Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

28ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 15/08 /2023

PROCESSO TCE-PE N° 21100391-8
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN
MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo
EXERCÍCIO: 2020
UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Terezinha

INTERESSADOS:

MATHEUS EMIDIO DE BARROS CALADO

PAULO GABRIEL DOMINGUES DE REZENDE (OAB 26965-D-PE)

RELATÓRIO

Cuida-se da prestação de contas de governo do município de Terezinha, de responsabilidde do prefeito Sr. Matheus Emídio de Barros Calado, relativa ao exercício de 2020.

O relatório de auditoria traz o seguinte rol de irregularidades e deficiências:

ORÇAMENTO (Capítulo 2)

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

[ID.02] Baixa arrecadação de Receita de Capital (Item 2.1).

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

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

[ID.05] Ausência de elaboração de cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2).

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

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

[ID.07] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

[ID.08] Deficit de execução orçamentária no montante de R$ 561.656,64, ou seja, o municí- pio realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.09] 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 previs- to no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Item 3.1).

[ID.10] Deficit financeiro de R$ 4.920.074,91 (Item 3.1).

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

[ID.12] Balanço Patrimonial do município sem registrar em conta redutora do Ativo o ajuste de perdas de créditos, situação não compatível com a realidade municipal (Item 3.2.1).

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

[ID.14] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias não foram apuradas corretamente (Item 3.3.1).

[ID.15] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descon- tadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R$ 94.129,18 (Item 3.4).

[ID.16] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patro- nais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R$ 673.196,71 pertencentes ao exer- cício (Item 3.4).

[ID.17] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES (Capítulo 4)

[ID.18] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

[ID.19] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4).

[ID.20] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o valor fixado na LOA (Item 4).

RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.21] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2).

[ID.22] Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse dispo- nibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

[ID.23] Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do manda- to, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4).

EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.24] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montan- te acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

[ID.25] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R$ 34.879,33, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.26] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R$ 11.868.616,38 (Item 8.2).

[ID.27] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descon- tadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R$ 20.116,28 (Item 8.4).

[ID.28] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal, descum- prindo obrigação de pagar ao regime próprio R$ 13.135,80 (Item 8.4).

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

[ID.29] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R$ 152.218,87 (Item 8.3).

ID.30] Adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (Item 8.3).

[ID.31] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.3).

Devidamente notificado, o prefeito acima nominado apresentou defesa, mediante advogados devidamente habilitados. Reproduzo:

> Essa Colenda Corte de Contas, no desenvolvimento do seu mister, realizou análise da Prestação de Contas de Governo do Município de Terezinha/PE, relativa ao exercício de 2020. Ao final dos trabalhos, a equipe técnica elaborou Relatório de Auditoria apontando algumas supostas irregularidades, em face das quais se apresenta a competente Defesa Prévia.
>
> Quanto ao apontamento de descumprimento do limite das despesas totais com pessoal em 2020, é importante transcrever o que foi posto no Relatório rechaçado, no sentido de afastar a suposta irregularidade:
>
> > Considerando que o Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e o Decreto Legislativo Estadual n° 9/20 reconheceram o estado de calamidade pública em virtude da pandemia de COVID, em âmbito nacional e estadual, respectivamente, até 31 de dezembro de 2020, e considerando que o art. 23 da LRF versa sobre os prazos para recondução da Despesa Total com Pessoal e as sanções ao ente nacional em caso de não obediência desses prazos, os municípios pernambucanos, para o exercício de 2020, estão dispensados da necessidade de retorno da DTP aos limites previstos.
> >
> > Tal fato importa dizer que, pelo aspecto legal, não há irregularidade quanto à não recondução da DTP aos limites legais, no entanto, a análise da evolução da DTP será feita normalmente para fins de acompanhamento do agregado e, no caso de extrapolação, será apontada a deficiência.
>
> Outrossim, no que se referem às demais irregularidades apontadas pela Equipe Técnica, à exceção da gestão previdenciária do Município, imperioso é reconhecer que as

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

mesmas são de natureza formal, não possuindo o condão de ensejar a rejeição das presentes contas, nos termos da jurisprudência dominante desse Tribunal e do que determina o artigo 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004, principalmente porque o Prefeito Municipal não agiu, em momento algum, com desprezo à legislação de regência, com má-fé, dolo ou culpa, razão pela qual não poderia ser responsabilizado pelas mesmas.

Desta feita, entendendo o Interessado pela necessidade de prestar esclarecimentos quanto às irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria, notadamente no que se refere à gestão previdenciária, invoca os princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, resguardados pela própria Constituição da República e, ainda, o Princípio da Verdade Material, que norteia o procedimento das Cortes de Contas, para requerer o acolhimento dos argumentos defensivos que ora se apresentam, pelos motivos de fato e de direito expostos a seguir.

3.1. DOS ITENS 2, 3, 4 5 E 6 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA: FALHAS TÉCNICAS OU FORMAIS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. JURISPRUDÊNCIAS DESSA CORTE DE CONTAS.

O Relatório de Auditoria trouxe em seu Resumo, especificamente no Item 1, as irregularidades e deficiências identificadas por essa Corte de Contas quando da análise do Orçamento, Finanças, Patrimônio, Responsabilidade Fiscal e Educação do Município de Terezinha/PE, no exercício de 2020.

Contudo, consoante será esclarecido no quadro resumo abaixo, percebe-se claramente que não consta na análise dos fatos narrados no Relatório de Auditoria, a descrição de qualquer ação ou omissão por parte do Prefeito que tenha efetivamente contribuído para concretização de qualquer irregularidade grave, muito menos para efetivação de qualquer dano ao erário, razão pela qual tais falhas merecem ser afastadas ou mitigadas por essa egrégia Corte.

Isso porque, as falhas aqui apontadas, além de serem de natureza formal, não devem ser atribuídas ao Interessado, vez que nitidamente cometidas pelo corpo técnico da municipalidade, não tendo o “homem médio” capacidade de bem fiscalizar informações e documentos contábeis que exigem conhecimento específico, de modo que merece o Defendente ser completamente afastado dos apontamentos em questão, como restará demonstrado nas ponderações expostas a seguir, as quais são elencadas em conjunto com a jurisprudência desse Egrégio Tribunal:

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

ORÇAMENTO	
DEFICIÊNCIAS	**APONTAMENTOS**
[ID.01] Inconsistência no valor de receitas arrecadadas informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.1). [ID.04] Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2).	**1.** Inicialmente, em relação as inconsistências indicadas, segue o RREO com os valores apontados como divergentes devidamente retificados (**Docs. 02 e 03**), de modo a sanar com as falhas em comento; **2.** Quando se analisa a previsão de receita de capital, comparando a Receita Total Prevista, no montante R$ 27.500.000,00, com a receita arrecadada, no montante R$ 27.119.476.20, verifica-se o percentual de apenas 1,4% de frustação na arrecadação, perante montante arrecadado durante exercício 2020.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

[ID.02] Baixa arrecadação de Receita de Capital (Item 2.1). [ID.03] Programação financeira deficiente (Item 2.1). [ID.05] Ausência de elaboração de cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2).	3. Isto posto, é importante rememorar que um Município do porte do Município de Terezinha depende quase que exclusivamente de repasses do Governo Federal para o seu desenvolvimento. Contudo, no exercício financeiro ora em questão, o Município não recebeu o que tinha programado para investimentos, tendo em vista a pandemia ocasionada pela COVID-19. 4. De mais a mais, o Decreto de n° 30 de 20 de dezembro de 2019 previu a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (Docs. 04 e 05), que não fora anexada a presente prestação de contas anteriormente devido a uma "falha formal", sendo sanada no presente momento. 5. Outrossim, é claramente perceptível que a programação financeira, o cronograma de execução mensal de desembolso e os demonstrativos contábeis e fiscais são instrumentos técnicos complexos, que demandam a necessidade de formação e expertise técnica, não podendo o Interessado responder por ausência, inconsistências ou eventuais deficiências não identificáveis pelo "homem médio"; 6. Na verdade, no presente caso, ainda que não se reconheça que devem ser afastadas as fragilidades apontadas pela Auditoria, as mesmas devem, no máximo, ser tratadas como meramente formais e levadas ao campo das recomendações, conforme já vem entendendo essa Corte de Contas no **julgamento de Contas de Governo de 2020 que apresentam as mesmas incongruências: Processos nº 21100377-3, 21100456-0, 21100422-4, 21100429-7, 21100477-7, 21100476-5.**
[ID.06] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2). [ID.07] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).	1. Quanto as previsões contidas na LOA, a Equipe Técnica deste Tribunal apontou que o Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA) em 2020 foi de 0,99, indicando que o município arrecadou R$ 0,99 para cada R$ 1,00 previsto. Ao longo dos anos a arrecadação da receita apresentou várias oscilações, **alcançando, a partir de 2020 um volume satisfatório em relação à receita prevista**; 2. Ademais, é imperioso ressaltar que não foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo. Todos os créditos adicionais suplementares foram abertos tendo a LOA 2020 como lei de autorização. A autorização, fixada em 50%, (cinquenta por cento), não está fora dos padrões utilizados pela maioria dos municípios interioranos.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

	3. Como reconhece a própria auditoria, "o orçamento anual pode ser alterado por meio de créditos adicionais", visto que os planejamentos não são perfeitos e não se realizam exatamente conforme o esperado no momento de sua concepção. 4. Os créditos autorizados são exatamente para realização de ajustes na execução orçamentária em razão do momento vivenciado. 5. Importante destacar, ainda, que a Legislação que estabelece as regras de elaboração do Orçamento Anual, notadamente, a Lei nº 4.320/64, NÃO estabelece limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais, sendo certo que a Constituição Federal, no inciso VII do art. 167, apenas veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados, que não é o caso dos autos; 6. A Lei Orçamentária do Município seguiu os trâmites legais, **sendo aprovada pelo Poder Legislativo**, que estabeleceu os percentuais para abertura de créditos suplementares; 7. A LOA não pode promover com o engessamento orçamentário, pois se trata de uma expectativa de gastos orçamentários, que podem variar no decorrer do exercício financeiro; 8. O próprio Relatório de Auditoria sugeriu que fosse determinado ao Prefeito, ou a quem vier a substituí-lo, que atente para os apontamentos trazidos, demonstrando que as falhas, caso persistam, são absolutamente formais e passíveis de recomendação; 9. Na verdade, no presente caso, ainda que não se reconheça que devem ser afastadas as fragilidades apontadas pela Auditoria, as mesmas devem, no máximo, ser tratadas como meramente formais e levadas ao campo das recomendações, conforme já vem entendendo essa Corte de Contas no **julgamento de Contas de Governo de 2020 que apresentam as mesmas incongruências: Processos nº 21100377-3, 21100456-0, 21100422-4, 21100429-7, 21100477-7, 21100476-5, 21100420-0, 21100479-0, 21100505-8 e 21100374-8.**
[ID.08] Deficit de execução orçamentária no montante de R$ 561.656,64, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).	1. Inicialmente, deve-se destacar que nas palavras do ínclito Conselheiro Luiz Arcoverde Filho: *"(...) déficits de execução orçamentária ocorrem em praticamente todos os municípios do Estado de Pernambuco e, em grande parte,*

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

	decorrem da crise fiscal do Estado brasileiro. Basta dizer que a meta fiscal da União para o exercício foi de um déficit primário de R$ 108,2 bilhões. Déficit de execução orçamentária não significa, em princípio, irregularidade (...)" (Processo nº 19100204-5, Prestação de Contas de Governo 2018, Prefeitura Municipal de Bom Jardim); 2. A inconformidade relatada decorre da conjuntura de instabilidade vivida no país, especialmente em virtude da desaceleração da economia em razão dos efeitos da pandemia, bem como do distorcido Pacto Federativo que acabou por frustrar a expectativa de receitas do ente no exercício em questão, algo que foge da ingerência do Chefe do Executivo Municipal, tanto que é relativizada por essa respeitável Corte de Contas, com o julgamento pela emissão de **parecer aprovando, com ressalvas, Contas de Governo de 2020, conforme disposto nos autos dos Processos nº 21100429-7, 21100477-7, 21100476-5 e 21100479-0.**

FINANÇAS E PATRIMÔNIO	
DEFICIÊNCIAS	**APONTAMENTOS**
[ID.10] Deficit financeiro de R$ 4.920.074,91 (Item 3.1).	1. É salutar que o déficit financeiro apontado deve ser ponderado, especialmente em um período de crise sanitária que afetou o mundo inteiro, como já relatado na presente defesa; 2. A deficiência financeira indicada não afetou a prestação dos serviços essenciais, como os serviços de saúde em período de pandemia. 3. O apontamento elencado não possui o condão de macular as contas em análise, conforme jurisprudências desse Tribunal com o julgamento pela emissão de **parecer aprovando, com ressalvas, Contas de Governo de 2020 nos autos dos Processos nº 21100429-7, 21100402-9, 21100420-0, 21100422-4 e 21100417-0.**
[ID.11] Saldo negativo em contas do Quadro de Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1). [ID.09] Balanço Financeiro sem apresentar controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos	1. O relatório de auditoria sugere ao gestor municipal realizar a contratação de atuário e fornecer a ele a base cadastral em tempo hábil para que aquele profissional possa realizar o cálculo das Provisões Matemáticas que deverão constar do Balanço Patrimonial de cada exercício; 2. Falhas de menor gravidade não são suficientes para macular a Prestação de Contas, especialmente em virtude de o

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

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.12] Balanço Patrimonial do município sem registrar em conta redutora do Ativo o ajuste de perdas de créditos, situação não compatível com a realidade municipal (Item 3.2.1). [ID.13] Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1). [ID.14] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias não foram apuradas corretamente (Item 3.3.1).	Interessado não ter conhecimento técnico para analisar demonstrativos fiscais e contábeis; 3. É razoável que sejam desprezadas nessa análise as fontes/aplicação de recursos que envolvam diretamente a Saúde, haja vista a situação atenuante decorrente do combate ao vírus propagador da Covid-19. Muito embora outras áreas de aplicação também foram afetadas, como foi o caso das fontes vinculadas à educação neste período de paralização de aulas e atendimentos presenciais; 4. O caso de a contabilidade registrar saldos negativos não evidencia ineficiente controle contábil, pelo contrário, a contabilidade possui a responsabilidade de registrar todos os fatos contábeis, sejam eles permutativos, modificativos ou mistos, e evidenciar a realidade não macula a contabilidade, tampouco torna seus controles ineficientes; 5. A identificação dos equívocos relatados não pode ensejar o julgamento irregular das contas do Prefeito Municipal, em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que são corolários do Estado Democrático de Direito, tanto que os apontamentos são relativizados por esse respeitável Tribunal, com o julgamento pela emissão de **parecer aprovando, com ressalvas, Contas de Governo de 2020, conforme disposto nos autos dos Processos nº 18100519-0, 18100783-6, 18100752-6, 21100456-0, 21100429-7, 21100402-9, 21100420-0, 21100422-4 e 21100417-0.**

REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES	
DEFICIÊNCIAS	**APONTAMENTOS**
[ID.18] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4). [ID.19] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4). [ID.20] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o valor fixado na LOA (Item 4).	**1.** Em um primeiro momento, é importante informar que os repasses de duodécimos foram efetuados até o dia 20 de cada mês, apenas o valor corrigido que foi enviado em período um pouco posterior. **2.** Além disso, é importante pontuar que os valores enviados a maior foram devidamente devolvidos, conforme se observa dos docs. 09 e 10 anexados a presente defesa. Dessa forma, é possível observar que se tratou de um erro contábil de valor ínfimo. **3.** Ora, Doutos Julgadores, salta aos olhos a falta de materialidade desse achado, de modo que, cabe aqui a aplicação dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e insignificância,

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

	ante a diferença que foi repassada a maior à Câmara, para afastar a presente irregularidade dos achados de auditoria. **4.** Assim, tendo em vista a insignificância da presente falha, bem assim a ausência de dolo ou má-fé do defendente e a possibilidade de regularização da pendência em questão, deve o presente ponto ser excluído dos achados de auditoria.

RESPONSABILIDADE FISCAL	
DEFICIÊNCIAS	**APONTAMENTOS**
[ID.22] Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4). [ID.23] Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4).	**1.** Os restos a pagar inscritos em 2020 devem ser objeto de análise das contas dos exercícios seguintes, não se aplicando, salvo melhor entendimento, nestas contas, pois o ciclo orçamentário e financeiro não se completou em razão da ausência de pagamento; **2.** Não se pode desconsiderar o momento de pandemia vivenciado no exercício sob análise, tendo em vista que tal fato, verdadeira calamidade pública vivenciada pelo Município, contribuiu decisivamente para desorganizar as contas públicas; **3.** Além disso, o apontamento sobre a Inscrição de Restos a Pagar não possui o condão de prejudicar a prestação de contas sob análise, porquanto se trata de falha formal, o que se percebe por meio de julgamentos, que apesar de contarem com a mesma falha, houve a emissão de parecer pela aprovação, com ressalvas, das Contas de Governo de 2020 (Ex. Processos nº 21100417-0, 21100420-0 e 21100423-6. **4.** Acerca da realização de despesa nova, nos dois quadrimestres do último ano de mandato, a gestão procurou ao máximo evitar tais despesas, as quais só se concretizaram em face da pandemia desencadeada pelo Coronavírus. **5.** De mais a mais, em face da reeleição do Interessado, a realização de novas despesas no último ano de mandato não prejudicou outro gestor, visto que o Defendente continuou na gestão do município, o que contribui para mitigar o presente Achado. **6.** Assim, as irregularidades em questão não são suficientes para a emissão de parecer desfavorável, considerando o contexto do processo analisado, bem como as jurisprudências indicadas, em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

EDUCAÇÃO	
DEFICIÊNCIAS	**APONTAMENTOS**
[ID.24] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).	1. As despesas inscritas em restos a pagar identificadas pela Auditoria como sem lastro financeiro, na verdade, podem ser quitadas com recursos próprios, não havendo prejuízos para a área da educação (muito pelo contrário), de modo que a falha sob açoite merece ser mitigada; 2. Essa Egrégia Corte de Contas tem se posicionado no sentido de que a presente falha não é irregularidade grave, **consoante o julgamento de Contas de Governo de 2020 com a mesma falha, em que houve o entendimento pela emissão de parecer pela aprovação com ressalvas (Processos nº 21100495-9, 21100479-0 e 21100376-1).**

PREVIDÊNCIA PRÓPRIA	
DEFICIÊNCIAS	**APONTAMENTOS**
[ID.25] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R$ 34.879,33, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1). [ID.26] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R$ 11.868.616,38 (Item 8.2). [ID.27] Recolhimento menor que o devido ao [ID.30] Adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (Item 8.3). [ID.31] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.3).	1. Sobre o tema, registra-se, de logo, que o desequilíbrio financeiro do RPPS, cumpre destacar que a própria legislação federal adotou comando em que o Ente Federativo é compelido a realizar aportes no caso de insuficiência financeira do órgão previdenciário, de modo que eventual déficit financeiro do mesmo não acarretaria efetivamente em prejuízo aos segurados, na medida em que o Município é garantidor do recebimento de tais benefícios previdenciários. Portanto, independentemente da ocorrência de déficit financeiro e/ou atuarial, os usuários do RPPS estão protegidos pela regra inserta no § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/98; 2. Assim, importante ressaltar que o desequilíbrio em comento não enseja o risco de inadimplemento dos segurados, visto que é o próprio Município garantidor, em última instância, da aposentadoria de seus servidores que contribuem com o RPPS. Portanto, tal fato, per si, também mitiga a irregularidade apontada; 3. É impossível o Prefeito focar no equacionamento do déficit previdenciário municipal quando enfrenta um contexto de pandemia; 4. O RA sugere o acompanhamento da solidez do RPPS de modo que o regime ofereça tanto segurança jurídica ao conjunto dos segurados do sistema, quanto a garantia ao Município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de suas metas fiscais.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

	5. Sobre o tema, observe-se precedentes desta Corte, os quais reconhecem a ocorrência de déficit do regime previdenciário como falhas meramente formais, que ensejam determinações aos gestores para que busquem soluções efetivas para o equacionamento do déficit, conforme se entendeu nos julgados a seguir: PROCESSO TCE-PE N° 18100849-0, Prefeitura Municipal de Itambé, Relator: Conselheiro Carlos Porto; PROCESSO TCE-PE Nº 18100297-8, Prefeitura Municipal de São Benedito do Sul, Relatora: Conselheira Teresa Duere; PROCESSO TCE-PE Nº 1403754-3, Prestação de Contas do Fundo Previdenciário Municipal de Aliança – ALIANÇAPREV, exercício financeiro de 2013, Relator Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior. 6. De outra banda, no que tange as alíquotas do RPPS, é imperioso ressaltar a Ação Ordinária, processo de n° 0800524-98.2020.4.05.8305 (Doc. 07), apresentada pelo Município de Terezinha, em que o ente pleiteava que a União se abstivesse de aplicar penalidades em seu desfavor em razão da não observância do prazo estabelecido para adoção das medidas previstas no artigo 1.º da Portaria ME/SEPT 1348 de 03/12/2019, garantindo ao Município o direito de realizar as adequações do Regime Próprio de Previdência Social no prazo estabelecido pelo parágrafo 6º do artigo 9º da EC nº 103/2019 (2 anos), ou alternativamente até 31 de dezembro de 2020. 7. Na referida ação, o TRF da 5ª Região determinou que a própria Emenda Constitucional, que instituiu a obrigatoriedade de promover as referidas alterações, não estabeleceu um prazo para que os entes federativos efetuassem as mudanças, não cabendo ao Executivo, no exercício do poder regulamentar, fazê-lo. Dessa forma, resta claro a ausência de irregularidade na alíquota aplicada no exercício de 2020. Vejamos: "*da leitura da portaria impugnada se verifica que o agente regulador pretendeu compelir os entes federativos a editarem normas ao impor a obrigação de comprovar à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho a vigência de lei e de norma, até o dia 31/07/2020. No entanto, tendo em vista que a própria Emenda Constitucional que instituiu a obrigatoriedade de promover as referidas alterações não estabeleceu um prazo para que os entes federativos efetuassem as mudanças, não caberia ao Executivo, no exercício do poder regulamentar, fazê-lo.*".

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

	8. Nesse viés, foi editada a Lei nº 714, de 07 de junho de 2022, a qual alterou as alíquotas de contribuição previdenciária devidas pelo Município de Terezinha e dos servidores (Doc. 15). 9. De todo modo, ainda que persista alguma das irregularidades no tocante ao presente tópico, não é demais lembrar que essa Corte de Contas possui jurisprudência pacífica relativizando-as, de acordo com as recentíssimas decisões que entenderam pela emissão de Parecer Prévio recomendando as Câmaras Municipais a aprovação com ressalvas das contas dos gestores responsáveis nos Processos TCE-PE de n° 21100479-0, 21100456-0, 21100417-0, 21100460-1, 21100510-1 e 21100359-1.

Ante todo o exposto, notadamente pelo fato do Tribunal de Contas ter entendido, em diversos outros processos, que as falhas relatadas no Relatório de Auditoria possuem caráter formal, requer que os supracitados Achados sejam mitigados e levados ao campo das recomendações, em atenção aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da colegialidade.

3.2 DOS ITENS 3 E 8 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA: PREVIDÊNCIA.

No presente tópico serão tratados os principais apontamentos concernentes a Previdência Social, os quais foram sintetizados no Relatório de Auditoria da seguinte forma:

> [ID.15] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R$ 94.129,18 (Item 3.4).
>
> [ID.16] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R$ 673.196,71 pertencentes ao exercício (Item 3.4).
>
> [ID.27] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R$ 20.116,28 (Item 8.4).

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

[ID.28] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R$ 13.135,80 (Item 8.4).

[ID.29] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R$ 152.218,87 (Item 8.3).

Oportunamente, convém esclarecer que considerando a complexidade e a vasta gama de argumentos que circundam a presente matéria, mostra-se fundamental pormenorizar a situação nos seguintes subitens:

3.2.1 Dos valores lançados nas planilhas dos débitos devidos ao RGPS e ao RPPS.

Antes de explorar as questões pertinentes ao mérito da temática do recolhimento previdenciário, importa trazer um esclarecimento formal acerca dos valores apontados na presente irregularidade.

Data maxima venia a envergadura técnica da Auditoria dessa Corte de Contas, as tabelas 3.4.a e 3.4b (capítulo 3) e 8.4a, 8.4.b e 8.4.c (capítulo 8), pertinentes, respectivamente, aos débitos previdenciários do Regime Geral e do Regime Próprio, foram equivocamente confeccionadas.

Em um primeiro momento, quanto ao RGPS, registra-se que as tabelas 3.4.a e 3.4.b, as quais expõem os débitos previdenciários pertinentes as contribuições dos servidores e da parte patronal, foram equivocamente confeccionadas, cabendo a sua retificação, conforme a política de apropriação da Receita Federal do Brasil – RFB.

Sobre o tema, esclarece-se que a Receita Federal do Brasil, ao receber os pagamentos ou efetuar as retenções no FPM do Município para quitação das obrigações previdenciárias devidas pelo mesmo, ela tem uma política de apropriação dos valores onde, mês a mês, primeiro destina todos os valores pagos ou retidos para adimplir o que é devido de contribuição do servidor, para só após isso destinar os recursos para quitação da parte patronal.

Ou seja, em cada mês todos os valores destinados a pagar as contribuições previdenciárias da municipalidade são, em primeiro plano, destinados integralmente ao adimplemento das obrigações dos servidores, de modo que somente havendo saldo remanescente é que tais quantias serão

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

destinadas ao adimplemento das obrigações patronais, o que não permite, portanto, que se tenham valores pagos relativos à contribuição patronal enquanto ainda existam montantes em aberto da parte do servidor.

Desse modo, ao analisar as tabelas 3.4.a e 3.4.b apresentadas pelo Relatório de Auditoria, percebe-se que as mesmas não guardam compatibilidade com a realidade, vez que, pela política de apropriação da RFB, não seria possível, como coloca a equipe técnica, existir uma mesma competência com valores em aberto da parte do servidor e valores adimplidos da parte patronal.

Portanto, em alguns meses, o corpo técnico desse Egrégio Tribunal equivocou-se ao apontar valores em aberto da parte dos servidores, vez que nas mesmas competências ocorreram recolhimentos apontados como da parte patronal, os quais, em verdade, são primeiros destinados ao adimplemento das obrigações previdenciárias dos servidores para, somente após isso, havendo saldo remanescente, serem destinados ao pagamento das obrigações patronais.

Sendo assim, faz-se necessário retificar os valores apontados pela equipe técnica como não recolhidos dos servidores, vez que este simples ajuste já mitiga sobremaneira a falha em apreço, demonstrando de maneira irrefutável que praticamente não houve ausência de recolhimento da parte do servidor, senão vejamos:

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

Contribuição dos Servidores ao RGPS:

Competência	Retida (a)	Recolhido	Não recolhidas
Janeiro	36.766,96	36.766,96	0,00
Fevereiro	34.894,05	34.894,05	0,00
Março	34.894,05	52.296,72	0,00
Abril	38.671,42	38.671,42	0,00
Maio	35.707,67	35.707,67	0,00
Junho	40.744,39	40.744,39	0,00
Julho	39.045,84	39.045,84	0,00
Agosto	40.744,69	40.744,69	0,00
Setembro	35.166,59	35.166,59	0,00
Outubro	39.524,65	39.524,65	0,00
Novembro	32.634,33	32.634,33	0,00
Dezembro	31.508,67	12.272,48	19.236,19
13º salário	16.673,30	1.908,71	14.764,59
TOTAL	**R$ 464.038,55**	**R$ 430.037,77**	**R$ 34.000,78**

Contribuição Patronal ao RGPS:

Competência	Devida	Recolhida	Não recolhidas
Janeiro	89.193,67	55.460,64	33.733,03
Fevereiro	85.794,09	32.003,70	53.790,39
Março	97.991,85	61.089,40	36.902,45
Abril	99.094,03	41.531,26	57.562,77
Maio	103.244,38	64.118,53	39.125,85
Junho	106.762,18	36.221,22	70.540,96
Julho	100.964,19	54.797,52	46.166,67
Agosto	105.568,43	25.901,49	79.666,94
Setembro	90.395,39	24.175,07	66.220,32
Outubro	102.557,52	26.831,71	75.725,81
Novembro	83.399,64	33.690,6	49.709,04
Dezembro	80.467,77	0,00	80.467,77
13º salário	43.716,11	0,00	43.716,11
TOTAL	**R$ 1.189.149,25**	**R$ 455.821,14**	**R$ 733.328,11**

Ora, depreende-se das planilhas lançadas acima, que nos termos da sistemática da Receita Federal, o que não foi recolhido da contribuição previdenciária dos servidores corresponde a ínfima quantia de R$ 34.000,78, a qual precisaria ser recolhida apenas no exercício subsequente (vez que foi apenas valores das competências 12/2020 e 13/2020 que restaram em aberto), de modo que não pode ser objeto de análise da presente Prestação

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

de Contas, sem falar que trata-se de valor bem inferior ao que fora apontado pelo Relatório de Auditoria (R$ 94.129,18), o que já diminui consideravelmente a gravidade da irregularidade em questão.

Ademais, ainda, sobre os valores dos débitos previdenciários apontados no presente achado, cumpre destacar que o Relatório de Auditoria incluiu as competências relativas ao mês de Dezembro e ao 13º salário como objeto de análise da Prestação de Contas do exercício de 2020, o que sabidamente é indevido, vez que a contribuição previdenciária relativa a tais competências precisa ser paga apenas em 20 de Janeiro do ano subsequente, não sendo, portanto, período de análise do presente processo, consoante posição pacífica na jurisprudência desta Corte, *in verbis*:

> "Ocorre que a única irregularidade relevante consistiu na ausência de recolhimento parcial das contribuições patronais devidas ao RGPS. Entretanto, retirando-se do cálculo a contribuição correspondente ao mês de dezembro, a qual pode ser recolhida no mês de janeiro do exercício seguinte, verifico que o valor recolhido a menor corresponde a R$ 49.359,44, equivalente a 16,1% do total devido. Dessa forma, considerando os Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, tenho que a importância que se deixou de recolher não atingiu montante elevado a ponto de macular as contas do gestor.
>
> Destarte, merece guarida parcial a pretensão recursal, devendo ser reformado o Acórdão TC nº 0309/14, proferido pela Segunda Câmara deste Tribunal quando do julgamento do Processo TC nº 1330082-9 (Prestação de Contas do Gestor da Autarquia Educacional da Mata Sul - AEMASUL, relativa ao exercício financeiro de 2012), para julgar as contas regulares, com ressalvas, mantendo-se o valor da multa aplicada, alterando o enquadramento para o artigo 73, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/04." (Processo TC Nº 1402796-3. Relator: Conselheiro Carlos Porto)
>
> "(...) Em sua defesa, o Sr. Raimundo Pinto Saraiva Sobrinho alegou inicialmente o repasse integral das contribuições dos servidores e, quanto à ausência de recolhimento da parte patronal, a completa escassez de recursos que acabou por comprometer o regular cumprimento de todas as obrigações municipais com sua previdência própria.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

> Ressaltou que até o mês de outubro de 2017 todas as obrigações previdenciárias da municipalidade tinham sido integralmente adimplidas e que os repasses a menor só ocorreram nos últimos meses do ano, em decorrência do agravamento da situação financeira da municipalidade em face da queda de receita, aumento de despesas e ocorrência de gastos imprevistos para mitigar os efeitos da severa estiagem.
>
> Acrescentou que a jurisprudência desta Corte já é pacífica quanto ao entendimento de que do montante relativo às obrigações previdenciárias das competências 12 e 13 (dezembro e 13º salário), o prazo para quitação das mesmas se estende até 20 de janeiro do mês subsequente (janeiro).
>
> No caso em lume, as mesmas devem ficar fora do âmbito de análise do presente processo. (Processo TC nº 1402796-3, Recurso Ordinário, publicação em 29/07 /2014, Rel. Cons. Carlos Porto).
>
> Mais adiante, aduziu, in verbis: “Assim, excluindo-se os valores das contribuições previdenciárias não recolhidas relativas às competências 12 e 13/2017, conforme determina essa própria Corte de Contas, chega-se ao montante de apenas R$ 264.845,97 (meses de outubro e novembro) que não foi repassado ao RPPS.
>
> (...) Entendo caber razão à Defesa quanto ao fato de se excluir, para efeito da análise do exercício em lume, os débitos apontados relativos ao mês de dezembro e 13º salários, os quais podem ser recolhidos até o mês de janeiro subsequente.
>
> (...) Diante do exposto, apesar da irregularidade permanecer, entendo por aceitar como razoáveis os argumentos e documentos apresentados e, em respeito aos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, não considerá-la para fins de rejeição das contas, mas levá-la ao campo das determinações.
>
> (Processo TCE-PE N° 18100550-5. Relator: Conselheiro Substituto Ricardo Rios)

Dessa forma, considerando a retificação dos valores com base na lógica de compensação da Refeita Federal e considerando a exclusão das competências 12/2018 e 13/2018, conclui-se que inexistiram valores não recolhidos ao Regime Geral no tocante às

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

contribuições retidas dos servidores e, de outra ponta, no tocante à contribuição patronal o débito, em verdade, ficou de R$ 609.144,23.

Além disso, considerando a exclusão das competências 12/2020 e 13/2020 dos valores tidos como não recolhidos ao Regime Próprio, conclui-se que os valores não recolhidos ao RPPS seriam de R$ 110.997,56, o que representa apenas 7,95% do valor total devido, não constituindo irregularidade capaz de macular as contas, conforme jurisprudência majoritária dessa Corte de Contas:

> [...] CONSIDERANDO presentes os pressupostos do Pedido de Rescisão, referentes à tempestividade do Pedido e à legitimidade da parte; CONSIDERANDO os argumentos do pleito rescisório; CONSIDERANDO que o recolhimento parcial de obrigações previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social se deu, apenas, na parte patronal, referente aos meses de setembro a novembro; CONSIDERANDO que o recolhimento parcial da obrigação previdenciária devida ao Regime Próprio de Previdência Social, ocorreu na parte patronal, bem como apenas no mês de novembro; CONSIDERANDO que o valor total não recolhido das contribuições previdenciárias devidos aos dois sistemas (RGPS e RPPS) no valor de R$ 529.023,02 representa aproximadamente 6,15% do total das contribuições devidas; (...) e recomendar à Câmara Municipal de Bom Conselho a aprovação, com ressalvas das contas da Prefeita, Sra. Judith Valéria Alapenha de Lira, relativas ao exercício financeiro de 2012. (Processo TCE-PE nº 1603607-4, Pedido de Rescisão, Pleno, publicação em 17/01/2017, Rel. Cons. Substituto Adriano Cisneiros.) (grifos nossos)

> [...] CONSIDERANDO que o Recorrente obteve parcial êxito na tentativa de modificar o Parecer Prévio atacado; CONSIDERANDO que apenas 6,59% do total das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS e ao RGPS, patronal e dos servidores, deixaram de ser recolhidas; CONSIDERANDO que a irregularidade remanescente não é suficiente para que esta Corte de Contas recomende a rejeição das Contas de Governo, DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL para recomendar à Câmara Municipal de Capoeiras a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das Contas do recorrente, relativas ao exercício financeiro de 2012. (Processo TCE-PE nº 1403689-7, Recurso Ordinário, Pleno, publicação em 30/04/2015, Pleno,

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

> publicação em 30/04/2015, Rel. Cons. Marcos Loreto) (grifos nossos)
>
> [...] CONSIDERANDO o déficit de execução orçamentária do município e a piora nos índices de liquidez imediata e corrente no exercício; CONSIDERANDO que inobstante o parcelamento de débitos não afastar a irregularidade pelo não recolhimento de parte das contribuições patronais devidas ao RPPS, o valor que deixou de ser recolhido representa 14,30% do montante devido pelo município, não sendo motivo suficiente para ensejar a rejeição de contas; (...) CONSIDERANDO que as irregularidades descritas pela auditoria, pelo seu conjunto, materialidade e características não são determinantes da emissão de Parecer Prévio pela rejeição de contas; (...) VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Bodocó a Aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a) Danilo Delmondes Rodrigues relativas ao exercício financeiro de 2014. (Processo TCE-PE nº 15100122-4, Prestação de Contas de Governo, Segunda Câmara, julgado em 11/10/2016, Rel. Cons. Marcos Loreto) (grifos nossos)
>
> [...]; CONSIDERANDO que, para as contribuições patronais do mês de dezembro/2015 não repassadas ao RGPS e aquelas, relativas aos meses de novembro e dezembro/2015, não quitadas junto ao RPPS, cabe determinação no sentido de se cumprir os acordos de parcelamentos celebrados, por meio da quitação das parcelas previstas nos citados acordos, que devem ser anexadas na prestação de contas dos próximos exercícios; (...) EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Bodocó a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). Danilo Delmondes Rodrigues, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2015. (Processo TCE-PE nº 16100012-5, Prestação de Contas de Governo, Segunda Câmara, julgado em 04/10/2018, Rel. Cons. João Campos) (grifos nossos)

Sendo assim, notável a diminuição da reprovabilidade da conduta, sendo certo que a falha no recolhimendo das contribuições deverá ser mitigada por essa Corte de Contas, pelas razões fáticas e jurídicas expostas a seguir.

3.2.2. Da realidade fática. Das causas excludentes de responsabilidade. Dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

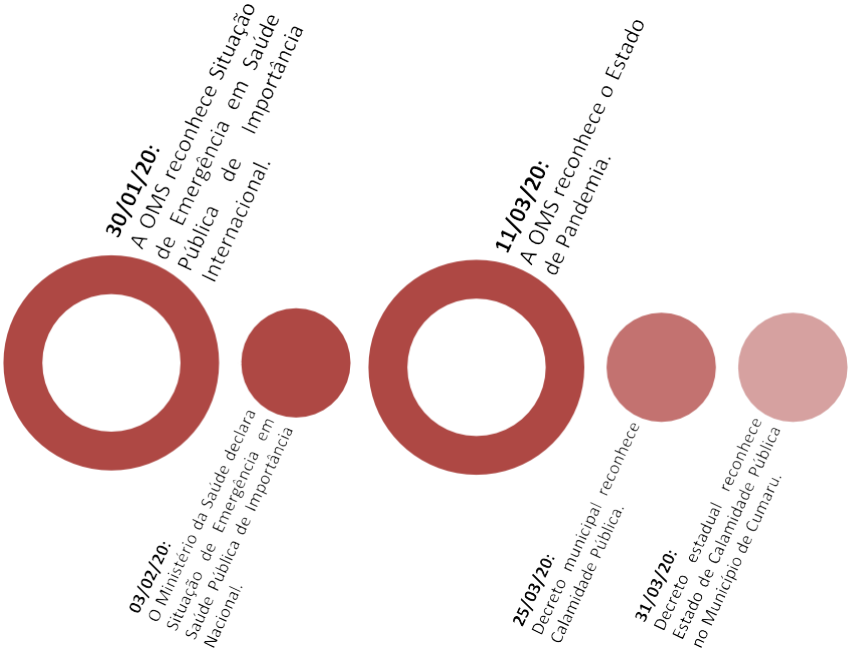
É importante ressaltar, quanto a falha em apreço, que a análise das Contas em tela deve ser realizada considerando todo o contexto fático que envolveu o exercício, tendo em vista que a municipalidade sofreu severas restrições em razão da pandemia do Coronavírus SARSCoV-2 (Covid-19), conforme se comprova através dos Decretos em âmbito estadual, municipal e federal que reconheceram o estado de Calamidade Pública vivenciado pelo Município de Terezinha no período sob análise (Doc. 16), ocasionando instabilidade política, financeira, social e sanitária sem precedentes.

Apesar disso, o Interessado agiu diligentemente durante todo o exercício financeiro de 2020, empreendendo um esforço enorme para manter o Município “de pé” em meio a essa severa crise pandêmica que devastou milhares de vidas e a economia do mundo inteiro.

Nestes termos, rememora-se que em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde – OMS reconheceu que a Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19) seria uma Situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional. Em sequência, tal constatação foi ratificada no âmbito nacional, quando o Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020, declarou Situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).

Com o agravamento desse cenário, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o novo Coronavírus ganhou o “status” de pandemia. Nesse mesmo compasso houve, posteriormente, o reconhecimento de que essa situação sanitária configuraria episódio de “Calamidade Pública”, conforme diversos decretos expedidos por órgãos estaduais e municipais, o que pode ser melhor percebido através do infográfico a seguir:

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e



Como se sabe, o coronavírus partiu de um problema local da China e outros poucos países, com casos isolados (com apenas 555 casos confirmados e 17 óbitos ocorridos até o final de janeiro /2020), para atingir, em apenas 02 (dois) meses, praticamente todos os países do mundo, saltando para mais de 450.000 casos confirmados no mundo e mais de 20.000 óbitos, representando um aumento de mais de 82.000% nos casos confirmados e de 121.000% no de óbitos, em um curtíssimo período de tempo.

Desta feita, Nobres Conselheiros, não se pode olvidar o momento de caos vivenciado, o qual demandou a adoção de medidas urgentes de enfrentamento à pandemia por todos os Entes da Federação com a finalidade de se adequar à nova realidade excepcional, de forma que foram expedidos incontáveis instrumentos normativos relativizando normas vigentes sobre a aplicação de recursos públicos, contratação de pessoal, licitação, gastos com pessoal, suspensão do pagamento de dívidas, restruturação de operações de crédito, dentre outros.

Nesse esteio, cumpre ressaltar que houve, inclusive, recomendação do Ministério Público de Contas (MPCO) e do próprio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), por meio da Recomendação Conjunta MPCO/TCE-PE nº 01 /2020, para que os municípios implementassem medidas de enfrentamento que, caso não seguidas, poderiam gerar a responsabilização dos gestores, conforme segue:

> 1. Garantir o pleno funcionamento da atenção básica do município dotando suas unidades de saúde de estrutura necessária ao enfrentamento da COVID19, em conformidade ao estabelecido nos protocolos do

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

> Ministério da Saúde, nos Planos de Contingência estadual e municipal, bem como nos demais normativos vigentes;
>
> 2. Articular, no âmbito da rede de serviços, ações de educação em saúde referentes à promoção, prevenção e controle do Coronavírus junto à população em geral; e
>
> 3. Envidar esforços para estabelecer o disposto no protocolo de manejo clínico do Ministério da Saúde quanto ao fluxo assistencial ideal na APS/ESF frente a casos de Síndrome Gripal, suspeitos ou não de infecção pelo Novo Coronavírus."
>
> O descumprimento desta recomendação poderá ensejar a formalização de processo no âmbito do TCE-PE e representação ao Ministério Público do Estado de Pernambuco, descabendo, portanto, alegar o desconhecimento das respectivas consequências jurídicas em procedimentos administrativos e/ou judiciais futuros.
>
> Encaminhe-se a presente recomendação à AMUPE (Associação Municipalista de Pernambuco), e a todos os Excelentíssimos Senhores Prefeitos do Estado de Pernambuco, por ofício, dando-lhes conhecimento desta Recomendação.

Assim, diante da latente disseminação da doença, os Governos Federal, Estadual e Municipal impuseram determinações rigorosas de isolamento social e de quarentena, com a paralisação quase total das atividades econômicas, bem como iniciaram o hercúleo processo de adoção de medidas assistenciais, financeiras e sanitárias para enfrentar a drástica situação pandêmica que assombrava o mundo.

Tais medidas urgentes de contenção da doença desencadearam uma forte desaceleração econômica, com a queda na arrecadação de tributos e aumento de despesas para o enfrentamento da crise sanitária, o que afetou diretamente as contas públicas, especialmente de Municípios de pequeno porte e dependentes de transferências estaduais e federais, o que se percebe por meio das matérias abaixo:

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

Efeitos da pandemia nas contas públicas e o papel fiscal do Estado

0 COMENTÁRIOS 0 LIKES

por Marcus Abraham
01.jul.2020

Segundo as estimativas do Banco Mundial, constantes do relatório "Global Economic Prospects – June 2020", o PIB mundial terá uma **queda de mais de 5% neste ano de 2020**, ao passo que o Brasil sofrerá uma retração de 8% (página 24, capítulo 1). O referido relatório descreve que: "A Covid-19 provocou um enorme choque mundial, acarretando recessões acentuadas em muitos países. As previsões de referência vislumbram uma contração de 5,2% do PIB global em 2020 – a recessão global mais profunda em décadas". Aqui no Brasil, os efeitos fiscais decorrentes da **pandemia da Covid-19** também começam a se revelar em números que institutos e órgãos oficiais vêm divulgando.

Os dados negativos que veremos a seguir decorrem da já esperada forte **desaceleração econômica**, com a consequente queda na arrecadação de tributos, aliada ao aumento de despesas para o enfrentamento da crise sanitária, com destaque para a ampliação de gastos na saúde, prestação de auxílio financeiro para as pessoas consideradas "mais vulneráveis" pertencentes ao mercado informal de emprego, redução da tributação sobre crédito, diferimento no pagamento de tributos, concessão de benefícios fiscais às empresas visando reaquecer a economia e ajuda financeira da União para estados e municípios, seja diretamente pelo repasse de recursos financeiros ou, indiretamente, pela suspensão do pagamento das dívidas.

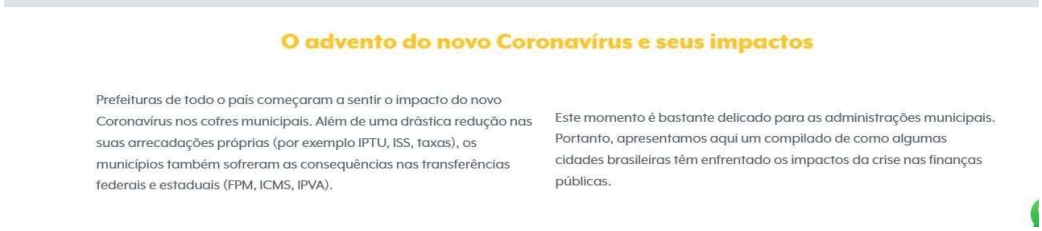
Marcus

Profess
Finance
Público
MBA e
Desemb
Região.
Nacion
Magistr
Região.
Acaden

Conheç

http://genjuridico.com.br/2020/07/01/efeitos-pandemia-contas-publicas/

https://brasil61.com/noticias/covid-19-municipios-enfrentam-dificuldade-para-cumprir-limite-de-gastos-com-pessoal-bras201411

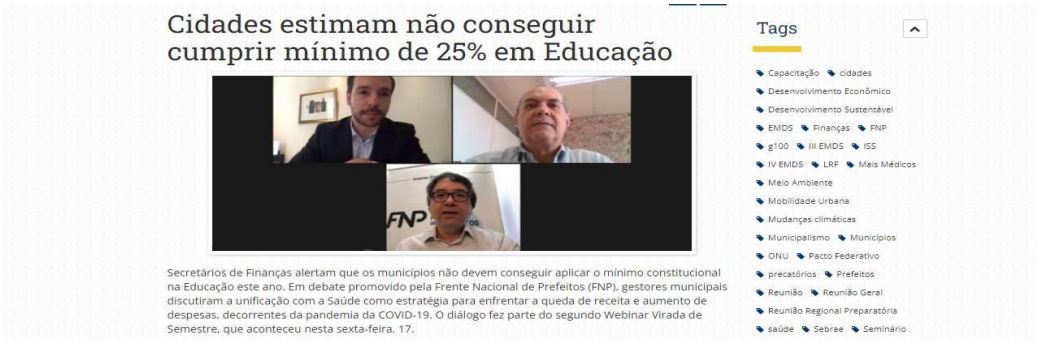


https://www.gove.digital/municipios-e-o-covid-19-como-evitar-uma-situacao-fiscal-mais-critica/

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/02/governo-federal-dificultou-a-vida-de-prefeitos-na-pandemia-diz-chefe-da-cnm

https://blogdoaftm.com.br/os-desafios-encontrados-pelos-municipios-durante-a-pandemia/



https://fnp.org.br/noticias/item/2353-cidades-estimam-nao-conseguir-cumprir-minimo-de-25-em-educacao

https://oglobo.globo.com/economia/entenda-por-que-uniao-precisa-ajudar-estados-municipios-na-crise-quais-as-propostas-sobre-mesa-24389445

Dessa forma, é imperioso que a avaliação da presente Prestação de Contas pondere a ocorrência da Pandemia do COVID-19, considerando que se tratava de uma situação anômala, inevitável

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

e extremamente gravosa à população, à administração, a saúde pública e a economia local, que veio a sobrecarregar demasiadamente as finanças da municipalidade, o que, inclusive, foi reconhecido pelos mais diversos Órgãos e Instituições Nacionais e Internacionais, pela Imprensa Mundial.

Portanto, foi hercúlea a missão do Interessado de manter a prestação dos serviços públicos essenciais de primeira necessidade e, ainda, cumprir rigorosamente todas as suas obrigações legais, constitucionais e governamentais em meio à extrema escassez de recursos públicos, ocasionada por conta da pandemia da COVID-19, de modo que não pode ele ser penalizado pelas falhas combatidas.

Importante ressaltar, nesse sentido, que essa questão contextual não é condição periférica do processo em epígrafe, mas sim o cerne da situação, vez que uma análise das Contas de Governo desconectada da realidade vivenciada à época constituiria patente afronta ao Princípio da Lealdade Processual e ao Princípio da Verdade Material.

Nesse sentido, importa elucidar que TODOS os valores devidos ao RGPS que restaram em aberto do exercício de 2020 foram devidamente parcelados pelo Interessado (Doc. 06), de modo a comprovar seu firme compromisso em regularizar a falha sob análise, a qual só se concretizou, repita-se, em face da calamidade pública vivenciada no período.

Desta feita, faz-se imperioso trazer à baila o teor da Súmula n° 08 do TCE-PE, pela qual resta consignado que o parcelamento de débitos previdenciários isenta de responsabilidade o gestor quando demonstrado o motivo de força maior que contribuiu para concretização do débito, como se verifica no caso em tela em face da calamidade pública vivenciada pelo Município e reconhecida pela própria ALEPE. Vejamos:

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

Nessa toada, em face da calamidade pública enfrentada pela municipalidade (e pelo mundo inteiro), ocasionada pela pandemia do coronavírus, não foi possível o adimplemento integral das obrigações previdenciárias da Prefeitura, tendo o Interessado, em decorrência disso, adotado postura proativa e responsável de parcelar os débitos em aberto, os quais vem sendo regularmente adimplidos até o presente momento.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

Quanto a isso, importa reconhecer que a pandemia do Novo Coronavírus foi um evento anômalo e completamente inevitável, que demandou da gestão municipal um elevado esforço financeiro e gerencial, de modo que indiscutivelmente se consolida como o motivo de “força maior” inserido na supracitada súmula, conforme já decidiu essa ínclita Corte de Contas, senão vejamos:

> EMENTA PEDIDO DE RESCISÃO. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. SUSPENSÃO DE PRAZO. SITUAÇÃO EXTRAORDINÁRIA. 1. Conforme disposto no art. 67 da Lei Estadual nº 11.781/00, salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem. 2. A pandemia do novo coronavírus configura motivo notório de força maior, a dispensar comprovação, sendo situação extraordinária que justifica a suspensão da contagem dos prazos. (PROCESSO DIGITAL TCE-PE N° 2157079-6. RELATORA: CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES. 34ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 22/09/2021)

Para que não paire qualquer dúvida acerca do termo ‘força maior’, vale trazer a lume a conceituação dos ilustres doutrinadores Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho acerca do mesmo:

> [...] a característica básica da força maior é a sua inevitabilidade, mesmo sendo a sua causa conhecida (um terremoto, por exemplo, que se pode ser previsto pelos cientistas)3 .

No mesmo sentido já se posicionou Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que definiu ‘força maior’ como um “acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio”.

Portanto, considerando a ocorrência de acontecimentos causadores do instituto de “Força Maior”, tem-se que o Interessado necessitou eleger prioridades de investimento, como às ações de enfrentamento ao coronavírus.

Desta feita, considerando o clarividente compromisso do Prefeito Municipal com o adimplemento das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS; considerando os motivos de força maior e considerando que o débito previdenciário foi objeto de regularização, restou incontroverso que a falha no tocante ao recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

Regime Geral foram muito mais ligados à limitação financeira dos cofres municipais, do que à desídia do Gestor, de forma que não pode tal responsabilidade ser a ele imputada, sob pena responsabilização sem causalidade ao Interessado, aceita tão somente nos regimes autoritários dos tempos sombrios deste país.

Quanto ao apontamento de recolhimento menor das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, insta informar que fora realizado o devido pagamento da diferença não recolhida, como se observa dos documentos de n°s 11 ao 14 anexados à presente defesa, demonstrando o firme compromisso do Gestor Municipal com gestão previdenciária do Município.

Nessa toada, insta salientar que se a Súmula de n° 08 do TCE-PE afirma que em caso de força maior o parcelamento dos débitos isenta o gestor de responsabilidade, por decorrência lógica merece o próprio pagamento, que corresponde a quitação integral de forma imediata, também isentar de responsabilidade o Interessado, de modo que não há que se falar em responsabilização do Interessado em face da ausência de recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao RPPS e ao RGPS.

Diante do exposto, verifica-se que o presente achado, diante das peculiaridades do caso concreto, não possui o condão de macular a presente prestação de contas, devendo essa Corte emitir parecer prévio pela aprovação, ainda que com ressalvas, do presente processo.

Nessa toada, vale trazer a lume que esse Egrégio Tribunal já conheceu que situações atípicas podem afetar o regular recolhimento previdenciário municipal, como ocorrido no caso da pandemia do coronavírus, o que deve configurar excludente de responsabilidade do Interessado, senão vejamos:

> Verifico que a previsão legal do parcelamento previdenciário não afasta a ocorrência da irregularidade, considerada grave por este Tribunal, mormente quando o débito também envolve as contribuições descontadas dos servidores municipais, cuja ausência de recolhimento encontra-se tipificada como crime de apropriação indébita previdenciária, nos termos do art. 168-A do Código Penal.
>
> Entretanto, como foi demonstrado nos autos do Processo TC nº 1406911-8 (Recurso Ordinário também interposto contra o Acórdão TC nº 999/14, trazido para julgamento nesta mesma data), devido à acentuada estiagem ocorrida no exercício de 2012, foi

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

decretada situação de emergência no município, através do Decreto Estadual nº 38.556/12 e de decretos municipais, situação reconhecida por portarias da Secretaria Nacional da Defesa Civil (fls. 11-21). Oportunamente, trago à baila os termos da Súmula nº 08 deste Tribunal, publicada no Diário Oficial em 03.04.2012: Súmula nº 08. Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda na arrecadação. Entendo que foi demonstrado o motivo de força maior, no caso, sendo razoável a destinação de recursos para cobrir despesas emergenciais em detrimento de outras despesas, inclusive as contribuições previdenciárias. Assim, tenho que a irregularidade deve ser afastada, porém a situação previdenciária deve ser regularizada com a máxima brevidade, uma vez que a ausência dos recolhimentos gera endividamento futuro, implicando na incidência de encargos pela mora e causando prejuízo financeiro à Administração, quando da regularização da dívida junto ao ente previdenciário.

(PROCESSO TCE-PE Nº 1406965-9, PRESTAÇÃO DE CONTAS DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE SÃO BENTO DO UNA, RECURSO ORDINÁRIO, PLENO, PUBLICAÇÃO EM 26/11/2014, REL. CONS. CARLOS PORTO.). “(...)

“CONSIDERANDO a existência de contribuições patronais não recolhidas ao RPPS;

CONSIDERANDO o pagamento de juros e multas por atraso no pagamento das contribuições previdenciárias, num total de R$ 9.766,23;

CONSIDERANDO que a atual gestão adimpliu débitos com a previdência, oriundos de gestão anterior;

CONSIDERANDO que os atrasos nos repasses das contribuições previdenciárias, ainda que tenham gerado a incidência de juros e multas de mora foram de pequenos lapsos temporais;

CONSIDERANDO que o Município apresentou queda na arrecadação de suas receitas;

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

CONSIDERANDO que no período ora analisado o Município esteve sob forte estiagem reconhecida por Decreto Estadual;

CONSIDERANDO a ausência de evidenciação da participação em Consórcio Público na consolidação dos demonstrativos Contábeis;

CONSIDERANDO a ausência de formalização de processo de Inexigibilidade quando da contratação de assessoria através da AMUPE; CONSIDERANDO o atraso pontual no pagamento de um mês dos salários de servidores vinculados ao FUNDEB 40%;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco); JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Raimundo Pinto Saraiva Sobrinho, relativas ao exercício financeiro de 2017." – Destaque-se.

(Processo TC nº 18100550-5, Julgado em 09/04/2019, relativo à Prestação de Contas de Gestão de 2017 do Município de Exu)

"(...) VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1480136-0, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO a não divulgação da presente Prestação de Contas por meios eletrônicos de acesso ao público, em descumprimento ao disposto no artigo 48 (caput) da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); CONSIDERANDO as deficiências apuradas no Sistema de Controle Interno, em especial, às relativas aos gastos com combustíveis; CONSIDERANDO a existência de débitos previdenciários perante o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e junto ao Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS); CONSIDERANDO a situação de emergência decorrente da estiagem prolongada que afetou o Município de Belém do São Francisco, reconhecida formalmente por meio do Decreto Estadual nº 39.970 /2013 e pela Portaria nº 57/2013, da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

Nacional, fato que constitui causa de exclusão de responsabilidade do Prefeito pela ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias, nos termos do Enunciado nº 8 da Súmula desta Corte de Contas; 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 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Em julgar REGULARES, COM RESSALVAS, as contas do Sr. Gustavo Henrique Granja Caribé, Prefeito e Ordenador de Despesas da Prefeitura Municipal de Belém do São Francisco, e da Sra. Kelly Cristina Lopes de Lima, Secretária de Controle Interno, relativas ao exercício financeiro de 2013, dando-lhes, em consequência, quitação, nos termos do artigo 61, § 1º, da Lei Estadual nº 12.600/2004. DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Belém do São Francisco, Sr. Gustavo Henrique Granja Caribé, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Acórdão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII, do artigo 73, do citado Diploma Legal:

(...) b) Envidar esforços com vistas a promover a regularização dos débitos previdenciários junto ao Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS) e ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – Destaque-se.

(PROCESSO TCE-PE Nº 1480136-0 PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS GESTORES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM DO SÃO FRANCISCO (EXERCÍCIO DE 2013). UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM DO SÃO FRANCISCO. RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA)

“(...) CONSIDERANDO presentes os pressupostos do Pedido de Rescisão, referentes à tempestividade do Pedido e à legitimidade da parte; CONSIDERANDO os argumentos do pleito rescisório; CONSIDERANDO que o recolhimento parcial de obrigações previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social se deu, apenas, na parte patronal,

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

> referente aos meses de setembro a novembro; CONSIDERANDO que o recolhimento parcial da obrigação previdenciária devida ao Regime Próprio de Previdência Social, ocorreu na parte patronal, bem como apenas no mês de novembro;CONSIDERANDO que o valor total não recolhido das contribuições previdenciárias devidos aos dois sistemas (RGPS e RPPS) no valor de R$ 529.023,02 representa aproximadamente 6,15% do total das contribuições devidas ;CONSIDERANDO que o Município de Bom Conselho, no exercício de 2012, teve reconhecida formalmente a Situação de Emergência decorrente da estiagem prolongada, motivo de força maior suficiente para abrandar a mácula e, por consequente, a responsabilidade do gestor pelo recolhimento parcial de obrigações previdenciárias; CONSIDERANDO que não restou configurado a infringência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal; 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 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), Em CONHECER do presente pedido de rescisão, indeferindo o pedido de liminar da interessada e, no mérito, por maioria, julgá-lo PROCENDENTE, EM PARTE para, reformando o Parecer Prévio vergastado, retirar o considerando relativo a afronta ao artigo 42 da LRF e recomendar à Câmara Municipal de Bom Conselho a aprovação, com ressalvas das contas da Prefeita, Sra. Judith Valéria Alapenha de Lira, relativas ao exercício financeiro de 2012. (PROCESSO TCE-PE Nº 1603607-4. UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM CONSELHO. RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS)

De toda sorte, ainda que assim não fosse, o que se admite apenas por amor ao debate, há de se reconhecer que a falha nos recolhimentos previdenciários seria a ÚNICA IRREGULARIDADE DE RELEVO do presente processo, não tendo, por isso, o condão de macular as Contas sob análise, conforme farta jurisprudência abaixo colacionada:

> (...) CONSIDERANDO o Decreto Estadual nº 42.886, de 8 de abril de 2016;
>
> CONSIDERANDO que, durante os exercícios anteriores, a gestão aplicou na área da saúde percentuais superiores àqueles estabelecidos pela legislação;

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

CONSIDERANDO que a referida aplicação em percentual menor, isoladamente considerada, não tem o condão de macular as contas do Prefeito;

CONSIDERANDO que a superestimação da receita a ser arrecadada é prática recorrente da gestão;

CONSIDERANDO a ausência de Notas Explicativas em diversos documentos, prejudicando a fiscalização pelos órgãos de controle e a Transparência Pública;

CONSIDERANDO que não foi constituída Provisão para Dívida Ativa de Recebimento Duvidoso, o que prejudica a confiabilidade, inclusive, na projeção de receitas;

CONSIDERANDO os baixos índices de liquidez imediata e corrente;

CONSIDERANDO que o Índice de Convergência das Informações Contábeis apurado foi classificado como Moderado;

CONSIDERANDO o valor ínfimo não repassado a título de duodécimos à Câmara Municipal;

CONSIDERANDO o Processo TCE-PE nº 1723228-4 (Auditoria Especial);

CONSIDERANDO o Processo TCE-PE nº 1620990-4 (Gestão Fiscal);

CONSIDERANDO os princípios da Razoabilidade, da Proporcionalidade e da Colegialidade;

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 Bodocó a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). Danilo Delmondes Rodrigues, relativas ao exercício financeiro de 2016.

(Processo nº 17100031-6, Prestação de Contas de Governo 2016, Município de Bodocó, Rel. Cons. Adriano Cisneiros, julgado em 06/04/2021)

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

(...) CONSIDERANDO que os limites legais e constitucionais foram cumpridos;

CONSIDERANDO que as contribuições previdenciárias foram repassadas integralmente para o RPPS no exercício destas contas, não sendo repassado apenas 0,40% do total devido das contribuições previdenciárias patronais;

CONSIDERANDO que o município estava em situação de emergência, reconhecida pelo Decreto Estadual n° 42.222/2015, e firmou termo de parcelamento junto ao RGPS; CONSIDERANDO a Súmula n° 08 do TCE-PE;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 22, caput e § 2º, da LINDB, visto que, no presente caso, a irregularidade remanescente, não repasse integral das contribuições previdenciárias para o RGPS, não é considerada, de per si, capaz de macular o conjunto das contas do exercício, diante das circunstâncias atenuantes existentes nestas contas;

CONSIDERANDO os princípios da insignificância e da imaterialidade, visto que restou comprovado apenas o não repasse de 5,56% das contribuições previdenciárias para o RGPS, IRREGULARIDADE ÚNICA, no presente caso;

CONSIDERANDO os princípios constitucionais implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 78, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Pernambuco),

Em, preliminarmente, do presente Recurso Ordinário CONHECER e, no mérito, DARLHE PROVIMENTO para a emissão do parecer prévio recomendando à Câmara Municipal competente a aprovação com ressalvas das contas de governo em destaque. (Recurso Ordinário nº 16100176-2RO001, Prestação de Contas de Governo 2015, Município de São José do Egito, Relator Cons. Dirceu Rodolfo, julgado em 11 /12/2019)

(...) CONSIDERANDO que o presente processo se refere às contas de governo, instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo, apresentadas na forma de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária; demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao legislativo; bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria e da defesa;

CONSIDERANDO a existência de déficit de execução orçamentária, em que o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R$ 1.032.740,05;

CONSIDERANDO o recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao Regime Próprio da Previdência Social - RPPS.

CONSIDERANDO que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527 /2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “crítico”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE - Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco;

CONSIDERANDO a Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF, sem a comprovação da adoção de providências para a recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF;

CONSIDERANDO que a Despesa Total com Pessoal ultrapassou o limite legal (54% da RCL) previsto na LeiComplementar nº 101/2000, em seu art. 20., cujas despesas atingiram nos 1º , 2º e 3º Quadrimestres os percentuais de 58,53%, 56,77% e 57,69% , respectivamente.

CONSIDERANDO que a ÚNICA IRREGULARIDADE DE MAIOR GRAVIDADE foi o descumprimento do percentual da despesa com pessoal e a jurisprudência em casos semelhantes tem sido pela não reprovação das contas;

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

> CONSIDERANDO a aplicação no caso concreto dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como os postulados da segurança jurídica e da uniformidade dos julgados;
>
> CONSIDERANDO que os demais apontamentos da Auditoria, apesar de não sanados pela defesa, são insuficientes para macular as presentes contas, de forma que devem ser encaminhados ao campo das determinações para que não se repitam em exercícios futuros;
>
> CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco;
>
> EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Timbaúba a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). João Rodrigues Da Silva Junior, relativas ao exercício financeiro de 2015.
>
> (Processo nº 16100127-0, Prestação de Contas de Governo 2015, Município de Timbaúba, Relatora Teresa Duere, julgado em 14/05/2020)

Dessa forma, sem padecer de tautologias, percebe-se pelo cotejo jurisprudencial acima destacado que esta Corte vem relativizando a falha sob análise quando se verifica que se trata, como no caso em tela, de única falha de relevo, razão pela qual deve ser mantido no presente processo este posicionamento já consolidado.

Ante todo o exposto, não poderá a situação em testilha ser analisada sem considerar o contexto fático vivido pela municipalidade à época, porquanto pertinente é o comando do caput do art. 22 e seu § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, acrescido pela Lei Federal nº 13.655/2018, que dispõe sobre a segurança jurídica e a eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Por isso, se requer que a presente defesa prévia seja acolhida e provida, com a emissão de parecer prévio recomendando à Câmara Municipal de Terezinha a aprovação, ainda que com ressalvas, das contas do Defendente, referentes ao exercício de 2020, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

4. DOS PEDIDOS

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

Diante de todo exposto, o Defendente requer que seja a presente Defesa Prévia recebida e provida, isentando-lhe de qualquer responsabilização, com a emissão de parecer prévio recomendando a aprovação, ainda que com ressalvas, das presentes contas municipais, visto que o mesmo atuou em cumprimento aos preceitos da Constituição Federal e da legislação vigente, bem como em razão da ausência de dano ao erário, má-fé ou vantagem indevida, em cumprimento aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e da verdade material.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, bem como juntada posterior de documentos.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

No que tange à previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2) e a previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2), já tive oportunidade de tratar da matéria em divesos julgados de minha relatoria. Aqui, dispenso, como não poderia deixar de ser o mesmo tratamento.

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

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

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.

Quanto ao **deficit de execução orçamentária no montante de R$ 561.656,64 (Item 2.3),** também já tratei dessa matéria em diversos julgados. Peço licença para trazer à colação excerto do voto condutor proferido no bojo do Processo TCE-PE nº 18100042-8 (Prestação de Contas de Governo Bodocó 2017):

> (...) 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. Peço licença para, mais uma vez, trazê-lo à baila.
>
> 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

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

em responsabilidade fiscal sem pressupor ações planejadas em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (Art. 1º, §1º, da LRF).

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

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

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

> circunstâncias meramente conjunturais, de fatores econômicos aleatórios...” (Direito Financeiro e Tributário, ATLAS, 26ª edição, págs. 86- 87).

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

> Embora não expresso, é um princípio que norteia toda a Administração, mormente após a LRF, uma vez que se tornou regra elaborar um orçamento equilibrado, ainda que haja necessidade de se contrair empréstimos, desde que acompanhado da concomitante capacidade de pagamento. Por esse princípio busca-se assegurar que as despesas autorizadas na lei orçamentária não sejam superiores à previsão das receitas.
>
> Assim, quando a Constituição menciona que os benefícios da seguridade social, por exemplo, devem ser acompanhados da correspondente fonte de custeio (art. 195, §5), ou quando autoriza o Senado a estabelecer limites de endividamento dos entes federativos (art. 52, VI, VII e IX), nota-se claro compromisso com o equilíbrio orçamentário. Igualmente quando no art. 167, III, a CF veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital...”, ela propõe o equilíbrio, a fim de que não sejam realizados empréstimos para o pagamento de despesas correntes. Endividamentos só podem ser realizados para investimento ou abatimento da dívida.
>
> A LRF não impede a existência de déficits públicos, por exemplo. Exige, como contraponto, que haja metas fiscais. Tais metas podem ser deficitárias, mas devem estar explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na respectiva Lei Orçamentária Anual. Além disso, atenta à realidade econômica, a LRF traz mecanismos de flexibilização (...).

Por falar em flexibilização, não se pode deixar de mencionar a previsão constitucional que arrefece a vedação consubstanciada na chamada regra de ouro. Explico: é vedada a realização de operações de créditos que excedam o

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

montante das despesas de capital, porém o mesmo dispositivo que institui tal regra (de ouro) ressalva as operações de créditos autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (art. 167, III, CF).

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

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

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

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

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

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)

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

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).

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

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

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

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

No que diz respeito ao deficit financeiro de R$ 4.920.074,91 (Item 3.1), a incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

compromissos de até 12 meses (Item 3.5). e a inscrição de restos a pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4), é de se dizer, de logo, que traduzem grave situação fiscal. É forçoso dizer também que os indicadores em comento são, ainda que em parte, reflexos do déficit de execução acima já tratado. Aqui, igualmente, tenho por ponto nodal a seguinte indagação: qual a responsabilidade do gestor na formação desses eventos? Como já amplamente explanado, os autos não permitem concluir a presença de falha do gestor no seu dever de levar a cabo a necessária limitação de empenho, que evitaria, potencialmente, o aumento do passivo municipal.

Não posso deixar de mencionar que, em relação ao exercício anterior, houve significativa redução do percentual de restos a pagar processados em relação ao total de daspesa empenhada, tendo alcançado 3,47%, quando, no ano imediatamente antecedente, foi de 7,25%. Já o percentual de inscrição de restos a pagar não processados revelou-se irrisório, atingindo, tão somente, 0,18% da despesa empenhada. O défict financeiro, por sua vez, foi o indicador que talvez melhor tenha refletido o déficit de execução, sendo o aumento daquele quase coincidente com o montante desse.

No que concerne ao recolhimento a menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R$ 94.129,18 (Item 3.4) e [ID.16] e ao pagamento a menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R$ 673.196,71 pertencentes ao exercício (Item 3.4), o defendente, de pronto, questiona os valores apontados pela auditoria. Para corroborar o alegado, traz a lume aquela que seria a sistemática da Receita Federal do Brasil ao receber os pagamentos ou efetuar as retenções no FPM do município para quitação das obrigações previdenciárias devidas. São os seus precisos termos: “(...) ela tem uma política de apropriação dos valores onde, mês a mês, primeiro destina todos os valores pagos ou retidos para adimplir o que é devido de contribuição do servidor, para só após isso destinar os recursos para quitação da parte patronal. Ou seja, em cada mês todos os valores destinados a pagar as contribuições previdenciárias da municipalidade são, em primeiro plano, destinados integralmente ao adimplemento das obrigações dos servidores, de modo que somente havendo saldo remanescente é que tais quantias serão destinadas ao adimplemento das obrigações patronais, o que não permite, portanto, que se tenham valores pagos relativos à contribuição patronal enquanto ainda existam montantes em aberto da parte do servidor.

É de se esclarecer, de logo, que os valores indicados pelo nosso corpo técnico traduzem aqueles que constam de documento produzido pela própria gestão. Cuida-se do demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS (item 41 dos autos eletrônicos). Se tivesse ocorrido algum equívoco, teria sido na

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

documentação constante da prestação de contas encaminhada pelo próprio gestor, ora defendente. Mas, e aqui é ponto fulcral, não resta comprovado que houve erro ou que as informações fornecidas não representam a realidade. A exposição da sistemática adotada pela Secretaria da Receita Federal não logra comprovar o alegado.

Não se pode olvidar que se trata aqui de contribuições cujo lançamento dar-se por homologação. Vale dizer, tendo o município recolhido valores de dada competência, ficam pendentes de homologação, que pode operar-se expressa ou tacitamente. Já a sistemática apontada pela defesa ocorre quando não houver lançamento relativo a determinada competência. Em tal hipótese, e por força de parcelamento fruto do reconhecimento de obrigações passadas, a Receita Federal do Brasil está autorizada a proceder a descontos diretamente dos recursos do FPM destinados ao município em questão.

No presente caso, a gestão (conforme o desmonstrativo por ela mesma elaborado) cuidou de recolher valores pertinentes a todas as competências de 2020 (embora em montantes menores do que o devido); não houve, portanto, motivo para a incidência do desconto via FPM. Não bastassem essas considerações, o defendente não comprovou eventuais descontos operados pela Secretaria da Receita Federal do Braisl relativos a parcelas correntes de contribuições não repassadas tempestivamente.

Sendo assim, remanesce o apontamento da auditoria de que não foram recolhidos R$ 94.129,18, resultante do somatório de várias competências do exercício financeiro de 2020, cujos valores, em cada uma delas, foram inferiores ao efetimente devido a título de contribuições dos servidores ao regime geral de previdência.

É certo que a defesa, quanto às contribuições dos servidores, reconhece, tão somente, o débito de R$ 34.000,78. No entanto, ressalta que só precisaria ser recolhido no exercício subsequente, já que se refere às competências de 12/2020 e 13/2020. No que arremata: "(...) não pode ser objeto de análise da presente Prestação de Contas (...) cumpre destacar que o Relatório de Auditoria incluiu as competências relativas ao mês de Dezembro e ao 13º salário como objeto de análise da Prestação de Contas do exercício de 2020, o que sabidamente é indevido, vez que a contribuição previdenciária relativa a tais competências precisa ser paga apenas em 20 de Janeiro do ano subsequente, não sendo, portanto, período de análise do presente processo, consoante posição pacífica na jurisprudência desta Corte...". Traz precedentes nesse sentido.

Ocorre que, no presente caso, o prefeito, ora defendente, foi reeleito. Dessa forma, o cumprimento das obrigações de 2020 era de sua responsabilidade em 2021. Por assim dizer, nas duas pontas, seja no momento do nascedouro da obrigação seja por quando de seu vencimento, da ocorrência do prazo fatal do seu recolhimento tempestivo, tinha-se o mesmo prefeito, o

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

ora defendente. Em casos que tais, não há que se falar na impropriedade de se considerar o montante não recolhido da competência de dezembro, incluindo o 13º salário.

Feitas essas ponderações, que entendo pertinentes para deixar bem assente o meu entendimento acerca das questões trazidas pela defesa, importa assinalar, antes de cuidarmos das obrigações patronais não honradas, que, quanto às contribuições dos servidores, não vislumbro a nota de gravidade, que ensejaria a reprimenda máxima. Tem-se aqui, tão somente, R$ 94.129,18, que, embora em termos relativos não seja desprezível, alcançando 20%, é pouco representativo em termos absolutos para lastrear a rejeição das contas.

De outra banda, cabe a este Tribunal dar conhecimento ao Ministério Público Federal para as providências que julgar cabíveis no seu âmbito de competência, haja vista que se trata de descontos de contribuições de servidores não repassadas ao regime geral de previdência.

No que concerne à parcela referente às contribuições patronais, têm-se, diferentemente, valores expressivos, não tendo sido recolhidos R$ 673.196,71, correspondentes a 56,61% do total devido a esse título. O defendente alega, de pronto, que deve ser feito reparo no montante apontado como não recolhido. Vale dizer, reconhece que não foram honrados R$ 609.144,23, considerando, para tanto, a exclusão das competências de dezembro e do 13º salário.

Importa dizer, de logo, que, ainda que se acatasse a linha argumentativa do defendente, o valor não recolhido continuaria significativo e passaria a representar 51,22% do total devido. O que não afastaria, consequentemente, a sua gravidade. Ocorre que, como já tratado acima, não merece acolhida a alegação da defesa. Nunca demais repetir: o prefeito, ora defendente, foi reeleito. Dessa forma, o cumprimento das obrigações de 2020 era de sua responsabilidade em 2021. Em casos que tais, não há que se falar na impropriedade de se considerar o montante não recolhido da competência de dezembro, incluindo o 13º salário. Tampouco cabe remetê-las para o exercício de 2021. Cuida-se de obrigação originária em 2020 e o mesmo prefeito, reeleito, deixou de honrá-la no seu vencimento. Conduta essa constatada antes da apreciação das contas de 2020 e, inegavelmente, diz respeito a despesas/obrigações desse exercício financeiro. De qualquer sorte, caso os demais julgadores entendam diferentemente, ainda sim remanesce débito de monta, reconhecido pelo próprio defendente, como já destacado anteriormente.

A defesa, a par de reconhecer a irregularidade em comento, pugna que sejam observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, diante da realidade fática experimentada pela municipalidade, que revela a presença de excludente de responsabilidade. Refere-se o defendente ao enfrentamento dos efeitos provocados pela pandemia da Covid-19. Em face da notória crise sanitária, o chefe do executivo municipal se viu às voltas com enormes dificuldades, tendo empreendido grande esforço para manter

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

as atividades municipais essenciais, sem se descuidar quanto a observância das regras de sáude pública. E continua a defesa: “Tais medidas urgentes de contenção da doença desencadearam uma forte desaceleração econômica, com a queda na arrecadação de tributos e aumento de despesas para o enfrentamento da crise sanitária, o que afetou diretamente as contas públicas, especialmente de Municípios de pequeno porte e dependentes de transferências estaduais e federais(...)Nessa toada, em face da calamidade pública enfrentada pela municipalidade (e pelo mundo inteiro), ocasionada pela pandemia do coronavírus, não foi possível o adimplemento integral das obrigações previdenciárias da Prefeitura, tendo o Interessado, em decorrência disso, adotado postura proativa e responsável de parcelar os débitos em aberto, os quais vem sendo regularmente adimplidos até o presente momento (...) importa reconhecer que a pandemia do Novo Coronavírus foi um evento anômalo e completamente inevitável, que demandou da gestão municipal um elevado esforço financeiro e gerencial, de modo que indiscutivelmente se consolida como o motivo de “força maior” inserido na supracitada súmula, conforme já decidiu essa ínclita Corte de Contas(...)”.

Importa ressaltar, de pronto, que, a despeito de todo o cenário descrito pela defesa, a receita municipal aumentou, saltando de R$ 24.037.381,55 para R$ 27.335.904,96, representando um incremento de 13,72%, bem superior a inflação de 2020, que alcançou 4,52%. De outra banda, não foram apresentados os eventuais gastos extraordinários decorrentes do enfrentamento da pandemia. Não se pode olvidar que os dispêndios mais expressivos de recursos públicos estiveram associados a tratamentos médicos de alta complexidade, não se tendo notícia nos autos de que o município de Terezinha prestou atendimentos desse jaez, valendo-se de dotações do orçamento municipal.

Dito de outra forma, na hipótese de evento da natureza (no caso, a pandemia) que venha a impactar o município, faz-se indispensável comprovar que tal evento deu causa ao inadimplemento de obrigações legais. Do ponto de vista orçamentário-fiscal, é de se esperar que o eventual impacto seja experimentado sob a forma de dispêndios extraordinários voltados ao enfrentamento da pandemia. Mas o que é possível em abstrato requer demonstração em concreto. Mais precisamente, é de se trazer à baila quais ações foram levadas a cabo para o enfrentamento dos efeitos da Covid-19 e que demandaram recursos destinados originalmente ao cumprimento de obrigações previdenciárias, e não outros destinados a despesas menos prementes, não obrigatórias, submetidas à regra da limitação de empenho. Sem tal comprovação não há como se admitir a presença de excludente de responsabilidade pelo débito previdenciário.

Mesmo na seara privada não se dispensa a demonstração de que um caso fortuito ou de força maior guarda relação (total ou parcial) com dada inadimplência obrigacional. Cabe ao devedor comprovar que ficou impossibilitado de adimplir seu compromisso devido ao fato excludente de sua responsabilidade. Se não foi atingido (orçamentariamente falando) pelas consequências do fato da natureza (no caso, se não teve de arcar com

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

dispêndios extraordináriosal além da capacidade do município), não pode trazer a lume tal evento para deixar de cumprir suas obrigações correntes, em especial aquelas determinadas por lei. É certo que não encontra guarida no nosso ordenamento a invocação de caso fortuito ou força maior como excludente de responsabilidade se efetivamente não determinaram o inadimplemento, ainda que indiretamente. Daí porque o evento pandemia não justifica, por si só, o inadimplemento das obrigações previdenciárias. Ademais, em se tratando de obrigação legal, não sujeita, a princípio, à sistemática da limitação de empenho, seria indispensável a demonstração de que os eventuais gastos extraordinários demandaram recursos destinados originalmente ao cumprimento de obrigações previdenciárias, já que não existiam outros destinados a despesas ordinárias submetidas à regra da limitação de empenho. A defesa não trouxe tal comprovação. Sendo assim, não há que se falar em excludente de responsabilidade.

O defendente traz ainda, como contrarrazões, precedentes deste Tribunal que se inclinam pela regularidade com ressalvas quando se constata uma única irregularidade de relevo. No presente caso, como se verá ao longo deste voto, entendo que, de fato, apenas a irregularidade em apreço ostenta a nota de gravidade. Circunstância que é suficiente, só por si, para a recomendação ao legislativo municipial de rejeição das contas, com fulcro no artigo 59, III, 'b', c/c o art. 71 ambos da nossa Lei Orgânica.

Assim tenho me posicionado nos processos em que atuo como relator. Não posso, contudo, deixar de reconhecer a presença de julgados que vêm ganhando corpo, tornando-se mais e mais majoritários, e abraçando a tese de que a irregularidade em tela não merece, só por si, a reprimenda máxima. Com a devida vênia, é com certo pesar que percebo tal movimento. Não ouso dizer tratar-se de retrocesso. Mas não posso deixar de registrar que não encontro substrato fático para tal mudança de entendimento. 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

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

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.

No presente caso, a parcela patronal não recolhida ao regime geral de previdência foi expressiva. Não foram recolhidos R$ 673.196,71, correspondentes a 56,61% do total devido a esse título.

No que diz respeito ao inadimplemento de contribuições ao regime próprio de previdência, a defesa trouxe comprovantes de recolhimento de parte do apontado pela auditoria. Em que pese sua intempesitividade, esses valores devem ser considerados, haja vista que minoram o débito deixado para gestões futuras. Importa registrar que os comprovantes referem-se a contribuições dos servidores e da alíquota patronal especial, restando sanado integralmente o débito relativo ao descontado dos servidores e reduzido em parte o devido a título de alíquota patronal especial, de forma que o montante inadimplido (incluindo aqui pequena parcela relativa à alíquota patronal normal) foi de R$ 150.335,15. É certo que o defendente só reconhece como ainda pendente de recolhimento R$ R$ 110.997,56, considerando, para tanto, a exclusão das competências de dezembro e 13º salário. Já tratei desse tema. De qualquer sorte, entendo que os valores não recolhidos não foram expressivos, seja em termos absolutos, seja em termos relativos, não tendo alcançado 9% do total devido ao regime próprio de previdência; não se revestindo, portanto, de gravidade, capaz de macular as contas.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

No que tange às alíquotas de contribuição, mais especificamente as alíquotas dos servvidores e da patronal normal, cujos respectivos percentuais não seguiram a sugestão do relatório atuarial (DRAA 2020, ano-base 2019), é de se ponderar que os efeitos nefastos ao equilíbrio de longo prazo do regime próprio não se concretizaram (ou foram, pelo menos, bastante atenuados), na medida em que, posteriormente, foi promulgada a Lei Municipal nº 714/22, trazida aos autos pela defesa (item 82), aumentando as alíquotas em tela. Circunstância essa que, no meu entender, esvazia de gravidade a irregularidade em tela.

Quanto à extrapolação do limite percentual de gastos com pessoal, importa ressaltar que a auditoria deixou assente que não se poderia exigir do gestor o reenquadramento das despesas desee jaez, tendo em vista que o Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e o Decreto Legislativo Estadual nº 9/20 declararam estado de calamidade pública em virtude da pandemia do COVID. De outra banda, não posso me furtar de observar que a nossa auditoria, nas suas conclusões, não relacionou entre as irregularidades a recalcitrância na conduta do chefe do executivo, que desde o terceiro quadrimestre de 2018 manteve os dispêndios em comento acima do limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme se noticia no corpo do relatório. Agora, passados 03 (três) anos, entendo desarrazoado reabrir a fase de instrução processual para que o defendente se manifestasse a respeito, o que representaria prejuízo ao princípio da duração razoável do processo, sobretudo quando presente irregularidade (acima tratada) que, ostentando gravidade, já enseja, de per si, a rejeição das contas.

Em arremate, devo lembrar que, em outros julgados de minha relatoria, só considerei grave a extrapolação do limite de gastos com pessoal, quando, após a necessária discussão da matéria, conclui pela recalcitrância do prefeito, que, despendendo excessivamente com pessoal, privou a população da satisfação de outras necessidades públicas (a exemplo de mais investimentos em infraestrutura), situação que se revela grave quando perpassa mais de 01 (um) exercício financeiro. Não é o caso, porém, dos autos vertentes, uma vez que ausente o oportuno contraditório.

No que respeita à realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, o nosso corpo técnico, mediante amostragem, identificou que, “apesar de o município não possuir capacidade de realizar novas despesas, observou-se, entre as despesas empenhadas entre maio e dezembro de 2020, que a Prefeitura de Terezinha contraiu obrigações (despesas) que poderiam ter sido evitadas, no montante de R$ 38.250,07”. Esse montante seria, no dizer da auditoria, exemplificativo, haja vista que fruto de procedimento amostral.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

A defesa, por sua vez, arguiu que “(...) a gestão procurou ao máximo evitar tais despesas, as quais só se concretizaram em face da pandemia desencadeada pelo Coronavírus. De mais a mais, em face da reeleição do Interessado, a realização de novas despesas no último ano de mandato não prejudicou outro gestor, visto que o Defendente continuou na gestão do município, o que contribui para mitigar o presente Achado”.

Não merece guarida o alegado, haja vista que não se logrou comprovar que as despesas estavam associadas ao enfrentamento da Covid-19. A nossa auditoria elencou gastos que se destinaram à aquisição de material para ornamentação de natal, produção de áudios e textos para divulgação das ações do município em blogs e redes social, bem como para o pagamento de juros.

Também não pode prosperar a linha argumentativa de que, tendo sido reeleito, inexistiu prejuízo para outra gestão. Esta Corte de Contas há de se posicionar contra a má prática fiscal, em si mesma considerada; não podendo condescender com comportamentos temerários do gestor que, caso contrário, sentir-se-ia estimulado a arriscar, procedendo a gastos sem cobertura financeira no último ano do mandato, na esperança de, sendo eleito, não sofrer repreensão.

No meu entender, está caracterizada a irregularidade glosada pela auditoria. No entanto, não se restou demonstrada a gravidade, em concreto, da conduta do prefeito. O montante efetivamente apurado pelo nosso corpo técnico não reúne expressão, não sendo capaz de comprometer, no plano fático, o receituário da responsabilidade fiscal.

Importa registrar que, embora tenha sido ressaltado tratar-se de uma apuração amostral, não se pode dela inferir que o valor efetivamente despendido tinha sido muito superior. Para que bem se entenda o posicioanmento deste relator, permito-me acrescentar que não se quer aqui descartar a via amostral como método de aferição do potencial ofensivo da conduta, mas se faz necessário desnudar os elementos que permitam a interpolação, que apontem, com base técnica, para uma estimativa sólida. O que não se constata no presente caso.

No que tange ao repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores, a auditoria constatou a extrapolação do limite constitucional de 7% (art. 29-A) e na LOA. Além do que, o executivo municipal não respeitou o prazo máximo (dia 20 de cada mês) de repasse. Entendo que não se tratam de falhas que maculam as contas a ponto de levar a sua rejeição. Importa registrar que o valor repassado a maior foi de apenas R$ 32.271,78 e ensejou uma extrapolação de 0,23% do limite suprarreferido.

Antes de finalizar, devo deixar assente que aquelas irregularidades acima descritas que não ostentam, em concreto, gravidade poderão, em processo

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

específico (notadamente, a prestação de contas de gestão), ensejar a aplicação de penalidade pecuniária.

VOTO pelo que segue:

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), até 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 não recolhimento de obrigações patronais ao regime geral de previdência; não tendo sido reoclhidos R$ 673.196,71, correspondentes a 56,61% do total devido a esse título;

CONSIDERANDO que o prefeito comprometeu gestões futuras, que terão que arcar com o pagamento de débitos previdenciários, na medida em que não procedeu ao recolhimento oportuno de valores que, no caso vertente, são expressivos. Irregularidade essa que ostenta a nota de gravidade, ensejando, só por si, a recomendação ao legislativo de rejeição das contas, com fulcro no artigo 59, III, ‘b’, c/c o art. 71 ambos da nossa Lei Orgânica;

CONSIDERANDO que as demais irregularidades não ostentam, em concreto, gravidade; podendo, em processo específico (em especial, na prestação de contas de gestão), ensejar a imputação de penalidade pecuniária;

<u>Matheus Emidio de Barros Calado:</u>

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 Terezinha a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Matheus Emidio de Barros Calado, relativas ao exercício financeiro de 2020.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

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

1. atentar para o dever de observar o limite de gastos com pessoal previsto na Constituição da República e Lei de Responsabilidade Fiscal;

2. proceder ao recolhimento no prazo legal as contribuições previdenciárias devidas ao respectivo regime previdenciário;

3. adotar as medidas necessárias para alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS;

4. cuidar de empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB apenas quando houver lastro financeiro;

5. evitar a inscrição de Restos a pagar processados a serem pagos com recursos não vinculados sem que haja disponibilidade de caixa, o que compromete o desempenho orçamentário e financeiro do exercício seguinte;

6. implementar medidas efetivas com o objetivo de arrecadar as receitas próprias do município e receber créditos da Dívida Ativa.

7. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município.

8. Ajustar a receita corrente líquida do município, deduzindo corretamente os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:

1. Que seja encaminhada essa deliberação e o relatório de auditoria ao Procurador Geral do Ministério Público de Contas para que dê ciência ao Ministério Público Federal das informações atinentes ao não recolhimento ao regime

geral de previdência de parte das contribuições descontadas dos servidores.

É o Voto.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	32,26 %	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 %	66,62 %	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 %	15,29 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	71,04 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput doa 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$	Não

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

	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.	996.628,26	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,27 %	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 contriuição do servidor)	15,19 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

VOTO VENCEDOR

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO. PARECER PRÉVIO. DESCONFORMIDADES. BAIXA GRAVIDADE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. O TCE-PE ao apreciar as contas anualmente prestadas pelos prefeitos e pelo governador sob sua jurisdição (as denominadas "contas de governo") opina, mediante parecer prévio (art. 71, I, c/c art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, I e 86, §1o, III, da Constituição Estadual), para que a Casa Legislativa respectiva aprove ou reprove tais contas, levando em consideração, para tanto, o planejamento governamental, a gestão fiscal, as políticas públicas executadas nas principais áreas de atuação governamental - saúde e educação -, além da situação previdenciária do órgão, da regularidade dos repasses obrigatórios (mormente os duodécimos), transparência pública e obediência aos limites constitucionais e legais, quando da execução do orçamento.
2. Pontual desconformidade em aspectos analisados, a depender da gravidade atribuída, pode ser relevada no contexto existente, para fins de recomendação de aprovação das contas, com ressalvas, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

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, porém, que restou como grave apenas a questão previdenciária, e que este Tribunal, na maior parte dos julgados de Contas de Governo, tem entendido que apenas uma irregularidade relevante não tem o condão de macular as contas anuais por completo;

CONSIDERANDO os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Matheus Emidio de Barros Calado:

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 Terezinha a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Matheus Emidio de Barros Calado, relativas ao exercício financeiro de 2020.

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

1. atentar para o dever de observar o limite de gastos com pessoal previsto na Constituição da República e Lei de Responsabilidade Fiscal;

2. proceder ao recolhimento no prazo legal as contribuições previdenciárias devidas ao respectivo regime previdenciário;

3. adotar as medidas necessárias para alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS;

4. cuidar de empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB apenas quando houver lastro financeiro;

5. evitar a inscrição de Restos a pagar processados a serem pagos com recursos não vinculados sem que haja disponibilidade de caixa, o que compromete o desempenho orçamentário e financeiro do exercício seguinte;

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

6. implementar medidas efetivas com o objetivo de arrecadar as receitas próprias do município e receber créditos da Dívida Ativa.

7. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município.

8. Ajustar a receita corrente líquida do município, deduzindo corretamente os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:

1. Que seja encaminhada essa deliberação e o relatório de auditoria ao Procurador Geral do Ministério Público de Contas para que dê ciência ao Ministério Público Federal das informações atinentes ao não recolhimento ao regime geral de previdência de parte das contribuições descontadas dos servidores.

É o Voto.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

ANEXO ÚNICO - VOTO VENCEDOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	32,26 %	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 %	66,62 %	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 %	15,29 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	71,04 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput doa 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$	Não

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

	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.	996.628,26	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,27 %	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 contriuição do servidor)	15,19 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

PEDIDO DE VISTA PELO CONSELHEIRO MARCOS LORETO NA SESSÃO DO DIA 07/03/2023.

DEVOLVIDO E RETIRADO DE PAUTA SEM OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DE 28/03/2023.

28ª SESSÃO DA PRIMEIRA CÂMARA, REALIZADA EM 15.08.2023

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE:

Muito obrigado, Conselheiro. Com a palavra o patrono.

DR. TOMÁS TAVARES DE ALENCAR, OAB/PE Nº 38.475:

Tomás Tavares de Alencar, representando o Dr. Matheus Emídio de Barros Calado, OAB 38.475.

Bom dia a todos, gostaria de cumprimentar o Presidente desta Câmara, Dr. Eduardo Porto. Cumprimentar o Conselheiro relator, doutor Ruy Harten, cumprimentar o Conselheiro Valdecir Pascoal, o Conselheiro Marcos Loreto em nome de quem cumprimento todos os demais servidores, Conselheiros desta Casa. Cumprimentar também a Dra. Maria Nilda e meus colegas advogados aqui presentes.

Conselheiros, eu gostaria de fazer uma brevíssima, uma sucinta manifestação em relação a este processo. É um processo de prestação de contas de governo de 2020, um ano que todos sabem que foi um ano extremamente complexo, não só da vida dos municípios de Pernambuco, como do Brasil e do mundo, em razão da pandemia do coronavírus, e isso de forma ainda mais acentuada no município do tamanho do município de Terezinha, que é um dos menores municípios do estado de Pernambuco. É um município que conta com uma população de pouco mais de 6 mil pessoas e, portanto, tem um dos menores FPMs do estado, tem o menor FPM do estado, 0,6 o coeficiente, e naturalmente se traduz na redução de todas as receitas.

Então quando tem uma calamidade pública do tamanho da pandemia do coronavírus, vocês podem imaginar o impacto num município que tem uma reduzida capacidade financeira. E aí nesta prestação de contas, como sempre analisado diversos pontos da gestão, houve o cumprimento dos principais limites constitucionais, no nosso entender.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

Houve o cumprimento da educação, o cumprimento dos 60% do FUNDEB, o cumprimento do percentual de saúde. A questão de gasto com o pessoal neste período, em razão da pandemia, ficou suspenso o prazo de recondução. A questão da transparência atingiu o maior índice, foi o índice desejado. E o que efetivamente tem como irregularidade de relevo nessa prestação de contas, no nosso entender, é a questão da previdência. Não houve o recolhimento integral da contribuição previdenciária nem do regime geral, nem do regime próprio.

Em relação ao regime próprio, são quantias pequenas, que inclusive foram recolhidas, ainda que intempestivamente a questão do servidor e patronal, remanescendo uma quantia de menor reprovabilidade em relação a suplementar e o que temos aqui de maior vulto seria a questão do regime geral. Houve um apontamento de 94 mil reais não recolhidos da parte do servidor e 600 e poucos mil da parte patronal ao regime geral.

Em relação a isso, a gente traz um debate primeiro em relação ao sistema de apropriação da Receita Federal, que a cada competência, mês a mês, não é possível ter recolhimento patronal se não teve recolhimento de servidor, porque a sistemática de apropriação da receita não permite essa apropriação. Então, independente de como você paga, ele primeiro apropria o servidor para não constituir uma apropriação indébita, e depois que apropria o patronal. E aí, fazendo esse ajuste na tabela de recolhimentos, a gente verifica que o valor, na verdade, não recolhido de servidor, seria 30 e poucos mil.

Reduz o grau de reprovabilidade, porque a gente sabe que este Tribunal olha com mais atenção e com mais rigor o quantitativo de servidor não recolhido. E esses 30 e poucos mil, foram apenas em dezembro e no décimo terceiro. Então, se a Câmara entender que a tese de exclusão de dezembro e décimo terceiro deve ser acolhida, em razão de que a obrigação de pagamento só era de janeiro do ano subsequente, então se for acolhida essa tese, não teria qualquer quantia não recolhida de servidor também no regime geral.

E a questão do patronal, e aí o que eu gostaria de chamar a atenção aqui com maior ênfase, é que houve o parcelamento integral das contribuições previdenciárias não recolhidas no ano de 2020. Já no exercício 2021, foi o parcelamento especial, que inclusive há uma série de reduções de juros de multa, então há um benefício por ter sido esse parcelamento especial. E aí, nós somos cientes de que o parcelamento de débitos previdenciários não deve isentar de responsabilidade o gestor, salvo se, e aí é a letra expressa da Súmula 8 deste Tribunal, salvo se comprovada grave queda na arrecadação ou motivo de força maior.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

Então eu rogo que seja observado o texto expresso da Súmula 8 para ser acolhido de que, no caso do exercício 2020, tendo havido o parcelamento de débito, tendo havido uma calamidade pública inquestionável, que seja acolhido o texto da Súmula para afastar essa responsabilidade como ensejadora da rejeição das contas.

Por fim, só gostaria também de ressaltar uma jurisprudência que vem se consolidando neste Tribunal, de que quando há apenas uma irregularidade de relevo, ela não seria suficiente para causar rejeição de contas. Como entendo que aqui como relevante teria apenas a questão da previdência também, por isso a tese defensiva deveria ser acolhida.

Agradeço a todos a atenção e desejo uma boa semana de trabalho.

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE:

Muito obrigado, Dr. Tomás. Passo a palavra ao relator, o Conselheiro Ruy.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO W. HARTEN JÚNIOR - RELATOR:

Sr. Presidente, eu digo aqui no meu voto.

LEITURA DO VOTO

> **(...)**
>
> **No que tange à previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2) e a previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2)…**

Esses são os termos da nossa auditoria.

> **… já tive oportunidade de tratar da matéria em diversos julgados de minha relatoria. Aqui, dispenso, como não poderia deixar de ser o mesmo tratamento.**

O senhores já conhecem minha posição, entendo que, em casos que tais, não há irregularidade, não houve usurpação da competência da

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

Câmara. Pelo contrário, a própria Câmara autorizou a abertura de créditos suplementares naqueles limites preconizados, que foram significativos mas não ilimitados. Então, afasto esta irregularidade.

> **…Quanto ao deficit de execução orçamentária no montante de R$ 561.656,64 (Item 2.3), também já tratei dessa matéria em diversos julgados. Peço licença para trazer à colação excerto do voto condutor proferido no bojo do Processo TC nº 18100042-8 (Prestação de Contas de Governo Bodocó 2017).**

Ao fim e ao cabo, aquela questão de déficit de execução orçamentária em que não fica caracterizada a responsabilidade do gestor, que demandaria um exame de sua conduta quanto à obrigatoriedade da limitação de empenhos. Aqui percebe-se que houve limitação de empenhos ainda que de forma tácita, não com todo formalismo. Mas faltou essa análise mais aprofundada, desse aspecto, o que, ao meu ver, afasta a possibilidade de se concluir pela responsabilização do prefeito, em casos que tais.

> **…No que diz respeito ao deficit financeiro de R$ 4.920.074,91 (Item 3.1), a incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5). e a inscrição de restos a pagar, processados e não processados, sem que houvesse dispo- nibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4), é de se dizer, de logo, que traduzem grave situação fiscal. É forçoso dizer também que os indicadores em comento são, ainda que em parte, reflexos do déficit de execução acima já tratado. Aqui, igualmente, tenho por ponto nodal a seguinte indagação: qual a responsabilidade do gestor na formação desses eventos? Como já amplamente explanado, os autos não permitem concluir a presença de falha do gestor no seu dever de levar a cabo a necessária limitação de empenho, que evitaria, potencialmente, o aumento do passivo municipal.**

Aqui também eu faço, trago algumas questões de ordem fática da diminuição, nesse exercício, do percentual de inscrição de restos a pagar não processados, que ele revelou ser irrisório, 0,18% da despesa empenhada e com relação a restos a pagar processados foi de 3,47% e

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

no ano imediatamente anterior foi de 7,25%. Então houve até uma melhora nesse aspecto, embora, ainda, uma situação grave do ponto de vista fiscal.

LEITURA DO VOTO

> **(...)**
>
> **Dito de outra forma, na hipótese de evento da natureza (no caso, a pandemia) que venha a impactar o município, faz-se indispensável comprovar que tal evento deu causa ao inadimplemento de obrigações legais. Do ponto de vista orçamentário-fiscal, é de se esperar que o eventual impacto seja experimentado sob a forma de dispêndios extraordinários voltados ao enfrentamento da pandemia. Mas o que é possível em abstrato requer demonstração em concreto. Mais precisamente, é de se trazer à baila quais ações foram levadas a cabo para o enfrentamento dos efeitos da Covid-19 e que demandaram recursos destinados originalmente ao cumprimento de obrigações previdenciárias, e não outros destinados a despesas menos prementes, não obrigatórias, submetidas à regra da limitação de empenho. Sem tal comprovação não há como se admitir a presença de excludente de responsabilidade pelo débito previdenciário.**
>
> **(...)**

Aqui eu faço mais algumas observações com relação à força maior como excludente de responsabilidade e a necessidade da demonstração cabal de que a inadimplência decorreu desse evento, e continuo aqui:

> **…O defendente traz ainda, como contrarrazões, precedentes deste Tribunal que se inclinam pela regularidade com ressalvas quando se constata uma única irregularidade de relevo. No presente caso, como se verá ao longo deste voto, entendo que, de fato, apenas a irregularidade em apreço ostenta a nota de gravidade. Circunstância que é suficiente, só por si, para a recomendação ao legislativo municipal de rejeição das contas, com fulcro no artigo 59, III, 'b', c/c o Art. 71 ambos da nossa Lei Orgânica.**

Isso no meu entender, mas há outras irregularidades que em algumas decisões desta Corte vêm sendo listadas como capazes de macular as contas. Bom.

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

LEITURA DO VOTO

> **(...)**
>
> **Antes de finalizar, devo deixar assente que aquelas irregularidades acima descritas que não ostentam, em concreto, gravidade poderão, em processo específico (notadamente, a prestação de contas de gestão), ensejar a aplicação de penalidade pecuniária.**

Aqui, Sr. Presidente, eu trago o extrato dos fundamentos sobre a forma de considerandos e vou poupá-los da leitura. E o voto é pela emissão de parecer prévio recomendando à Câmara Municipal de Terezinha a rejeição das contas do Sr. Matheus Emidio de Barros Calado, relativas ao exercício financeiro de 2020. Faço algumas recomendações, e, por fim, determinar à Diretoria de Plenário:

> **1.Que seja encaminhada essa deliberação e o relatório de auditoria ao Procurador Geral do Ministério Público de Contas para que dê ciência ao Ministério Público Federal das informações atinentes ao não recolhimento ao regime geral de previdência de parte das contribuições descontadas dos servidores.**

É o voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE:

Muito obrigado, Conselheiro.

Eu teria um questionamento. Se esses parcelamentos, alegados pela defesa, estão nos autos, desses débitos previdenciários, Vossa Excelência consegue esclarecer se estão ou não?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO W. HARTEN JÚNIOR - RELATOR:

Não, eu não me ative… eu posso checar agora se há o parcelamento. Geralmente é feito o parcelamento e ele vem sendo pago, né? Em geral é isso.

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE:

Certo, minha dúvida é em relação ao encapsulamento da súmula ou não, sabe? Se esse parcelamento existiu ou não. Mas…

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO W. HARTEN JÚNIOR - RELATOR:

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e

Mas eu posso ver, eu posso checar aqui.

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE:

Mas sem problema, sem problema, Conselheiro.

Eu vou prosseguir aqui o julgamento e passo a palavra ao Conselheiro Marco Loreto.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO:

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Relator, Dr. Ruy, sempre com um voto brilhante, mas eu, pedindo todas as vênias ao relator, mantenho o meu posicionamento, independente até da questão do parcelamento ou não, mas como tendo a única coisa de relevo e de peso a previdência, que também considero importante e relevante, mas o nosso entendimento e a minha linha é que quando só resta a questão previdenciária, a gente julga regular com ressalvas.

Então, entendendo todas as motivações que levaram o relator ao julgamento, mas abro uma divergência em relação a regular com ressalvas o voto do município.

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO - PRESIDENTE:

Pois não, Conselheiro.

Eu peço vênia também ao nobre Relator e vou acompanhar a divergência, fazendo, também, essa observação que caso exista, de fato, esse parcelamento, para mim estaria realmente o que está descrito na súmula, com a calamidade e o parcelamento.

Então, assim, respeitando a Súmula da nossa Corte, eu iria pela regularidade com ressalvas, também, neste caso.

Ficando, por maioria de votos, a prolação do Parecer Prévio para o Conselheiro Marcos Loreto.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , Presidente da Sessão : Diverge

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN , relator do processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Diverge

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

O CONSELHEIRO MARCOS LORETO FICOU DESIGNADO PARA LAVRAR O PARECER PRÉVIO

Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 5cb49130-bede-4eb0-b03f-3d49e1fce01e