE BARROS, PREFEITO DO  
MUNICÍPIO DE CANHOTINHO NO

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008, AO PARECER  
PRÉVIO EMITIDOS SOBRE AS SUAS CONTAS E  
AO ACÓRDÃO TC Nº 1651/14 (PROCESSO TC Nº  
0990129-2)

ADVOGADO: EDUARDO LYRA PORTO DE  
BARROS – OAB/PE Nº 23.468

RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

PRESIDENTE: CONSELHEIRO VALDECIR  
PASCOAL

#### RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto em 05/02/2015 pelo Sr. Álvaro Porto de Barros, contra a Decisão proferida na Segunda Câmara desta Corte, publicada no Diário Oficial do Estado em 30/12/2014, em relação ao Processo TCE-PE nº 0990129-2, Prestação de Contas do exercício financeiro de 2008 da Prefeitura Municipal de Canhotinho.

A Decisão atacada foi pela irregularidade das Contas e pela emissão de Parecer Prévio recomendando à





Câmara Municipal a rejeição das contas, com a seguinte fundamentação:

CONSIDERANDO o descumprimento do art. [42](#) da [Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF](#);

CONSIDERANDO o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias retidas dos servidores vinculados ao RPPS;

CONSIDERANDO a não contabilização e recolhimento integral da contribuição previdenciária patronal e patronal complementar ao RPPS;

CONSIDERANDO que não foram pagos os juros e as multas devidos em decorrência dos atrasos nos recolhimentos das contribuições dos servidores e patronal ao RPPS;

CONSIDERANDO o não recolhimento integral da contribuição retida dos servidores vinculados ao RGPS; [REDACTED]

CONSIDERANDO o não recolhimento integral da contribuição patronal para o RGPS; [REDACTED]

CONSIDERANDO o disposto nos artigos [70](#) e [71](#), inciso [I](#), combinados com o artigo [75](#) da [Constituição Federal](#),

VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Canhotinho a rejeição das contas do Sr. Álvaro Porto de Barros, de acordo com o disposto nos artigos 31,

parágrafos 1º e 2º, da [Constituição](#) do Brasil e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

CONSIDERANDO o disposto nos artigos [70](#) e [71](#), inciso [II](#) c/c o artigo [75](#), da [Constituição Federal](#), e no artigo 59, inciso III, alínea b da Lei Estadual nº 12.600 /04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

JULGO IRREGULARES as contas do Sr. Álvaro Porto de Barros, ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Canhotinho, relativas ao exercício financeiro de 2008. Outrossim, dou quitação aos demais interessados, Jucicleide Borges Gomes da Silva, Maria José Castanha Silva, Elenice







Pimentel da Silva e Wilmar Pires Bezerra, citados como Responsáveis por irregularidades no Relatório de Auditoria.

DEIXO de aplicar multa, haja vista o disposto no art. 73, § 6º da Lei orgânica do Tribunal de Contas do Estado – LOTCE.

O recorrente, em sua peça aduz as mesmas alegações que ofertou por ocasião da sua defesa preliminar, nos autos da Prestação de Contas (fls. 2617/2644). Requer reforma da decisão, pedindo tratamento isonômico, para que as Contas sejam aprovadas, com ressalvas.

Resumo a seguir apenas o que encontrei como novas alegações no Recurso:

Quanto ao RPPS, que segundo certidão narrativa do IPREC poderia se constatar que a Prefeitura não possui mais débitos, além de ter realizado parcelamento para sanar passivo relativo a 2008 (fls. 07);

Quanto ao RGPS (fls. [REDACTED]),

Que haveria débitos apenas de parte do exercício: 01/2008 a 07/2008 e o 13º/2008 e não durante todo o exercício como afirmou a Auditoria e que tais débitos encontram-se incluídos em Termo de Parcelamento (fls. 07);

Que esta Corte tem relativizado tais pontos, principalmente em exercícios anteriores à edição da Súmula 08 desta Corte.

Neste processo voltamos novamente à questão da previdência e à questão do tempo. É um processo de 2008, no qual as contas foram consideradas irregulares, houve o recurso e a única questão pontuada foi a da previdenciária.

Como, repetidamente, o Conselheiro João Campos tem se referido a uma processo de Agrestina, relatado por mim, quero ressaltar que, em relação a 2007 e 2008, tenho hoje a convicção de que, naquele momento, 95% dos relatores em todos os seus votos aprovavam as contas com esse problema da previdência, sendo colocadas recomendações.





A partir de 2010, esta Casa começou a discutir em suas reuniões administrativas a questão da previdência e, em 2011, houve uma reunião administrativa, na qual, à unanimidade, todos concordaram sobre a concepção e votação dessa questão e houve a formulação de uma súmula um ano depois. Vou votar neste processo como votei no de Agrestina, como votei nos de outros municípios na semana passada na Câmara. Volto à coerência de dizer que sendo do exercício de 2008 não me sinto à vontade, até porque participei de sessões das Câmaras e de Pleno nas quais companheiros votaram, em relação aos exercícios de 2007 e 2008, desta mesma maneira, e houve pela minha pesquisa até concordância da minha parte nas votações. Portanto, irei dar provimento ao recurso.

É o relatório.

DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL –  
PROCURADOR GERAL:

Queria pedir a palavra. Havia me preparado para uma alentada manifestação defendendo a manutenção do voto original, que foi proferido pelo Conselheiro Marcos Nóbrega, mas infelizmente pelo teor das discussões da sessão já estou visualizando que não vão ser acatadas. O Conselheiro João Campos já demonstrou por duas vezes seu entendimento de que, nos exercícios anteriores a 2012, quando só há irregularidade previdenciária, é questão de aprovação; o Conselheiro Dirceu Rodolfo também se manifestou nesse sentido; e o Conselheiro Ranilson Ramos disse que, quando há certidão de regularidade, também tem esse entendimento.

Queria pontuar que, no caso concreto, dever-se-ia avaliar os montantes. o Ministério Público de Contas sempre tem defendido isso nas sessões. Queria registrar o entendimento de que no exercício em análise isto não ocorreu. É verdade, como colocado no relatório da Conselheira Teresa Duere, que houve parcelamento do regime próprio, que o regime próprio hoje teve todas as suas contribuições recolhidas e que há um parcelamento em curso do INSS, mas eu reitero os posicionamentos anteriores do Ministério Público de Contas de que essas irregularidades são de jaez que impactam na gestão a ponto de dever haver a rejeição das contas como







apontado pelo voto original, mas reconhecendo que em se tratando em 2008 houve precedentes recentes deste Pleno aprovando, com ressalvas, contas na mesma situação.

#### CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Vamos melhorar a súmula e vamos fazer um prazo futuro, não um prazo para trás, vamos evoluir para discussão. O que eu quero dizer é que teríamos que rediscutir a Súmula nº 8 e a nº 9 para que pudéssemos dar aos gestores dos 184 municípios a condição de se preparar e saber que, daquele momento em diante, será punido por questão da previdência, e não voltarmos ao passado e punir os gestores.

#### CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Sr. Presidente, acho que a colocação do Conselheiro Ranilson

#### CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Vamos melhorar a súmula e vamos fazer um prazo futuro, não um prazo para trás, vamos evoluir para discussão. O que eu quero dizer é que teríamos que rediscutir a Súmula nº 8 e a nº para que pudéssemos dar aos gestores dos 184 municípios a condição de se preparar e saber que, daquele momento em diante, será punido por questão da previdência, e não voltarmos ao passado e punir os gestores.

#### CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Sr. Presidente, acho que a colocação do Conselheiro Ranilson Ramos é fundamental para esta Corte. Não está se discutindo a importância de questões previdenciárias, está se discutindo a modulação das decisões do Tribunal, se é antes de 2012, de 2011, de 2009 era majoritária, e em 2010 houve uma reunião administrativa - reunião administrativa não vincula o jurisdicionado -, parece-me que o marco é exatamente a edição da súmula. A partir de 2012 irregularidade previdenciária vai levar à rejeição das contas, não há dúvida em relação a isso, agora a modulação dos efeitos passados me parece que esta Corte tem que fixar esse entendimento, o que, a meu ver, está oscilando a cada votação.





## CONSELHEIRA TERESA DUERE - RELATORA VOTO DA RELATORA

Preliminarmente, quanto aos pressupostos de admissibilidade, o Recurso foi interposto tempestivamente, tendo em vista que a publicação das deliberações se deu em 30/12/2014, a parte é legítima e tem indiscutível interesse jurídico na questão. Assim, conheço o presente recurso.

Verifico inicialmente que não foram juntados documentos. Passo à análise.

Primeiramente, registro que parte das alegações recursais recaem sobre irregularidades que foram superadas e/ou não contribuíram para a Rejeição da Prestação de Contas, de acordo com o voto condutor, como saldo do FUNDEB superior ao permitido por lei, pontos relativos às Inexigibilidades fora de hipóteses legais e repasse a maior do Duodécimo.

Quanto aos itens restantes, passo a analisar as informações trazidas no Relatório, as razões do interessado e as ponderações expressas no ITD da Prestação de Contas.

Quanto ao descumprimento do art. [42](#) da [LRF](#):

Este ponto foi abordado na Prestação de Contas com as seguintes ponderações:

A Prefeitura contraiu novas despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato do prefeito, no valor de R\$ 202.170,00, havendo insuficiência financeira no final do exercício;

Os argumentos da defesa foram que a disponibilidade de caixa ao final do exercício era suficiente para cobrir as despesas novas contraídas, que ficaram em restos a pagar da Prefeitura e do Fundo Municipal de Saúde. Afirmou que a soma dos restos a pagar processados e não processados de 2008 totalizou um montante de R\$ 1.059.516,08, e que a disponibilidade de caixa em 31/12/2008 era de R\$ 1.722.381,17.

O Relator concluiu que a defesa não poderia ser considerada, por não estar embasada em







documentos. E que as informações sobre a insuficiência de caixa e o montante total de restos a pagar apresentadas pela auditoria foram retiradas do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, elaborado pela própria Prefeitura e encaminhado junto com a Prestação de Contas às fls. 570 dos autos originais.

O interessado argumenta que o montante de R\$ 1.904.476,00 interessado argumenta que o montante de R\$ 1.904.476,30 seriam de restos a pagar não processados referentes a vários exercícios (fls. 03).

As afirmações vieram desacompanhadas de documentos, pelo que não há como verificar a afirmação das disponibilidades alegadas pelo interessado.

Entretanto, colaciono posicionamento que adotei no Processo TCE-PE nº 1340089-7, que entendo caber no presente caso:

Esse ponto, a depender do cenário, pode ser suficiente ou não para ensejar a rejeição das contas. É necessário, entretanto, para fins desse juízo, associar tal fato aos demais Tribunal apontamentos que dão menor da dimensão auditoria. a esse Há tema, decisões quando, deste ao final, esse seria o único apontamento de maior monta. Vejamos trecho do Inteiro Teor da Deliberação do Processo TC n.º 1301945-4:

Assim, por configuradas as irregularidades atinentes ao déficit de execução orçamentária e ao descumprimento do art. 42 da LRF, (...).

(...)

Com efeito, muito embora as boas práticas administrativas requeiram por parte do gestor o acompanhamento constante e meticoloso de todos os atos e execução fatos que orçamentária, possam interferir entendendo que no equilíbrio o descompasso da verificado realizada, ainda entre que receita indesejável, arrecadada não tem o e condão despesa de macular irremediavelmente as contas.

No presente caso, entendo não ser suficiente, para, por si só, macular a Prestação de Contas.





Quanto às questões abordadas na contabilização e repasse de contribuições ao RPPS e RGPS, transcrevo trecho do ITD da Prestação de Contas:

Argumenta a defesa que o interessado reconheceu e assumiu todos os débitos previdenciários e anexa cópias da Lei Municipal nº 1.525/2010, que dispõe sobre amortização e parcelamento das dívidas junto ao RPPS, e do Termo de Parcelamento de Dívida Previdenciária entre o Município e o Instituto de Previdência de Canhotinho - IPREC. Quanto à alíquota da contribuição patronal complementar argumenta que só pode ser alterada através de nova lei, de modo que o presidente do Instituto de Previdência do Município não questionou a alíquota adotada no exercício de 2008.

Em defesa complementar, juntada aos autos em 20 /11/14, o interessado encaminha uma certidão negativa do Instituto de Previdência narrando que as parcelas do Acordo firmado vem sendo pagas, mas não junta os respectivos comprovantes de pagamento. Em relação à dívida junto ao RGPS, o interessado alega ter havido também parcelamento e anexa documentos emitidos pela RFB. Por fim, aduz que "a jurisprudência desta Corte de Contas relativizou o entendimento, referente a débitos previdenciários, principalmente nos exercícios anteriores a edição da Súmula 08 desta Corte ..." e cita a decisão do Processo TC nº 1340077-0.

A defesa do interessado reconhece todas as irregularidades apontadas, no entanto a confissão da dívida e a realização de parcelamento de débitos, apesar de serem medidas para regularizar a situação junto ao RPPS e RGPS não [REDACTED] as irregularidades, até porque só foram realizados em 2011.

Entendo caber razão ao interessado, quanto ao entendimento não uniforme desta Corte nestas questões previdenciárias à época. Em casos semelhantes, várias contas foram julgadas regulares, com ressalvas. Observem-se alguns julgados neste sentido, quanto a tais ocorrências em exercícios anteriores a 2010:

PROCESSO TCE-PE Nº 1040096-5







SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 04/11/2014

PRESTAÇÃO RELATIVA AO DE EXERCÍCIO CONTAS DA FINANCEIRO PREFEITURA DE MUNICIPAL 2009 DE CHÃ GRANDE, UNIDADE INTERESSADOS: GESTORA: SRS. PREFEITURA DIO GO ALEXANDRE MUNICIPAL GOMES DE CHÃ NETO, GRANDEGESIANE DA SILVA SILVA E CARVALHO, FAGNER EMANUELGENILDA SILVA DE DE OLIVEIRA, MENDONÇA SE VERINA MARIA DA ADVOGADOS: 24.201, WALLES DRS. BERNARDO HENRIQUE DEDE LIMA OLIVEIRA BARBOSA CO UTO FILHO -OAB/PE OAB/PE Nº Nº 24.224, Nº 29.702, FELIPE HENRIQUE AUGUSTO CÉSAR DE VASCONJCELOS FREIRE DE OLIVEIRA CARACIOLO - OAB/PE - OAB/PE Nº 22.508, RELATOR: E CONSELHEIRO OSMAR XAVIERMARCOS ASSUNÇÃO LORETO - OAB/PE Nº 24.218

ÓRGÃO J. [REDACTED] IARA

(...)

A respeito da ausência de recolhimento de parte das contribuições previdenciárias, é bem verdade que, em julgamentos mais recentes e, especialmente, depois da edição das súmulas de jurisprudência n.º 07 e 08, desta

Corte, o fato apontado tem sido considerado grave e ensejador de rejeição das contas; entretanto, também é certo que, à época, esta Casa se posicionou, em diversas decisões, em casos semelhantes ao presente, pela regularidade das contas, com ressalvas, com imputação de multa. Desse modo, tendo vista o fato de o débito ter sido parcelado; a jurisprudência vigente, à época; e a ausência de outra (s) irregularidade (s) de similar ou maior relevância, considero que não é impeditiva do julgamento pela regularidade, com ressalvas, desta prestação de contas.

ACÓRDÃO TC Nº 1350/14





VISTOS nº 1040096-5, , relatados ACORDAM e discutidos , por maioria, os autos os do Conselheiros Processo TCE-PE da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, a defesa dos interessados e o Parecer do Ministério Público de Contas nº 444/2014;

CONSIDERANDO que a Prefeitura de Chã Grande aplicou 24,5% dos recursos pertinentes na manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo este percentual bastante próximo ao mínimo, não havendo relato de reincidência, tendo em vista o histórico do Município, que nos três exercícios anteriores vinha aplicando corretamente os recursos constitucionalmente vinculados a tal fim;

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

CONSIDERANDO das contribuições que, a previdenciárias despeito do não devidas recolhimento ao RPPS de e parte RGPS, h[REDACTED] jurisprudência o parcelamento vigente à do época, débito, e que tendo as demais em vista falhas, a pelo macular seu as conjunto contas; e características, não têm o condão de

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 61, § 2º, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal Em julgar de REGULARES, Contas do COM Estado RESSALVAS de Pernambuco), , as contas do Sr. Diogo Alexandre Gomes Neto, Prefeito e Ordenador de Despesas, relativas ao exercício financeiro de 2009.

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

17ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 19/03/2013







PROCESSO TC Nº 0870102-7

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA MESA  
DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
MANARI, RELATIVA AO EXERCÍCIO  
FINANCEIRO DE 2007

INTERESSADO: JOSÉ ERALDO DA SILVA

ADVOGADOS: DR. ALEX AMORIM DA  
COSTA LIMA – OAB/PE Nº 31.048; DR.  
BRUNO DE FARIAS TEIXEIRA – OAB/PE Nº  
23.258 E DR. EDUARDO HENRIQUE  
TEIXEIRA NEVES – OAB/PE Nº 30.630

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS  
LORETO

PRESIDENTE: CONSELHEIRO DIRCEU  
RODOLFO DE MELO JÚNIOR

RELATÓRIO

VOTO DO RELATOR

(...)

Entretanto, também é fato que, à época, esta Casa tinha um posicionamento vacilante acerca do tema, havendo diversas decisões, em casos semelhantes ao presente, em que as contas foram julgadas regulares, com ressalvas, com imputação de multa.

Desse modo, tendo vista o montante dos valores envolvidos, o fato de o débito ter sido equacionado junto ao INSS e também a jurisprudência vigente, à época, considero que a irregularidade não é impeditiva do julgamento pela regularidade, com ressalvas, desta prestação de contas.

(...)

Isso posto, e

Considerando que a defesa do interessado conseguiu elidir a maioria das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria; Considerando que as falhas subsistentes, não





têm o condão de macular as Contas, objeto deste julgamento;

Considerando o disposto nos artigos [70](#) e [71](#), inciso [II](#), combinados com o artigo [75](#), da [Constituição Federal](#), e no artigo [59](#), inciso [II](#), combinado com o artigo 61, § 1º, da Lei Estadual nº 12.600 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco) julgo regulares, com ressalvas, as contas do Sr. José Eraldo da Silva, então Presidente e Ordenador de Despesas da Câmara Municipal de Manari, exercício financeiro de 2007, dando-lhe, em consequência, quitação, nos termos do artigo 61, § 1º, da Lei Estadual nº 12.600/2004 e alterações.

Como também, recente Pedido de Rescisão apreciado pelo Tribunal Pleno desta Corte:

28ª 27/08/2014 SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM PROCESSO TC Nº 1401097-5

PEDIDO DE RESCISÃO PROPOSTO PELO SR. JÂNIO ARRUDA DA SILVA, EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITINGA DO NORTE, À DECISÃO TC Nº 0302/11 E AO RESPECTIVO PARECER PRÉVIO (PROCESSO TC Nº 0960049-8)

ADVOGADOS: DR. ROBERTO NUNES MACHADO COTIAS JÚNIOR

OAB/PE Nº 16008; DR. IGNÁCIO RAPHAEL DE SOUTO JÚNIOR OAB/PE Nº 19.536

RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS PRESIDENTE: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

RELATÓRIO

(...)

Aduziu que a ausência de documentos na prestação de contas é razão apenas para o julgamento regular, com ressalvas. Alegou rejeição que das contas questão conforme da







previdência a jurisprudência geral não da época ensejava do exercício auditado. Asseverou que a despesa com pessoal decorreu da diminuição no repasse do fundo de participação dos municípios

- FPM. Arguiu que as despesas sem licitação foram para os serviços públicos essenciais e imprescindíveis à sociedade e que o pagamento do contrato de elaboração de projetos sem o recebimento integral dos seus elementos constitutivos não poderia justificar a rejeição das contas.

(...) VOTO DO RELATOR

(...)

A irregularidade referente ao não recolhimento das contribuições previdenciárias, patronal e servidor, ao regime geral, não ensejava o julgamento irregular das contas, neste Tribunal até 2010. Nessa época, na hipótese de encontrar a referida irregularidade, este Tribunal de Contas oficiava à Autarquia Previdenciária noticiando o débito encontrado. Mais adiante é que passou a rejeitar e julgar irregulares as contas dos prefeitos/ordenadores que não repassavam às contribuições previdenciárias ao INSS, ressaltando inclusive o valor das multas pelo não cumprimento dessa obrigação, que certamente gerava um passivo para o município causador.

Nesse contorno, como o processo sob exame refere-se às contas do exercício de 2008, deve-se aplicar o entendimento jurisprudencial prevalente à época, para, neste ponto, modificar a deliberação, julgando regulares, com ressalvas, as contas apresentadas pelo prefeito, determinando a remessa de ofício ao INSS para cobrança do débito.

(...)

Diante do exposto e,

CONSIDERANDO a legitimidade da parte para recorrer e a tempestividade, nos termos do disposto no "caput" e no parágrafo único do





artigo 83 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco); CONSIDERANDO que este Tribunal de Contas autoriza adentrar no mérito do Pedido de Rescisão quando atendidos os pressupostos de legitimidade e tempestividade, conforme enunciado CONSIDERANDO a Súmula que parte TC nº da 15; deliberação rescindenda já havia sido modificada com o provimento parcial do Recurso Ordinário CONSIDERANDO interposto, a jurisprudência nos termos invocada do Acórdão pelo TC interessado; nº 262/2013; CONSIDERANDO o princípio da coerência das decisões emanadas por este Tribunal de Contas, em processos similares;

Voto, preliminarmente, pelo CONHECIMENTO do presente Pedido de admissibilidade, Rescisão, e, por no atender mérito, DOU-LHE aos pressupostos PROVIMENTO, para, de modificando a Deliberação TC nº 0302/11, julgar regulares, com ressalvas, as contas apresentadas pelo Sr. Jânio Arruda da Silva, Ordenador de Despesas e Prefeito do Município de Taquaritinga do Norte, exercício financeiro de 2008, dando-lhe a respectiva quitação.

Voto, igualmente, pela emissão de novo Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Taquaritinga do Norte a APROVAÇÃO, com ressalvas, da prestação de contas do Prefeito Jânio Arruda da Silva, devendo, entretanto, permanecer as seguintes determinações ao atual gestor:

Colaciono trecho do Parecer MPCO nº 620 /2014, da lavra da Procuradora Maria Nilda, que aborda a matéria nos autos do Processo TCE-PE nº 1303686-4:

Ausência de registro contábil e recolhimento do INSS

(...)

O entendimento deste TCE acerca da questão previdenciária não foi uniforme no decorrer dos







anos. Por se tratar de matéria complexa e controvertida, tendo sido objeto de diversas discussões jurídicas, inicialmente essa Corte adotou critérios mais flexíveis com relação à existência de débitos previdenciários e, apenas em um segundo momento,

passou a considerar que débito previdenciário seria suficiente para ensejar a irregularidade de contas, inclusive fazendo parte das contas de governo, sendo que dito entendimento culminou com a edição das Súmulas 07 e 08 /2012.

Assim, existem diversas deliberações desta Corte no sentido de julgar regulares com ressalvas contas de exercícios anteriores a 2010, mesmo havendo débitos de natureza previdenciária, como os processos citados pelo peticionário e também, dentre outros, os processos, TC nº 1140114-0 TC nº 0990088-3 e TC nº 1002380-0. Nesses dois últimos inclusive essa situação é expressamente tratada, conforme transcrição de excertos dos votos a seguir.

CONSIDERANDO que somente em 2010 esta Casa vem incluindo a irregularidade relativa à ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias e patronais ao RGPS na categoria de irregularidade grave, (Processo a ponto TC nº de 0990088- 3) comprometer as contas dos gestores; Ressalto que a prestação de contas em análise é relativa ao exercício financeiro de 2009 e o entendimento desta Corte de Contas acerca do assunto veio avançando até culminar na edição das súmulas sobre previdência editadas no primeiro semestre de 2012.

Com efeito, o não repasse total ou parcial da contribuição, por parte dos gestores consubstancia ilegalidade. É de bom alvitre ressaltar que o entendimento desta Corte de Contas acerca do assunto relativo à previdência evoluiu, sendo esta irregularidade hoje considerada grave no âmbito do controle externo e de cujo posicionamento partilho. Entretanto, tendo em vista os precedentes referidos acima, imputar sanção ao gestor





equivaleria a dar tratamento diferente a casos semelhantes, o que afrontaria o princípio da isonomia.

Desse modo, embora fazendo a ressalva de meu entendimento pessoal, impõe-se a necessidade de preservar a coerência entre os julgados da Corte, prosperando, (Processo TC N° assim, 1002380-0) os argumentos dos interessados.

Recentemente assim me pronunciei em sede de Pedido de Rescisão (Processo TC n° 1303686-5):

As ponderações efetuadas pelo MPCO, relativas ao quinto considerando, devem ser acolhidas à luz da jurisprudência dominante nesta Corte de Contas no exercício em questão. A ausência de registro contábil e recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS irregularidade grave que, apesar de não ter o condão de sozinha macular as contas do exercício de 2007, enseja a aplicação de sanção, razão pela qual deve ser mantida a multa aplicada.

(...)

CONSIDERANDO que, no exercício de 2007, a jurisprudência dominante neste Tribunal de Contas era no sentido de que a falta de recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social não tinha força para ensejar a rejeição das contas; sendo, contudo, sancionada com a aplicação de multa;

Por fim, no mesmo sentido, cito Decisão relativa ao Processo TC n° 0790054-5, Prestação de Contas de 2006 do mesmo Município, de onde extraio:

Contudo no final do exercício financeiro de 2007 a Prefeitura Municipal de Canhotinho, fls. 874 a 880, firmou um parcelamento dos débitos com o Instituto de Previdência Municipal – IPREC para sanar o passivo previdenciário do Executivo Municipal. Com







efeito, tal ponto não enseja a irregularidade das contas, consoante também precedente desta Corte (Decisão TC nº 228/07)...

Desse modo, tendo em vista ao fato de o débito ter sido parcelado, a jurisprudência dominante vigente à época e a ausência de outras irregularidades de maior relevância, considero no contexto, não ser impeditivo o julgamento pela regularidade, com ressalvas, desta Prestação de Contas.

Assim, diante do exposto,

CONSIDERANDO o atendimento dos pressupostos de admissibilidade, tendo em vista que o Recurso foi interposto tempestivamente, a parte é legítima e tem indiscutível interesse jurídico no CONSIDERANDO deslinde da questão; a jurisprudência invocada pelo interessado, dominante à época em processos similares,

Voto, preliminarmente, pelo conhecimento do presente Recurso admissibilidade Ordinário, e, no por mérito, atender DOU- LHE aos PROVIMENTO, pressupostos para, de modificando a Deliberação T. C. nº 1651/14, julgar regulares, com ressalvas, as contas do Sr. Álvaro Porto de Barros, Prefeito do Município de Canhotinho, exercício financeiro de 2008, dando-lhe a respectiva quitação.

Voto, igualmente, pela emissão de novo Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Canhotinho a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, da Prestação de Contas do Prefeito Sr. Álvaro Porto de Barros, relativas ao exercício financeiro de 2008 devendo, entretanto, permanecer as mesmas determinações da Decisão atacada.

O CONSELHEIRO CARLOS PORTO NÃO PA

DO REQUERIMENTO:

Em face do exposto, requer a V. Exa., que acolha a presente defesa, para julgar regulares com ressalvas as contas do defendente.

É o relatório.

**VOTO DO RELATOR**





**Quanto à previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA): (1) de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1); (2) de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal de Vereadores sobre o orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1),** já tive a oportunidade, em diversos julgados, de tratar dos temas em comento. Trago à colação o entendimento esboçado no Processo TCE-PE nº 18100042-8:

No que concerne à previsão na Lei Orçamentária Anual de autorização ao Chefe do Poder Executivo para a abertura de créditos adicionais em patamar percentual exagerado, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, importa registrar que a auditoria, ao fim e ao cabo, aponta a infringência do Art. 167, VII, CF, em razão da autorização na LOA de abertura de créditos suplementares até o percentual de 40% da despesa orçamentária global, de conformidade com o previsto no Art. 8º. Percentual esse que poderia chegar a até 73% por força do Art. 9º da própria LOA, que excluiu algumas rubricas da limitação dos 40%. Em que pese tão elevados percentuais, não há, com a devida vênia, transgressão ao dispositivo constitucional antedito, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados. O que não foi o caso, como atestam os limites supramencionados.

Importa destacar que os percentuais acima não foram sequer atingidos. A auditoria aponta que foram efetivamente abertos créditos suplementares que representaram uma alteração qualitativa do orçamento inicial da ordem de 30,27%, tendo sido, portanto, observada a LOA.

Não se pode perder de vista que, em casos que tais, a questão de fundo repousa no exercício do poder legislativo. Ocorre que a Câmara de Vereadores aprovou a lei orçamentária anual. Os seus membros poderiam ter vetado o dispositivo que, supostamente, afetaria o exercício de suas funções. No entanto, aquiesceram ao projeto de lei encaminhado, valendo-se, justamente, da competência inerente ao seu poder legislativo. Nessas circunstâncias, não entendo que tenha havido atentado ao exercício da função legislativa.

Ainda no tema, devo dizer que a abertura de créditos suplementares em percentual elevado representa, de fato, alteração significativa do planejamento inicial. Mas tal fenômeno independe de dispositivo na espécie, que autoriza a







abertura de créditos pelo chefe do Poder Executivo. Mesmo porque, o orçamento aprovado pode vir a experimentar, durante sua execução, modificações qualitativas mediante a participação ativa, pontual e expressa do órgão legiferante. O ideal é que o instrumento de planejamento financeiro por excelência seja o menos possível alterado a indicar que conseguiu corresponder ao mundo dos fatos, seja porque bem se aproveitou das metodologias disponíveis seja porque não foi abalado por eventos imprevisíveis ou de difícil mensuração, que escapam à melhor técnica.

De qualquer sorte, e aqui o ponto nodal, a legislação de regência prevê mecanismos adaptativos, levando em conta, por certo, o possível mal maior da rigidez orçamentária, que não se coaduna com a natureza prospectiva de instrumento deste jaez. Dito de outra forma, o planejado pode vir a sofrer alterações sob o influxo das circunstâncias fáticas que se apresentem no momento da execução do orçamento.

**No que concerne à programação financeira deficiente (Item 2.2), cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2) e não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2)**, entendo tratar-se de falhas que não ostentam, em concreto, gravidade. A auditoria, quanto aos itens em tela, opina por recomendações à Administração municipal, para que se adotem os devidos procedimentos saneadores.

**No que tange ao déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 3.488.879,42 (Item 2.4)**, devo lembrar aos demais julgadores que já de muito venho externando posicionamento que, ao fim e ao cabo, realça a ausência nos autos da necessária comprovação de que o prefeito tenha descumprido a regra basilar da LRF de contenção de despesas diante de eventual frustração da receita orçamentária prevista. O caso em concreto reúne contexto fático que merece idêntico tratamento. Por todos, peço licença para, mais uma vez, trazer à baila excerto do voto condutor proferido no bojo do Processo TCE-PE nº 18100042-8:

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

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas





no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

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

Não se pode, contudo, descartar, a priori, a prevalência

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

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

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

Esse princípio, no passado, era considerado como regra de ouro das finanças públicas. Estava no art. 66, §3º, da Constituição Federal de 1967, o qual foi suprimido pela Emenda Constitucional nº 01/69, e não foi







restabelecido na Carta Política vigente (...) Fez bem o legislador constituinte em abolir a expressão desse princípio limitando-se a recomendá-lo em alguns de seus dispositivos, como aqueles que limita o endividamento, fixa as despesas, estabelece o mecanismo de controle das despesas, proíbe a abertura de crédito suplementar ou especial sem a indicação de recursos correspondentes etc. que impulsionam a ação dos legisladores no sentido do equilíbrio orçamentário. Não deve nem pode a Carta Política impor a observância do equilíbrio orçamentário se este depende muito de circunstâncias meramente conjunturais, de fatores econômicos aleatórios..." (Direito Financeiro e Tributário, ATLAS, 26ª edição, págs. 86- 87).

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

Embora não expreso, é um princípio que norteia toda a Administração, mormente após a LRF, uma vez que se tornou regra elaborar um orçamento equilibrado, ainda que haja necessidade de se contrair empréstimos, desde que acompanhado da concomitante capacidade de pagamento. Por esse princípio busca-se assegurar que as despesas autorizadas na lei orçamentária não sejam superiores à previsão das receitas.

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





realizados empréstimos para o pagamento de despesas correntes. Endividamentos só podem ser realizados para investimento ou abatimento da dívida.

(...)

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

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

Realistas (ou pessimistas) os constituintes! De qualquer modo, passados 30 (trinta) anos da promulgação da atual constituição, foi, pela primeira vez, lançado mão do permissivo em comento. Simplesmente, o Tesouro Federal não dispunha de disponibilidades financeiras para fazer frente a despesas correntes (mais especificamente, à

Definidos os contornos fático-normativos, resta patenteado que o equilíbrio orçamentário não é um valor absoluto, que deva ser observado em qualquer circunstância; e, principalmente, que não há norma que sancione o gestor pelo simples fato da execução orçamentária apresentar déficit. O que pode ser objeto de sanção é o não cumprimento de certas normas jurídicas que visam, em última instância, evitar ou mitigar a concreção de déficits na execução orçamentária. Disso tratarei mais adiante.

Neste instante, para que não haja mal entendido acerca de minha posição, é mister ressaltar que as dificuldades econômicas vivenciadas no exercício







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

É certo que a grave crise econômica experimentada nos exercícios anteriores à emergência da COVID-19 (que alçou a crise então instalada à condição de verdadeira hecatombe econômico-fiscal), antes de servir de pretexto, revela substancial razão para que, com cuidados redobrados, dê-se cumprimento aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, não se pode conferir a tão importante diploma normativo alcance e sentido que não possui. Repita-se: falece norma que exija da gestão pública o permanente equilíbrio orçamentário.

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





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

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

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

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

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

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







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

Desse modo, os tribunais de contas devem instituir procedimentos para avaliar se seus entes jurisdicionados estão realizando as avaliações bimestrais, se essas avaliações são consistentes, se os demais poderes foram informados da limitação que devem realizar, se as autoridades máximas editaram os atos administrativos necessários e se a limitação, sob a responsabilidade dessas autoridades, foi efetivamente levada a efeito. (Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas, Vol. I, FORUM, pág. 774)

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

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

Reconheço que trago à colação perspectiva inovadora, pelo menos no âmbito deste Tribunal de Contas. Razão pela qual me sinto compelido a bem explicitá-la, ainda que sob o risco (elevado) de soar repetitivo. É já





pedindo desculpas por tanta delonga, que acrescento: a situação objetivamente retratada nestes autos é grave. Merece, pois, toda a atenção. O déficit de execução orçamentária, a inscrição de restos a pagar sem disponibilidades financeiras suficientes, o aumento da dívida pública são eventos muito preocupantes. A questão é: necessariamente refletem uma má gestão? Entendo que não. É certo que a atual crise econômica que assola todo o país torna mais fácil tal percepção. Mas me arrisco a dizer que sempre se faz necessário aprofundar o exame, vez que não se pode descartar, a priori, a possibilidade de circunstâncias exclusivamente locais causarem impactos apenas localmente. Colocado de outra maneira, o que deve ser objeto de escrutínio acurado é a conduta do gestor frente aos desafios que se lhe apresentem (que podem, inclusive, ser decorrentes de (más) políticas públicas de gestões anteriores).

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

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







Não posso finalizar antes de deixar assente o entendimento de que esta Corte de Contas pode exigir do gestor que encaminhe, periodicamente, o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal, previsto no Art. 53, III, da LRF, juntamente, se for o caso, com o ato determinando a limitação de empenho e movimentação financeira. O acompanhamento da gestão poderá, assim, dar-se-á concomitantemente, ao longo do exercício; podendo suscitar a formalização de processo específico de gestão fiscal. Talvez desnecessário dizer que poderá este Tribunal de Contas optar pela via do controle anual, diferindo a análise de tão importante questão. E, para tanto, poderá exigir do gestor o encaminhamento, no bojo da prestação de contas do exercício financeiro, não apenas de todos os demonstrativos bimestres dos resultados primário e nominal, mas também das medidas eventualmente levadas a cabo em atenção ao Art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Aqui, a exemplo dos anteriores, não logrou a auditoria demonstrar a responsabilidade do gestor, que, em casos que tais, pode decorrer da eventual inobservância do mecanismo da limitação de empenho. Peço licença aos demais julgadores para trazer a lume excerto do voto proferido no Processo TC nº limitando-se a retratar a situação encontrada. .

**Quanto à ausência de arrecadação de receita de contribuição para custeio de iluminação pública (COSIP) (Item 2.4.1)**, a auditoria apontou que, do total previsto na Lei Orçamentária anual (R\$ 50.000,00), nada foi arrecadado. É certo que a Administração municipal não pode quedar-se inerte diante da ausência de arrecadação de tributo de sua competência. Ao longo do exercício, deveria acompanhar o seu desempenho como vistas à implementação de medidas, de forma a melhorar os procedimentos na seara da administração tributária. De outra banda, é forçoso reconhecer que, em concreto, a falha não assume gravidade. O montante previsto de arrecadação no exercício financeiro não foi significativo, quando comparado com a receita municipal (representa, na verdade, percentual ínfimo, cerca de 0,1% – não tendo, por conseguinte, comprometido as finanças do município).

**No que diz respeito ao déficit financeiro, que atingiu R\$ 3.508.181,84 (Item 3.1), à incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5), tendo sido apurados índices muito insatisfatórios (liquidez imediata de 0,48 e liquidez corrente de 0,50), bem como a inscrição de restos a pagar processados sem que houvesse disponibilidade de recursos**, não há dúvida que sinalizam a presença de situação fiscal preocupante. É de se destacar que a equipe de auditoria relacionou tais achados ao déficit de execução







orçamentária. De fato, é, no mínimo, muito provável que o déficit tenha influenciado (ou mesmo determinado) as ocorrências em comento. Sendo assim, valem aqui as considerações já lançadas acima. Vale dizer, urge o aprofundamento das auditorias nesta seara, haja vista seu impacto em vários aspectos da gestão. Permito-me vislumbrar que, ao longo do tempo, com o acúmulo de dados, exercício financeiro após exercício financeiro, poder-se-á detectar não apenas as condutas afrontosas à ordem legal, mas também as suas consequências na gestão pública. Será possível, inclusive, apartar as ações próprias, gestadas espontaneamente pelo gestor, de eventuais atos levados a cabo para pôr cobro ou atenuar efeitos decorrentes de má gestão passada.

**No que concerne ao recolhimento menor que o devido ao regime geral de previdência social (RGPS) [REDACTED] lenciárias descontadas dos servidores (R\$ 78.706,50 - item 3.4), bem como da parte patronal (R\$ 242.888,12 – item 3.4),** o defendente assevera que o valor não recolhido é menor já que, logo em janeiro do exercício financeiro seguinte, houve o recolhimento de parcela. Descabe dar guarida ao arguido pelo defendente, uma vez que não trouxe prova do alegado. De outra banda, a inadimplência em tela não está associada a percentual insignificante. O montante descontado dos servidores e não recolhido representou 17,54% do total devido. Já a obrigação patronal, têm-se 20,22% de inadimplência, considerando-se a totalidade do devido sob essa rubrica.

Frente a tais números, tenho-me posicionado pela gravidade da irregularidade. Não desconheço precedentes deste Tribunal em que se relevou inadimplência dessa magnitude, não a considerando grave, capaz de macular as contas. Permaneço, com a devida vênia, com a minha posição. Não se pode olvidar que esta Corte de Contas vem-se posicionando há anos pela importância da solvência dos regimes previdenciários (seja o geral seja o próprio). O não cumprimento de obrigações na espécie (ainda que venham a ser objeto de parcelamento) oneram o sistema, comprometendo, inclusive, gestões futuras que, ao fim e ao cabo, terão que arcar com obrigações correntes crescentes, para fazer frente a eventuais parcelamentos gerados por gestões anteriores. Lembro que, nos idos do ano de 2012, ficou definido que se aplicaria, com o devido rigor, às prestações de contas do exercício financeiro de 2013 e seguintes, as Súmulas então já editadas por este Tribunal, de forma que, a depender dos contornos fáticos (em especial, a dimensão da inadimplência), poderia a irregularidade em tela suscitar, por si só, a recomendação de rejeição das contas.

É de se perguntar, então: houve alteração no mundo dos fatos a exigir qualificação diferenciada? Não vislumbro. A condição dos sistemas previdenciários, sobretudo os regimes próprios de previdência, continua tanto, ou até mais, precária. Cabe, pois, ao órgão de controle externo atuar, no raio de sua competência, para dissuadir os gestores de se descuidarem no cumprimento de obrigações extremamente relevantes e que, ao fim e ao cabo, destinam-se a viabilizar os meios dignos de subsistência de gerações de servidores. Se cada gestor, no seu respectivo mandato, não encontrar reprimenda severa por deixar de honrar parte substancial dos







compromissos, é de se esperar que o sistema tornar-se-á cada vez mais insustentável, ou melhor, requererá de gestões vindouras porções crescentes da receita orçamentária a ponto de comprometer a prestação de serviços públicos essenciais, chegando-se, finalmente, ao extremo de se deixar de honrar o pagamento dos benefícios previdenciários para que se possa prestar os serviços públicos básicos. Muitos dizem, e não sem razão, que tal dilema trágico há muito já está programado, sendo apenas uma questão de tempo. Ora, mesmo que se tenha tal conclusão como inevitável, os órgãos responsáveis devem zelar para garantir, o máximo possível, a higidez dos sistemas previdenciários, nem que seja para minorar os fortes impactos que recairão sobre a massa dos aposentados.

Em suma, com renovadas vênias, com todo o respeito às abalizadas posições em contrário, entendo que este Tribunal de Contas deve permanecer firme na aposição da nota de gravidade. A insatisfação de porção significativa das obrigações previdenciárias deve, por si só, ensejar a recomendação ao legislativo de rejeição das contas, nos termos do Art. 59, III, 'b', c/c o Art. 71 ambos da nossa Lei Orgânica. Ao Tribunal de Contas cabe apontar para o devido tratamento da matéria previdenciária, desencorajando visão de curto prazo, em que a satisfação de demandas mais próximas do eleitor, ainda que legítimas, deixe ao largo, ao desabrigo, a solvência do sistema previdenciário. Não se pode olvidar que a solidez da previdência social encontra amparo na Constituição Federal (Arts. 40 e 201). Mesmo porque, os regimes previdenciários visam à satisfação de necessidades primárias dos seus beneficiários. Tanto os atuais quanto os futuros destinatários dos benefícios merecem igual proteção. Para tanto, faz-se indispensável que cada gestor público zele pelo equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, honrando, tempestivamente, as obrigações previdenciárias a seu cargo.

Antes de finalizar esse item, não posso deixar de me referir à passagem da defesa em que se destaca que a confissão do débito opera a extinção da punibilidade. Ora, a recomendação da rejeição das contas tem por fundamento as razões acima explanadas, não se confundindo com o eventual tratamento penal dispensado ao não recolhimento de contribuições à previdência social.

O defendente pede ainda que seja considerado o seu esforço, considerando-se as dificuldades enfrentadas pela gestão municipal. Mister ressaltar, de logo, que a receita municipal efetivamente arrecadada aumentou aproximadamente 9% em relação ao exercício anterior, superior à inflação no período, que alcançou 4,31%. É certo que a gestão pública enfrenta desafios, sendo os recursos disponíveis escassos diante das inúmeras necessidades dos munícipes. Em tal cenário, deve o prefeito observar as balizas legais. Em tempos de crise, maior é a necessidade de uma gestão fiscal eficiente. A LRF disciplina, literalmente, que somente as despesas obrigatórias por força da constituição ou da lei podem ser poupadas da limitação de empenho. Sendo assim, não é permitido, em regra, deixar de se honrar os compromissos com a previdência social, cujo custeio decorre de previsão na lei de regência. Somente em situação extrema em que se







verificasse, mesmo após a limitação de empenho das despesas não ressalvadas, a ausência de recursos financeiros suficientes para fazer frente às obrigações constitucionais e legais é que se poderia cogitar do não pagamento no exercício financeiro de despesas obrigatórias, dentre elas as previdenciárias. Nada disso, no entanto, constata-se nos autos. E, por certo, não bastaria a eventual descrição de fatores exógenos que teriam impactado as contas municipais, por exemplo: o crescimento baixo ou negativo do PIB, ou o aumento do salário mínimo e do piso dos profissionais do magistério. Todas essas circunstâncias são capazes, em tese, de inviabilizar as finanças públicas. Mas, e aqui o ponto crucial, faz-se necessária a especificação, a demonstração em concreto do experimentado pelo erário. E aqui não se está a exigir tarefa fora do alcance do gestor médio. Pelo contrário. É de se esperar daquele que teria sido compelido a tomar medida drástica (no caso, inadimplemento de obrigação legal) certa facilidade em especificar o choque financeiro sofrido e as ações efetivamente realizadas. O que não se admite é a simples menção ao esforço da gestão no pagamento de obrigações previdenciárias, que, como já visto, não englobou a totalidade do devido, deixando sem recolhimento parcela, que não pode ser considerada ínfima.

**Quanto ao repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4),** é forçoso reconhecer que a própria auditoria consigna, nos seus cálculos, que foi observado o limite de 7%, de que trata o dispositivo constitucional em comento. A irregularidade, segundo os números trazidos pela auditoria, recaiu sobre a Lei Orçamentária Anual, na medida em que foram repassados pelo chefe do executivo R\$ 30.393,92 a mais do que o autorizado. Não houve, contudo, qualquer análise acerca de eventual abertura de crédito suplementar. A nossa auditoria, repita-se, limitou-se a dizer que foi desrespeitado o artigo 29-A da Constituição, em contradição flagrante com os seus próprios cálculos, que concluem pelo cumprimento do limite percentual de 7%. Na verdade, houve um ínfimo repasse a maior, em termos absolutos R\$1.090,45, correspondentes a 7,0045% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior. Diferença desse jaez não é capaz de macular as contas, não se traduzindo em conduta grave.

**No que diz respeito à despesa total com pessoal acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, à reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal e a não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1),** o nosso corpo técnico apontou que no exercício financeiro sob exame foram atingindo os seguintes percentuais de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida: 60,53% (1º quadrimestre); 59,09% (2º quadrimestre); e 58,91% (3º quadrimestre). O defendente arguiu que os cálculos do relatório de auditoria estão incorretos, na medida em que não foram consideradas as deduções relativas à conversão de licença prêmio em pecúnia, ao abono de permanência e ao terço constitucional de férias. Deduções essas, continua, reconhecidas como devidas pelo Acórdão T.C. nº 355/2018.







Antes de adentrarmos no exame do caso concreto, importa dizer que esta Corte de Contas alterou seu entendimento, não mais prevalecendo aquele exarado no acórdão invocado pelo defendente. Isso se deu por quando da resposta ao Processo de Consulta nº 1927403-8, julgado pelo Pleno em 29 /09/2021. Foi, então, consubstanciado no Acórdão T.C. nº 2115 /2021 que:

Os valores pagos pela Administração a título de abono de permanência e terço constitucional de férias gozadas, têm natureza remuneratória, razão pela qual deverão ser considerados na apuração da Despesa Total com Pessoal tratada no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Os valores pagos a título de (I) licenças-prêmio convertidas em pecúnia, (II) de terço de férias constitucional indenizadas, e (III) de terço de férias constitucional pagos na extinção do vínculo laboral, têm natureza indenizatória não devendo ser considerados na apuração da Despesa Total com Pessoal disciplinada no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Nos termos do Acórdão T.C. nº 42/2020 (Processo TCE-PE nº 1859165-6), o cômputo dos valores pagos pela Administração a título de abono de permanência na apuração da Despesa Total com Pessoal tratada no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ocorrer a partir de 01/07/2020;

Com relação aos valores pagos pela Administração a título de terço constitucional de férias gozadas, conforme o artigo 23 da LINDB (Lei Federal nº 13.655 /18), em relação à gestão fiscal e ao cálculo da despesa com pessoal, passará a ser exigido por este Tribunal a partir do segundo quadrimestre de 2022, facultando aos entes federativos aplicá-lo a qualquer tempo, nos termos já regulamentados pela STN - Secretaria do Tesouro Nacional.

Vê-se, portanto, que a alteração do entendimento anterior (invocado, repita-se, pelo defendente) foi acompanhada da modulação de seus efeitos, devendo os cálculos do limite percentual de gastos com pessoal levar em conta, a partir de 01/07/2020, os valores despendidos a título de abono de permanência. Já aqueles despendidos a título de terço de férias constitucional, a partir do segundo quadrimestre de 2022.

Esclarecida a tese jurídica aplicável, é de se verificar, então, os contornos do caso concreto. O apêndice III do relatório de auditoria trazem os cálculos ora em discussão. Pode-se constatar que os valores das despesas indenizatórias a deduzir constam do seu item 1.1.11, englobando nos





subitens respectivos o abono de permanência, o adicional de férias e as licenças prêmio pagas em pecúnia, totalizando R\$ 312.334,09. Reproduzo abaixo a passagem do apêndice em comento:

1.1.10	Pessoal ativo (com despesas indenizatórias a deduzir)	
1.1.11	(-) Despesas indenizatórias consideradas em pessoal ativo	312.334,09
1.1.11.1	Abono de Permanência	0,00
1.1.11.2	Adicional de Férias	312.334,09
1.1.11.3	Licença-Prêmio paga em pecúnia	0,00
1.1.11.4	Outras despesas indenizatórias consideradas em pessoal ativo	0,00

Sendo assim, não merece guarida o alegado pelo defendente, uma vez que a auditoria considerou as parcelas por ele reclamadas. Mister acrescer que o nosso corpo técnico consignou, em nota de rodapé, que os valores foram extraídos do demonstrativo dos gastos com abono de permanência, um terço de férias e conversão de licenças-prêmio (doc. 17 dos autos), produzido pela própria Administração municipal.







Ainda na seara dos cálculos da auditoria, o defendente aponta o que lhe parece outra necessidade de ajuste, a saber: o nosso corpo técnico não teria considerado às transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 16 do artigo 166 da Constituição Federal. Ocorre que o relatório de auditoria consigna expressamente que deduziu da receita corrente líquida o montante de R\$ 1.100.000,00 referente às emendas individuais. Importa destacar, em acréscimo, que o defendente, ao discorrer sobre a necessidade de ajuste dos cálculos, faz menção à correção que já teria sido promovida pela Administração por quando da elaboração do Relatório de Gestão Fiscal (doc. 13 dos autos). Ora, mesmo que fosse o caso de se acolherem as retificações desejadas pelo defendente, ainda assim o percentual estaria acima do limite. O RGF traz apenas é muito próximo dos cálculos da nossa auditoria (58,91%) mas também, e principalmente, atestam o excesso de gastos com pessoal.

Pede, ainda, o defendente que seja ponderado o baixo desempenho do PIB e a circunstância da municipalidade ter enfrentado forte estiagem, o que motivou a decretação do estado de emergência nos exercícios financeiros de 2013 até 2019. Ora, tais alegações só poderiam, em tese, alcançar a exigência de reenquadramento dos gastos de pessoal, cuja inobservância enseja sanção própria (penalidade pecuniária), que não se confunde com eventual recomendação pela rejeição das contas. Vem de longe o posicionamento deste Tribunal de que a obrigação de não se extrapolar o percentual de despesas com pessoal previsto na LRF é autônoma em relação ao igualmente exigível reenquadramento. Sendo assim, as hipóteses de suspensão ou de contagem em dobro do prazo para sanear a extrapolação não afastam a possibilidade de sanção decorrente de gastos com pessoal excessivos, para além do limite percentual definido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Agora, o que é possível em tese deve ser submetido ao devido escrutínio, tomando-se em conta os caracteres de ordem fática que permitem aquilatar a eventual presença da nota de gravidade. É o que faremos mais adiante. Por ora, é de se enfrentar outra linha argumentativa do defendente, com imbricação com o ponto aqui tratado.

O defendente aduz que o crescimento negativo ou mesmo baixo do PIB tornou ineficaz os esforços do gestor, que, fosse outro o panorama econômico, teriam logrado despesas com pessoal dentro do limite percentual. Ocorre que o defendente não explicita quais medidas teriam sido efetivamente levadas a cabo pela gestão. Não se trouxe aos autos comprovação de quaisquer ações condizentes com aquelas previstas no artigo 169, §§3º e 4º, da Constituição Federal. De outra banda, como já assinalado anteriormente, a receita municipal aumentou, não tendo sofrido o impacto negativo do PIB sugerido pelo defendente. Não merece, portanto, melhor sorte a alegado pelo defendente; devendo igualmente não ser acolhido.

Configurada a irregularidade, é chegado o momento de valorá-la. Adianto que não vislumbro, em concreto, a presença da nota de gravidade, capaz de macular, por si só, as contas vertentes. Em diversos julgados de minha







relatoria, externei o entendimento de que a recalcitrância do gestor é fator que imprime gravidade à sua conduta. É certo que a auditoria, no presente caso, refere-se expressamente à reincidência na extrapolação do percentual de gastos com pessoal. Traz, inclusive, gráfico com série temporal. Nele pode-se constatar que a extrapolação em tela iniciou-se no segundo quadrimestre de 2018, tendo o primeiro quadrimestre desse exercício, juntamente com os 03 (três) quadrimestres de 2017, apresentado percentuais bem abaixo do limite de 54%, ficando na casa dos 45% da receita corrente líquida. Nesse cenário, entendo que não se pode falar em recalcitrância da conduta do gestor. Aqui, diferentemente de outros julgados de minha relatoria, sequer tem-se 02 (dois) exercícios completos com extrapolação das despesas com pessoal, no caso 2018 e 2019. Cabe ainda deixar assente, para bem explicitar o meu entendimento, que outra seria a conclusão acaso verificados percentuais muito acima do limite, por volta ou superior aos 80%. Dito em outras palavras, consideraria presente a nota de gravidade se verificados percentuais muito elevados, independentemente de caracterizada a recalcitrância do gestor, ou seja, ainda que constatados em um único exercício financeiro. No caso concreto, a reprimenda adequada deve assumir a forma de penalidade pecuniária, que não é possível em sede de processo de prestação de contas de governo, estando reservada, de ordinário, para aplicação no âmbito de processo de prestação de contas de gestão (pela extrapolação) ou de processo de gestão fiscal (pelo não reenquadramento no prazo legal).

**No que tange ao recolhimento menor que o devido ao regime próprio de previdência social (Item 8.3), sendo: (a) R\$ 2.445,38 relativos a contribuições retidas dos servidores e não repassadas; (b) R\$ 3.653,32 à título de patronal; (c) 2.589,14 referentes a contribuição patronal suplementar; e (d) R\$ 5.652,04 relativos a parcelamentos de débitos previdenciário,** trata-se de valores ínfimos que não são capazes de onerar as gestões futuras; não se revestindo, portanto, de gravidade.

**Quanto ao desequilíbrio financeiro do regime próprio, que montou em R\$ 234.558,18 e que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1),** é de se assinalar que a auditoria não apontou eventual ato do prefeito que tenha contribuído para o déficit em comento. Os valores não recolhidos no exercício, como já destacado, foram insignificantes, não produzindo impacto que alterasse o déficit em tela, que reflete, ao fim e ao cabo, a ausência de reservas financeiras acumuladas ao longo do tempo para fazer frente aos compromissos do regime próprio. Déficits desse jaez são, em regra, fruto de más práticas que perpassam várias gestões, que não zelaram pelo equilíbrio atuarial, deixando de promover medidas corretivas, em especial aportes de recursos para a indispensável capitalização do regime previdenciário, ou, pior ainda, deixaram de recolher parcela significativa das contribuições devidas.

No que concerne aos demais achados e irregularidades apontados pelo nosso corpo técnico, entendo que não ostentam, em concreto, gravidade; não maculando, portanto, as contas ora sob exame. Cuida-se de falhas que







ensejariam, no máximo, a imputação de multa, que, como é cediço, não cabe em sede de prestação de contas de governo. Em respeito aos demais julgadores, passo a listá-las:

Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3);

Balanço Financeiro sem apresentar controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos, deixando de discriminar as fontes vinculadas e não vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Item 3.1);

Balanço Patrimonial sem apresentar, em quadro do Superávit /Déficit Financeiro, as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Item 3.1);

Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1);

Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1);

Balanço Patrimonial do RPPS e do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).

Em suma, no presente caso, entendo que remanesce uma única irregularidade que, pelos seus contornos fáticos, revela-se grave, ensejando a reprimenda máxima de recomendação ao legislativo municipal da rejeição das contas do chefe do executivo.

**VOTO pelo que segue:**

REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA.  
INADIMPLÊNCIA.  
COMPROMETIMENTO DE  
GESTÕES FUTURAS. GRAVIDADE  
A MACULAR A PRESTAÇÃO DE  
CONTAS DE GOVERNO. OUTRAS  
IRREGULARIDADES SEM  
GRAVIDADE EM CONCRETO.  
POSSIBILIDADE DE PENALIDADE





## PECUNIÁRIA EM PROCESSO ESPECÍFICO.

1. Enseja reprimenda máxima o não recolhimento de contribuições patronais ao regime geral de previdência, quando a inadimplência não se traduzir em percentual ínfimo do total devido; concorrendo para onerar a municipalidade, que terá de arcar não apenas com as obrigações correntes, mas também com dívidas de exercícios anteriores, prejudicando gestões futuras.
2. As irregularidades subsistentes que não se revestem, em concreto, de gravidade não são capazes de macular as contas de governo; podendo ensejar, em processo próprio, a aplicação de penalidade pecuniária.

**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;

**CONSIDERANDO** que ao Tribunal de Contas cabe apontar para o devido tratamento da matéria previdenciária, desencorajando visão de curto prazo, em que a satisfação de demandas mais próximas do eleitor, ainda que legítimas, deixe ao largo, ao desabrigo, a solvência do sistema previdenciário, não se podendo olvidar que a solidez da previdência social encontra amparo na Constituição Federal (Arts. 40 e 201), mesmo porque, os regimes previdenciários visam à satisfação de necessidades primárias dos seus beneficiários, sendo indispensável que cada gestor público zele pelo equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, honrando, tempestivamente, as obrigações previdenciárias a seu cargo;

**CONSIDERANDO** o recolhimento a menor que o devido ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) [REDACTED] descontadas dos servidores (R\$ 78.706,50, ou 17,54% do total devido), bem como da parte patronal (R\$ 242.888,12, correspondentes a 20,22% do devido sob essa rubrica);

**CONSIDERANDO** que a inadimplência suprarreferida não se traduz em percentual ínfimo do total das obrigações e, por conseguinte, concorre para onerar a municipalidade, que terá de arcar não apenas com as obrigações correntes, mas também com dívidas de exercícios anteriores, prejudicando gestões futuras;







CONSIDERANDO que as demais irregularidades não maculam as contas, uma vez que não se revestem, em concreto, de gravidade; podendo ensejar, em processo próprio, a aplicação de penalidade pecuniária;

**Edimilson da Bahia de Lima Gomes:**

**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 Correntes a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Edimilson da Bahia de Lima Gomes, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2019.

**RECOMENDAR**, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Correntes, ou quem vier a sucedê-los, que atendam as medidas a seguir relacionadas:

1. Adotar medidas para que a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso sejam elaborados levando em consideração o real comportamento da receita e da despesa durante o exercício fiscal e que especifiquem, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.
2. Implantar medidas administrativas para aumentar o percentual de arrecadação das receitas tributárias próprias com relação as receitas orçamentárias arrecadadas, bem como arrecadar a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.
3. Elaborar o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) at [REDACTED] regularidade e consistência dos registros contábeis.
4. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação(vide **item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).
5. Abster-se de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento de despesas inscritas em Restos a Pagar sem lastro financeiro.
6. Organizar a contabilidade de forma a permitir o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos





resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis e em observância às normas que regem a sua elaboração.

7. Aperfeiçoar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta (a exemplo dos recursos do FUNDEB), evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.
8. Realizar tempestiva e integralmente os repasses das contribuições devidas ao RGPS e [REDACTED] (patronal), de modo a evitar o pagamento de encargos financeiros a comprometer o equilíbrio das contas públicas.
9. Realizar estudos para melhorar as políticas públicas na área de educação, com o propósito de alcançar as metas anuais do IDEB (Anos Iniciais e Finais) para o ensino fundamental estabelecidas pelo MEC.
10. Realizar estudos para melhorar as políticas públicas na área de saúde, com o propósito de diminuir a taxa de mortalidade infantil e o número de óbitos infantis no Município.

É como voto.







## ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

### QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	36,47 %	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 %	66,05 %	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 %	24,32 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	58,91 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Sim





	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	1.687.402,92	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	3,41 %	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)	19,70 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
				No mínimo, a		







Documento Assinado Digitalmente por: Jose Decadio Santiago de Alencar Barros  
Acesse em: <https://eice.teepe.te.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 9ac2c0e9-661b-4d31-8616-f5183d2f7f80

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





## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

RETIRADO DE PAUTA EM 17.08.2021, SEM OCORRÊNCIAS.

37ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA, REALIZADA EM 23.11.2023

### CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:

Dra. Maria Nilda, alguma questão de fato?

### DRA. MARIA NILDA DA SILVA - PROCURADORA:

Excelentíssimo Presidente, o Ministério Público ouviu aí que há uma irregularidade, basicamente uma, capaz de ensejar a rejeição das contas.

No caso aí, o valor que deixou de ser repassado me parece que é em torno de 240 e pouco da parte previdenciária, da parte patronal, e 30 e pouco da parte dos servidores. Não é isso, Excelentíssimo Relator?

### CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN - RELATOR:

Precisamente, servidores, R\$ 78.706,50, correspondente a 17,54% do total devido a esse título. E no caso da patronal, R\$ 242.888,12, correspondentes a 20,22% do devido sob essa rubrica. É exatamente, são esses os valores.

### DRA. MARIA NILDA DA SILVA - PROCURADORA:

Bom, o que me chamou a atenção, e aí eu estou lembrando apenas porque Vossas Excelências vão votar, é... havia um entendimento do Tribunal, que eu não sei se mudou, no sentido de que apenas uma irregularidade não seria capaz de ensejar a rejeição das contas. E aí é só uma irregularidade, apesar de que a previdência é uma parte bem sensível. Eu li o voto de Vossa Excelência.

Só queria chamar a atenção dos demais Conselheiros que vão votar, porque se alguém não viu esse voto, passou despercebido, é só isso, lembrar. Na visão do Ministério Público, não seria capaz de ensejar a irregularidade das contas. Mas deixo alvedrio de Vossas Excelências.

### CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:

Agradeço, Dra. Maria Nilda, pela observação e pela atenção. Como vota o Conselheiro Dirceu Rodolfo?







**CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:**

Eu acompanho o voto do Conselheiro Ruy Harten, apesar, lógico, de estar atento à colocação da Dra. Maria Nilda, que traz à colação a história da jurisprudência desta Casa, é bem isso mesmo. Mas eu sigo a corrente que entende que, aprioristicamente, no plano apriorístico, como eu costumo dizer, não há que se aprovar contas, ante o fato de só ter uma irregularidade. Essa mesma irregularidade, dependendo da gravidade, pode levar e pode ensejar a rejeição das contas. Então eu não sigo essa corrente, que é a majoritária, como muito bem disse a Dra. Maria Nilda.

**CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:**

Eu queria questionar, perguntar ao Conselheiro Relator, o percentual em razão do montante que deixou de ser recolhido?

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN - RELATOR:**

Pois não. No caso da patronal, 20,22% e no caso dos servidores, 17,54%.

**CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:**

Do Regime Próprio, Conselheiro?

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN - RELATOR:**

Não, Regime Geral.

**CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:**

O Regime Próprio está todo pago?

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN - RELATOR:**

A única irregularidade é essa e foi feito, sim, auditoria também no Regime Próprio.

**CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - PRESIDENTE:**

Como vota o Conselheiro Carlos Neves? Ah, vota não!.

Eu divirjo, quero pedir vênua ao Conselheiro Ruy Harten para divergir em razão da coerência mesmo dos julgados que eu tenho trazido aqui à Corte.

Hoje, inclusive, eu tenho uma prestação de contas de um município no qual existe também o déficit em relação à previdência, mas que estão cumpridos aí os limites constitucionais do 212, repasse do duodécimo, DTP está extrapolado. Também, no caso que eu irei julgar, DTP e Previdência não estão cumpridos o que determina a lei, e eu estou julgando regular com ressalva.





Eu acho que neste caso, e eu acho que é o entendimento majoritário desta Corte, quando existe uma irregularidade, embora todos nós sejamos zelosos em relação à importância dos repasses, no que diz respeito à previdência, mas ainda naquele que compete a retenção dos servidores, mesmo assim, existe um entendimento majoritário desta Casa que seria caso de ressalva. Então, para manter a coerência e também o entendimento majoritário desta Corte de Contas, eu também abro a divergência para poder julgar regular, com ressalvas, a prestação de contas do município de Correntes.

Por maioria dos votos, o Conselheiro Carlos Neves não vota, o processo está vinculado a ele, portanto, foi aprovado o voto do Conselheiro Ruy Harten.

#### **CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN - RELATOR:**

Sr. Presidente, eu agradeço a todos e comunico que não tenho mais processo a relatar.

#### **RESULTADO DO JULGAMENTO**

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão : Diverge

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN , relator do processo

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA







## CÂMARA MUNICIPAL DE CORRENTES

*Casa José Ximenes de Araújo*

### PARECER AO PROCESSO TCE-PE N°: 20100278-4.

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Relatora: **MARIA LEAL DA SILVA**

Prestação de Contas de Governo do Prefeito do Município de Correntes-PE, Sr. Edimilson da Bahia de Lima Gomes, relativa ao exercício financeiro de 2019 (PROCESSO TCE-PE N° 20100278-4).

### **I – RELATÓRIO E FUNDAMENTAÇÃO**

Trata-se da Prestação de Contas de Governo do Prefeito do Município de Correntes, Sr. Edimilson da Bahia de Lima Gomes, relativa ao exercício financeiro de 2019.

Conforme previsto na Constituição Federal de 1988, assim como em normas de natureza infraconstitucional, destacando-se a Lei Orgânica do Município, compete ao Poder Legislativo, com exclusividade, promover o julgamento das contas do Poder Executivo, o que representa uma das mais expressivas prerrogativas da Câmara de Vereadores.

Consoante o acima exposto, o Poder Legislativo Municipal de Correntes possui, dentre suas atribuições, a competência para o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo, conforme interpretação do art. 29, XI, c/c art. 31, § 2º e, por simetria, art. 71, I, todos da Constituição Federal.

Ainda nesse sentido, de acordo com o art. 86 da Constituição do Estado de Pernambuco c/c o art. 222 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, cabe à Comissão de Finanças e Orçamento a apreciação do Parecer Prévio do Tribunal de Contas, assim como o opinativo sobre as respectivas contas prestadas, anualmente, pelo prefeito:

*Art. 86. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*





## CÂMARA MUNICIPAL DE CORRENTES

*Casa José Ximenes de Araújo*

Observando as determinações supracitadas, a Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa, competente para promover a apreciação e encaminhamento das contas para julgamento em plenário, exercendo suas prerrogativas, tornou efetiva sua competência institucional mediante um processo de análise das mencionadas contas sob a ótica da legalidade, impessoalidade, razoabilidade e julgamento imparcial e objetivo, de modo a não deixar de apreciar todas as circunstâncias e elementos postos à disposição, inclusive a análise minuciosa dos documentos que compõem o processo, bem como o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Desta forma, após estudos dos relatórios emitidos pelo Egrégio Tribunal de Contas, e, evidenciando a importância do julgamento da Câmara sobre as contas municipais, avaliando não só as amostragens obtidas pela fiscalização do Tribunal de Contas, mas sim avaliando a gestão orçamentária e fiscal em conjunto com a gestão administrativa, como foi utilizado e investido o dinheiro público, em benefício de seu povo, e, tendo sido garantido o princípio constitucional da ampla defesa e contraditório ao gestor à época, e, acreditando que os desacertos ocorridos podem ser relevados, e recomendados os seus acertos, diante de ausência de gravidade suficiente para rejeição das contas. Não vislumbramos prejuízo ao município e seus munícipes, e, desta forma, pelos motivos acima, e ratificando o parecer prévio exarado pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, opino pelo parecer favorável às contas do exercício financeiro de 2019, do Poder Executivo do nosso município.

### II - CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Comissão de Finanças e Orçamento, no pleno exercício das prerrogativas de independência e soberania do Poder Legislativo Municipal, após analisar os achados pontuais dispostos no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, referentes às contas do Sr. Edimilson da Bahia de Lima Gomes, relativas ao exercício financeiro de 2019, opina pela **APROVAÇÃO** das referidas contas, ratificando o parecer prévio exarado pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que recomendou pela aprovação, encaminhando-as para inserção na







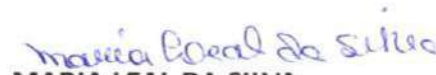
**CÂMARA MUNICIPAL DE CORRENTES**  
*Casa José Ximenes de Araújo*

pauta de julgamento em Plenário, após tramitar por esta Casa Legislativa dentro dos parâmetros legais, em conformidade com o art. 86 da Constituição do Estado de Pernambuco.

É o parecer, à disposição do Plenário desta Casa Legislativa.

Sala das Sessões, 19 de fevereiro de 2025.

  
**JOSE SIDNEI MARTINS DA SILVA**  
PRESIDENTE

  
**MARIA LEAL DA SILVA**  
RELATOR

**ERLAN LEANDRO DE ALBUQUERQUE**  
VOGAL





## CÂMARA MUNICIPAL DE CORRENTES

*Casa José Ximenes de Araújo*

### PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 04/2025.

**EMENTA:** APROVA AS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO 2019 DO PROCESSO TCE-PE Nº: 20100278-4.


A COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CORRENTES, ESTADO DE PERNAMBUCO, no uso das suas atribuições legais conferidas pelas Constituições Federal, Estadual e sobretudo, pela Lei Orgânica Municipal, submete à apreciação do Soberano Plenário, o seguinte Projeto de Resolução:

**Art.1º** - Ficam aprovadas por este **PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL**, as Contas do Prefeito do Município de Correntes, relativo ao Exercício Financeiro de 2019, Processo TCE-PE nº 20100278-4.

**Art.2º** - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**Sala das Sessões, em 19 de fevereiro de 2025.**

  
**JOSÉ SIDNEI MARTINS DA SILVA**  
PRESIDENTE

  
**MARIA LEAL DA SILVA**  
RELATOR

**ERLAN LEANDRO DE ALBUQUERQUE**  
VOGAL









## CÂMARA MUNICIPAL DE CORRENTES

*Casa José Ximenes de Araújo*

**VOTAÇÃO DO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº: 04/2025, CUJA EMENTA: APROVA AS  
CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO 2019 DO PROCESSO TCE-PE Nº: 20100278-4.**

  
**JOSEYLTON ANDERSON DE VASCONCELOS**  
**PRESIDENTE**

  
**CICERO DA SILVA**  
**VEREADOR - 1º SECRETÁRIO**


  
**JACIANE ALVES DE OLIVEIRA**  
**VEREADORA – 2º SECRETÁRIA**

  
**ADELMO LUCIANO BEZERRA DA SILVA**  
**VEREADOR**

  
**ARNALDO TAVARES SILVA DE LIRA**  
**VEREADOR**

**VOTOU CONTRA**  
**ERLAN LEANDRO DE ALBUQUERQUE**  
**VEREADOR**

**VOTOU CONTRA**  
**CLAYTON FRANCISCO UMBELINO**  
**VEREADOR**

  
**JOSÉ GERALDO DA SILVA**  
**VEREADOR**

  
**JOSÉ SIDNEI MARTINS DA SILVA**  
**VEREADOR**

**VOTOU CONTRA**  
**LOURDILÉCIA CHAVES DE AMORIM CARDOZO**  
**VEREADORA**

  
**MARIA LEAL DA SILVA**  
**VEREADORA**

**Correntes, 20 de Fevereiro de 2025.**





## CÂMARA MUNICIPAL DE CORRENTES

*Casa José Ximenes de Araújo*

### RESOLUÇÃO Nº 04/2025.


**EMENTA:** APROVA AS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO 2019 DO PROCESSO TCE-PE Nº: 20100278-4.

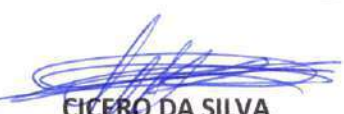
A COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CORRENTES, ESTADO DE PERNAMBUCO, no uso das suas atribuições legais conferidas pelas Constituições Federal, Estadual e sobretudo, pela Lei Orgânica Municipal, submete à apreciação do Soberano Plenário, o seguinte Projeto de Resolução:

**Art.1º** - Ficam aprovadas por este **PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL**, as Contas do Prefeito do Município de Correntes, relativo ao Exercício Financeiro de 2019, Processo TCE-PE nº 20100278-4.

**Art.2º** - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**Sala das Sessões, em 20 de fevereiro de 2025.**

  
**JOSEYLTON ANDERSON DE VASCONCELOS**  
VEREADOR – PRESIDENTE

  
**EICERO DA SILVA**  
VEREADOR – 1º SECRETÁRIO

  
**JACIANE ALVES DE OLIVEIRA**  
VEREADORA – 2ª SECRETÁRIA







CÂMARA MUNICIPAL DE CORRENTES

*Casa José Ximenes de Araújo*

**CERTIDÃO Nº 038/2025**

Certifico, a quem interessar possa e a quem de direito, que **JOSEYLTON ANDERSON DE VASCONCELOS**, Presidente da Câmara Municipal das Correntes – Pernambuco, no uso e gozo das suas atribuições legais e regimentais, **publicou a Resolução Nº: 04/2025, cuja Ementa: Aprova as Contas de Governo do Exercício 2019 do Processo TCE-PE Nº: 20100278-4; e por consequência, determinou a publicação de praxe, cumprindo a Legislação positiva, conforme a Lei vigente.**

**REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.**



**Gabinete da Presidência, em 21 de Fevereiro de 2025.**

**JOSEYLTON ANDERSON DE VASCONCELOS  
PRESIDENTE**