



## EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO.

**Processo nº 20100237-1 (Prestação de Contas de Governo 2019)**

Unidade Jurisdicionada: Município de Bom Conselho/PE

Relator: Conselheiro Valdecir Pascoal

**DANNILO CAVALCANTE VIEIRA**, já devidamente qualificado nos autos do processo em epígrafe, vem, muito respeitosamente perante Vossa Excelência, através de seus advogados, regulamente, habilitados, consoante procuração em anexo (**Doc. 01**), com supedâneo no art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco) c/c o art. 146 da Resolução TC nº 15/2010 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), apresentar

### DEFESA PRÉVIA

ao Relatório de Auditoria juntado nos referidos autos, relativo à Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Bom Conselho/PE, exercício financeiro de 2019, que apesar de bem fundamentado, não apresentou qualquer irregularidade capaz de desaprovar as contas sob análise, nos termos das razões fáticas e jurídicas que passa a expor.

#### 1. DA TEMPESTIVIDADE:

Cabe destacar que o prazo para apresentação de Defesa Prévia é de 30 (trinta) dias, em conformidade com o art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).

Com efeito, registra-se que no 11 de junho de 2021 houve o deferimento do requerimento de prorrogação do prazo para apresentação de defesa, de modo que o termo final do instrumento defensivo se dará, apenas, **no dia 28 de junho de 2021**. Dessa forma, conclui-se que não estando esgotado o transcurso do prazo defensivo, resta evidenciada a tempestividade da presente manifestação.



## 2. DO ESCORÇO FÁTICO:

Essa Colenda Corte de Contas, no desenvolvimento do seu *mister*, realizou análise da Prestação de Contas de Governo do Município de Bom Conselho, relativa ao exercício de 2019. 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.

Nesse soar, cumpre destacar que o Prefeito Municipal sempre agiu com zelo no cumprimento das suas obrigações governamentais, tanto é que, à exceção da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, o qual importa em correção do percentual, consoante razões delineadas adiante, houve o **cumprimento dos limites constitucionais e legais trazidos na tabela disposta nas páginas 79 e 80 do Relatório de Auditoria**, demonstrando a boa-fé do Interessado e o compromisso do Gestor com o trato da coisa pública. Note-se:

### CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Tabela 9.3 Limites Constitucionais e Legais					
	Especificação	Valor (R\$) ou Limite Legal	Fundamentação Legal	% ou Valor Aplicado (R\$)**	Situação**
DIFERENTES	• Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores.	• R\$ 3.040.852,01	• CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC n° 25)	R\$ 3.040.852,01	Cumprimento
	• Despesa Total com Pessoal	• 54% da RCL	• Lei Complementar n° 101/2000, art. 20.	1° Q. 49,33% 2° Q. 50,30% 3° Q. 50,69%	Cumprimento Cumprimento Cumprimento
DÍVIDA	• Dívida consolidada líquida (DCL).	• 120% da RCL.	• Resolução n° 40/2001 do Senado Federal.	30,34%	Cumprimento
EDUCAÇÃO	• Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	• 25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	• Constituição Federal, art. 212.	24,52%	Descumprimento
	• Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	• 60% dos recursos do FUNDEB.	• Lei Federal n° 11.494/2007, art. 22.	64,79%	Cumprimento
	• Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	• Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	• Lei Federal n° 12.494/2007, art. 21, § 2°.	0,00%	Cumprimento
SAÚDE	• Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	• 15% da receita vinculável em saúde.	• Lei Complementar n° 141/2012, art. 7°.	28,37%	Cumprimento

Tabela 9.3 Limites Constitucionais e Legais					
	Especificação	Valor (R\$) ou Limite Legal	Fundamentação Legal	% ou Valor Aplicado (R\$)**	Situação**
PREVIDÊNCIA	• Limite das alíquotas de contribuição – Servidor Ativo (S)	• S ≥ 11%	• Constituição Federal, art. 149, § 1°.	11,00%	Cumprimento
	• Limite das alíquotas de contribuição – Aposentados (S)	• S ≥ 11%	• Lei n° 9.717/98, art. 3°.	11,00%	Cumprimento
	• Limite das alíquotas de contribuição – Pensionistas (S)	• S ≥ 11%	• Lei n° 9.717/98, art. 3°.	11,00%	Cumprimento
	• Limite das alíquotas de contribuição – patronal Não Segurado (E)	• S ≤ E ≤ 25	• Lei Federal n° 9.717/98, art. 3°.	19,77%	Cumprimento



Outrossim, no que se referem as demais irregularidades apontadas pela Equipe Técnica, à exceção da gestão previdenciária do Município, imperioso é reconhecer que as



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 em momento algum agiu com desprezo pela legislação regente da matéria, com má-fé, dolo ou culpa, razão pela qual não poderia ser responsabilizado pelas mesmas.

Muito pelo contrário, o Interessado agiu diligentemente durante todo o exercício financeiro de 2019, empreendendo um esforço enorme para manter o Município de “de pé” em meio à severa e incontroversa instabilidade financeira atravessada pelo país, além da **grave crise hídrica que assolou a municipalidade naquele período**, causando prejuízos e danos imensuráveis ao Município e sua população, em virtude da escassez de água.

A estiagem atingiu índices tão alarmantes que o Estado de Pernambuco editou Decreto declarando **Situação de Emergência (Doc. 02)**, o que demonstra de forma inconteste que se tratava de uma situação anômala, inevitável, e extremamente gravosa à população, à administração, a saúde pública e a economia local, sobrecarregando demasiadamente as finanças da municipalidade. Vejamos:



#### Notícias:

“SECA ATINGE 70% DA ÁREA TERRITORIAL DE PERNAMBUCO”

Fonte: <https://interior.ne10.uol.com.br/noticias/2020/10/22/seca-atinge-70porcento-da-area-territorial-de-pernambuco-197425>

“MAPAS MOSTRAM RANKING DA SECA NOS ESTADOS DO NORDESTE”

Fonte: <https://www.fundaj.gov.br/index.php/documentarios-e-estudos-sobre-as-secas/10728-mapas-mostram-ranking-da-seca-nos-estados-do-nordeste>

Dessa forma, Nobres Conselheiros, tendo em vista que nenhuma legislação deve ser interpretada de forma isolada e absoluta, mas sim de forma sistemática e teleológica, considerando a contextualização da sua aplicação e o ordenamento como um todo unitário, alguns fatores externos precisam ser, **PRIORITARIAMENTE**, observados no julgamento das Contas sob análise, quais sejam:



- (i) As incongruências apresentadas nas gestões orçamentária, financeira e patrimonial além de serem tidas como falhas formais por essa Corte de Contas, não podem ser atribuídas ao Interessado, posto que demandam expertise e conhecimento técnico específico na feitura de textos normativos, balanços contábeis e análises financeiras, o qual o Interessado não possui, de modo que houve a delegação de competência para servidores das áreas específicas para tal fim;
- (ii) A crise hídrica vivenciada pela municipalidade, motivo de força maior que acabou por sobrecarregar os combalidos cofres municipais, impedindo o adimplemento integral de todas as obrigações municipais.
- (iii) Tratar-se de Prestação de Contas com apenas uma irregularidade de relevo, o que não tem o condão de ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição destas.

Imperioso ressaltar, nesse aspecto, que após as explicações pertinentes, restará demonstrado que houve o cometimento de **apenas uma irregularidade de relevo** no presente exercício, relacionada a gestão previdenciária do Município, de modo que, conforme firme jurisprudência dessa Corte, não teria essa, sendo única, o condão de macular as Contas de todo o exercício financeiro sob análise, devendo ser emitido parecer prévio pela aprovação, ainda que com ressalvas, das Contas sob análise.

Desta feita, entendendo o Interessado pela necessidade de prestar esclarecimentos quanto às irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria, 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. DO MÉRITO

#### 3.1. DOS ITENS 2 E 3 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – ORÇAMENTO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO.

O Relatório de Auditoria trouxe em seu Resumo Conclusivo, especificamente no item 10.1, as irregularidades e deficiências identificadas por essa Corte de Contas quando da análise do Orçamento, Finanças e Patrimônio do Município de Bom Conselho/PE no exercício de 2019.



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 contribuído, ainda que minimamente, para efetivação de qualquer dano ao erário, ou a intenção de descumprir preceitos constitucionais e legais, de modo que as falhas aqui apontadas, além de serem de **natureza formal**, não devem a ele ser atribuídas, 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 técnico específico, de modo que merece o Defendente ser completamente isentado dos apontamentos em questão, consoante restará demonstrado nas **ponderações expostas** a seguir:

ORÇAMENTO	
DEFICIÊNCIAS	APONTAMENTOS
[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1).	<ol style="list-style-type: none"><li>1. As Receitas correntes e intra-orçamentárias correntes, em verdade, resultou em arrecadação cujo percentual correspondeu a 94,78% do valor estimado, assim como a receita arrecada atingiu a margem de 85,07% do valor previsto, demonstrando que os valores foram previstos dentro da realidade de arrecadação do município (<b>Doc. 03</b>)</li><li>2. As receitas de Capital e Intra-orçamentária não estão sob a gerência da gestão municipal, o que, naturalmente, comprometeu a previsão;</li><li>3. Não há conduta imputável ao Defendente que tenha acarretado uma previsão de Receita Municipal em desconformidade à realidade, sendo certo que as margens estabelecidas atenderam a valores razoáveis, dentro do que se podia prever para o orçamento municipal.</li></ol>
[ID.02] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Importante destacar 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;</li><li>2. Os créditos adicionais foram abertos, em sua totalidade, com fonte de recursos provenientes da anulação de despesas;</li><li>3. Não houve alteração do valor global da despesa fixada;</li><li>4. O limite formal de créditos adicionais estabelecido na LOA foi respeitado;</li></ol>



	<p>5. A Lei Orçamentária do Município de Bom Conselho seguiu os trâmites legais, sendo aprovada pelo Poder Legislativo sem veto aos artigos 8º e 9º, que estabelecem os percentuais para abertura de créditos suplementares.</p> <p>6. Jurisprudências dessa Corte de Contas tratando como falha meramente formal: <b>Processo nº 18100703-4</b>, Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de Joaquim Nabuco, Rel. Cons. Marcos Loreto, julgado em 21/05/2020 e <b>Processo nº 16100012-5</b>, Prestação de Contas de Governo de 2015, Município de Bodocó, Rel. Cons. João Carneiro Campos, julgado em 04/10/2018.</p>
<p>[ID.04] Programação financeira deficiente (Item 2.2).</p> <p>[ID.05] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).</p> <p>[ID.03] Não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).</p>	<p>1. A programação financeira e o cronograma mensal de desembolso apresentaram um certo distanciamento entre as receitas e despesas, especialmente, em razão da frustração de repasses de transferências pelos governos Federal e Estadual, o que não estava no âmbito de controle do Defendente;</p> <p>2. No tocante à Programação Financeira sem especificação em separado, cumpre esclarecer, com a devida vênia, que tal requisito não é uma obrigatoriedade da Lei Complementar Federal nº 101 de 4 de maio de 2000, conforme se verifica na previsão do art. 13 do referido diploma legal.<sup>1</sup></p> <p>3. É claramente perceptível que a programação financeira, o cronograma de execução mensal de desembolso e os demonstrativos contábeis são instrumentos técnicos complexos, que demandam a necessidade de formação e expertise técnica, não podendo o Interessado responder por ausência ou eventuais falhas não identificáveis pelo homem médio;</p> <p>4. 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 processos que apresentam as mesmas incongruências: <b>Processo nº 18100751-4</b>, Prestação de Contas de Governo 2017, Município de São José do Egito, Rel. Cons. Ranilson</p>

<sup>1</sup> Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, **quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.**



	Ramos, julgado em 14/07/2020; <b>Processo nº 18100711-3</b> , Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de Itapetim, Rel. Cons. Carlos Neves, julgado em 14/07/2020 e <b>Processo nº 1450061-9</b> , Prestação de Contas de Governo de 2013, Município de Floresta, Relator Cons. Carlos Porto, julgado em 13/01/2015.
[ID.06] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 8.605.191,16, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4);	<ol style="list-style-type: none"><li>1. De acordo com Balanço Orçamentário do Município (<b>Doc. 03</b>), as despesas liquidadas foram de R\$ 109.102.931,33, o que se mostra compatível com a Receita arrecadada de R\$113.653.113,59;</li><li>2. Parte das despesas foram inscritas como <b>Restos a Pagar Não Processados</b>, ou seja, não tiveram sua execução efetivada, por este motivo não podem ser consideradas como obrigações;</li><li>3. O Município iniciou o ano de 2019 com um saldo de caixa e equivalente de caixa de R\$ 5.934.820,38, restando para o exercício seguinte o montante de R\$ 6.988.506,13 (<b>Doc. 04</b>).</li><li>4. Esta inconformidade decorre da conjuntura de instabilidade vivida e 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 envio ao campo das recomendações: <b>Processo 18100393-4</b>, Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de Abreu e Lima, Relator Carlos Porto, julgado em 25/06/2020; <b>Processo nº 18100519-0</b>, Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de São José do Belmonte, julgado em 07/05/2020 e <b>Processo TCE-PE nº 15100122-4</b>, Prestação de Contas de Governo do Município de Bodocó, Exercício de 2014, julgado em 11/10/2016, Rel. Cons. Marcos Loreto.</li></ol>

FINANÇAS E PATRIMÔNIO	
DEFICIÊNCIAS	APONTAMENTOS
[ID.07] Deficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1).	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Falhas de menor gravidade, as quais não são suficientes para macular a Prestação de Contas;</li><li>2. Ademais, convém destacar que o Balanço Patrimonial (<b>Doc. 05</b>) apresenta nota explicativa que esclarece as fontes negativas. Diante do</li></ol>
[ID.08] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço	exposto, resta evidenciado que o Balanço Patrimonial e controles contábeis são eficientes, e seguem a metodologia estabelecida pela Portaria Conjunta STN/SOF n.º 06, de 18 de dezembro de 2018, inexistindo ineficiência.



<p>Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).</p>	<p>3. A identificação dos equívocos relatados não pode ensejar o julgamento irregular das contas do Prefeito Municipal, <b>em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade</b>, que são corolários do Estado Democrático de Direito e sempre observados nas decisões desse Tribunal: <b>Processo nº 18100519-0</b>, Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de São José do Belmonte, Rel. Cons. Marcos Loreto, julgado em 07/05/2020; <b>Processo nº 18100783-6</b>, Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de Lagoa dos Gatos, Rel. Cons. Carlos Neves, julgado em 12/05/2020 e <b>Processo nº 18100752-6</b>, Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de Granito, Rel. Cons. Carlos Neves, julgado em 27/02/2020.</p>
<p>[ID.09] Balanço Patrimonial do RPPS e do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).</p>	<p>1. O Balanço Patrimonial do Município<sup>1</sup> e do RPPS trazem memória de cálculo das provisões atuariais por meio das Notas 23 e 3.1, respectivamente, (<b>Docs. 05 e 06</b>), permitindo o cruzamento dos dados apresentados na Avaliação Atuarial e aqueles registrados nos Balanços, evidenciando a correta contabilização e a inexistência de inconsistências.</p>
<p>[ID.10] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).</p>	<p>2. Deve ser considerado o período de crise hídrica e consequente instabilidade financeira vivenciada pelo Município, o que repercute diretamente na análise da liquidez do ente;</p> <p>3. Ademais, da análise da tabela 3.5.a, apresentada à folha 35 do Relatório de Auditoria, constata-se uma melhora da liquidez imediata do município, onde o índice aumentou de 0,12 em 2018 para 0,15 em 2019. Da mesma forma, quanto à liquidez corrente, indicada na tabela 3.5.b, fl. 35 do Relatório de Auditoria, verifica-se que entre os exercícios de 2018 e 2019 houve um aumento de 0,17 para 0,19.</p> <p>4. É salutar que a “liquidez” apontada pela Auditoria deve ser ponderada, de sorte que não possui o condão de macular as contas em análise, conforme jurisprudência dessa Egrégia Corte de Contas: <b>Recurso Ordinário nº 1502308-4</b>, Prestação de Contas de Governo 2012, Município de Santa Cruz do Capibaribe, Rel. Cons. Teresa Duere, julgado em 15/07/2015 e <b>Processo nº 1490091-9</b>, Prestação de Contas de Governo de 2013, Município de Saloá, Rel. Cons. Adriano Cisneiros, julgado em 26/05/2015.</p>

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-se que os supracitados Achados sejam mitigados e levado ao campo das recomendações, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

### 3.2. DO ITEM 4 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES

Acerca desse item, o Relatório de Auditoria apontou que o Município de Bom Conselho cumpriu com o disposto no caput do art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal, e com o limite da Lei Orçamentária Anual, tendo efetuado o repasse de R\$ 3.040.852,01, o que corresponde a 7% em relação à receita efetivamente arrecadada em 2018. Contudo, aponta-se que os repasses não foram efetuados até o dia 20 de cada mês, em desobediência a precisão do inciso II do parágrafo 2º do artigo 29-A da Constituição Federal.

Como se vê, a falha em tela possui natureza **nitidamente formal e pontual**, não comprometendo a manutenção e independência do Poder Legislativo Municipal, especialmente, porque nos meses de ocorrência do atraso, tratava-se de quantia irrisória (do valor mensal devido), havendo atrasos circunstanciais em período igualmente inexpressivos (conforme se observa na Tabela de fls. 38/39 do Relatório de Auditoria), motivo pelo qual deverá ser relativizada com base nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, sendo certo que a questão não é falha relevante, cabendo, no máximo, a expedição de determinação, nos termos de diversas decisões proferidas por esse egrégio Tribunal, à exemplo dos processos:

**(...) CONSIDERANDO que o repasse a menor do duodécimo destinado ao Poder Legislativo é pouquíssimo expressivo (apenas R\$ 14.293,39, ou 1,18% do total devido); CONSIDERANDO o disposto nos artigos 77, inciso I, parágrafos 3º, 4º e 78 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco); Voto, preliminarmente, pelo conhecimento do presente Recurso ordinário, haja vista a satisfação dos pressupostos de admissibilidade atinentes à espécie, e, no mérito, dou-lhe provimento, de forma que o Parecer Prévio relativo às contas do Sr. Rogério Araújo Leão do exercício de 2011 passe a recomendar ao legislativo municipal a aprovação com ressalvas.**

*(TCE-PE Nº 1302710-4. Prestação de Contas de Governo do Município de São José do Belmonte, exercício 2011)*

**CONSIDERANDO que o repasse a menor do duodécimo à Câmara Legislativa, apesar de tratar-se de irregularidade gravíssima, que atenta contra o Artigo 29-A § 2º, inciso**



**III da Constituição Federal - CF/88, se deu em valor pouco significativo, sendo muito inferior, inclusive, à devolução de recursos repassada pela Câmara à Prefeitura ao final do exercício;**

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal, Voto pela emissão de Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Caruaru a aprovação, com ressalvas, das contas do Prefeito, Sr. José Queiroz de Lima, relativas ao exercício financeiro de 2009, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco, E, CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II, VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 61, § 2º, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), Julgo regulares, com ressalvas, as contas do Sr. André Alexei Lyra Câmara, Secretário dos Negócios da Fazenda Municipal e Ordenador de Despesas, relativas ao exercício financeiro de 2009.

(TCE-PE Nº 1040087-4. Prestação de Contas de Governo do Município de Caruaru, exercício 2009).

Assim, requer-se o afastamento da presente falha, consoante o amplo entendimento desse Tribunal de Contas, por ser dá mais lúdima justiça.

### 3.3. DO ITEM 5 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – RESPONSABILIDADE FISCAL.

No que se refere à Gestão Fiscal do Município de Bom Conselho no ano de 2019, a equipe técnica do TCE/PE trouxe como única irregularidade a “*Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio*”, no valor de 5.686.087,09, devendo ser observado, dessa forma, que:

1. Os restos a pagar inscritos em 2019 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 complementou em razão da ausência de pagamento;
2. Os valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados, tratam-se de despesas que ainda não se efetivaram (não passara pela fase de liquidação), não devendo ser consideradas como débitos a pagar; conforme artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64;<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do



3. No que se refere aos Restos a Pagar Processados, importa considerar o saldo disponível na conta registrada no Balanço Patrimonial, que evidenciou o montante de R\$ 6.988.506,13 (**Doc. 05**), saldo esse suficiente para cobertura dos restos processados inscritos.

Portanto, o apontamento em tela não possui o condão de macular a prestação de contas sob análise, ante a ausência de gravidade do fato, sendo este o entendimento adotado por esse ilustre Tribunal de Contas:

**[ID.10] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos vinculados e não vinculados, sem que houvesse disponibilidade de caixa.**

*(...) Via de regra, os Restos a Pagar não processados não configuram, em termos jurídicos, uma dívida real se não houve a liquidação da despesa, porém, na prática, a dívida pode ter ocorrido e não ter sido devidamente reconhecida pelo órgão competente. Existe também a possibilidade de tais despesas serem liquidadas no exercício seguinte. Embora os restos a pagar não processados possam ser cancelados, segundo a legislação pertinente, devem ser cancelados se, após um ano da sua inscrição, a despesa não for liquidada. E isso ocorre rotineiramente com parte deles. Apesar disso, considerando que a inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte, mantenho os termos do relatório de auditoria. **A irregularidade em tela, porém, não enseja, ao meu ver, a rejeição das contas do interessado.***

*(...) 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 as irregularidades apontadas pela Auditoria não causaram dano ao Erário nem têm o condão de ensejar a rejeição das presentes contas;*

*CONSIDERANDO que foram cumpridos todos os limites constitucionais e legais; Sebastião Cabral Nunes: 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 Quixaba a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). Sebastião Cabral Nunes, relativas ao exercício financeiro de 2017.***

*(Processo nº 18100786-1, Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de Quixaba, Rel. Cons. Ranilson Ramos, julgado em 02/06/2020)*

---

respectivo crédito. § 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.



**CONSIDERANDO a inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos não vinculados para lastreá-los; CONSIDERANDO que, inobstante ter havido a extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal pelo Poder Executivo Municipal, ao comprometer 63,20% da RCL no 3º quadrimestre do exercício, contrariando o art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Prefeitura ainda estaria dentro do prazo para a recondução da DTP aos limites previstos na LRF, nos termos do disposto no art. 23, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal;**

**(...) 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 São José do Belmonte a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). Francisco Romonilson Mariano De Moura, relativas ao exercício financeiro de 2017.**

**(Processo nº 18100519-0, Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de São José do Belmonte, Rel. Cons. Marcos Loreto, julgado em 11/05/2020)**

**CONSIDERANDO, no entanto, as falhas de controle constatadas, desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de controle orçamentário, financeiro e patrimonial, em especial os artigos 85 e 89 da Lei Federal no 4.320/64;**

**CONSIDERANDO o déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.726.604,27, assim como o déficit financeiro da ordem de R\$ 2.514.337,66, revelando a insuficiência de recursos para cumprir com todas as obrigações inerentes ao Município, tendo ocorrido um aumento de 224,24% de Restos a Pagar Processados, em relação ao exercício anterior;**

**(...) 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 Frei Miguelinho a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). Adriana Alves Assunção Barbosa, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2017.**

**(Processo 18100339-9, Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de Frei Miguelinho, Rel. Cons. Carlos Neves, julgado em 14/07/2020)**

Assim, requer-se o afastamento da presente falha, consoante o amplo entendimento desse Tribunal de Contas, por ser dá mais lúdima justiça.



### 3.4. DO ITEM 6 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – EDUCAÇÃO.

Quanto ao presente item, o Relatório trouxe como irregularidades duas questões: “[ID.15] Descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (Item 6.1) e [ID.16] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3)”, as quais serão integralmente refutadas consoante razões delineadas a seguir:

Acerca dos recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, a Equipe Técnica do TCE-PE apontou que o Município teria investido o percentual de 24,52%, o que afrontaria a previsão constitucional do art. 212. Todavia, data máxima vênua, cumpre esclarecer que não assiste razão o Relatório de Auditoria quanto a tal apontamento, uma vez que o cálculo de tal percentual incorreu em erro, já que, em verdade, a aplicação feita pela municipalidade alcançou o percentual de 26,88%, respeitando, portanto, o limite constitucional estabelecido para matéria. (**Doc. 07**).

Detalhando a questão, em correção do percentual acima indicado, cabe ponderar que nos termos do Apêndice VII do Relatório de Auditoria, especificamente, na linha 2.3, constou **o valor de R\$ 148.628,54**, referente aos Restos a Pagar Não-Processados da Educação Infantil e Ensino Fundamental pagos em 2019. Todavia, tal informação se mostra equivocada, considerando que a quantia de R\$ 148.628,54 se referiu, apenas, ao Resto à Pagar pertinente ao FUNDEB, sendo certo que o valor efetivamente pago para o referido item no exercício correspondeu ao **montante de R\$ 597.544,27**, conforme se verifica na Relação Consolidada de Restos a Pagar Inscritos em Exercícios Anteriores e Pagos no Exercício, no Documento 34 da Prestação de Contas, pág. nº 09 (**Doc. 08**). Sendo assim, tem-se como inexistente a falha suscitada neste item da Prestação de Contas, cabendo, de logo, o seu afastamento do presente procedimento.

Além disso, ainda que o cálculo supra não fosse admitido, o que se cogita apenas em atenção ao princípio da eventualidade, cumpre registrar que o percentual de inaplicação foi ínfimo, tendo em vista que se foram investidos 24.52%, o descumprimento do índice seria de, apenas, -0,48%, o descumprimento do índice seria de, apenas, -0,48%, o que naturalmente não possui gravidade hábil a macular as Contas sob açoite.



Não é demais lembrar que essa Corte de Contas possui jurisprudência pacífica relativizando a irregularidade acerca da não aplicação do percentual legal tanto na educação quanto na saúde **quando a infringência é de pequena monta**, de acordo com as decisões dispostas a seguir, que entenderam pela emissão de Parecer Prévio recomendando as Câmaras Municipais a aprovação com ressalvas das contas dos gestores responsáveis:

*(...) **No item referente à aplicação na remuneração do magistério abaixo do mínimo de 60%, a equipe de auditoria apurou o percentual de 52,47% dos recursos anuais totais, descumprindo a exigência contida no artigo 22 da Lei Federal nº 12.494/07.***

***(...) CONSIDERANDO que a defesa elidiu, em parte, as irregularidades apontadas no supracitado Relatório;***

***CONSIDERANDO a aplicação de 52,47%, na remuneração dos profissionais de magistério, abaixo do limite mínimo de 60% previsto no artigo 22 da Lei Federal nº 12.494/07;***

*(...) CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados como o artigo 75, da Constituição Federal, Voto pela emissão de Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Rio Formoso a **aprovação, com ressalvas, das contas do Prefeito, Sr. Hely José de Farias Júnior, relativas ao exercício financeiro de 2009**, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.*

*(Processo 1030059-4, Prestação de Contas de Governo de 2009, Município de Rio Formoso, Rel. Cons. Romário Dias, julgado em 27/03/2012).*

***CONSIDERANDO o descumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, quando o Município aplicou 23,28% das receitas ali referidas na manutenção e desenvolvimento do ensino;***

*CONSIDERANDO, contudo, os índices positivos do IDEB, assim como **o histórico de aplicação do percentual previsto no artigo 212 da Constituição Federal nos demais exercícios, em que se superou o patamar mínimo;***

*CONSIDERANDO as irregularidades evidenciadas na contratação de atrações artísticas; CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria, do Laudo de Auditoria, das Notas Técnicas de Esclarecimento, do Parecer do MPCO, das defesas e demais documentos acostados;*

*CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, 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),*

*Em julgar **REGULARES, COM RESSALVAS**, as contas do responsável, Sr. Yves Ribeiro de Albuquerque. Deixar de aplicar multa por conta da preclusão prevista no § 6º do artigo 73 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).*



(Processo nº 0810055-0, Prestação de Contas de Governo 2007, Município de Paulista, Rel. Cons. Carlos Pimentel, julgado em 06/11/2014)

(...) 2. **Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual abaixo do legalmente permitido.**

**A Auditoria apurou que o Município aplicou 24,66% da receita de impostos e transferências aplicável ao ensino, não cumprindo a exigência de aplicação mínima de 25%, contida no caput do art. 212 da Constituição Federal.**

(...) Irregularidade mantida. Entretanto, levando em consideração tratar-se do primeiro exercício do interessado à frente do Executivo Municipal e o histórico de cumprimento do referido limite legal, bem como em atenção aos princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade, **entendo que o descumprimento não atingiu percentual relativamente significativo a ponto de macular a aprovação das contas sob análise.**

(...) CONSIDERANDO o descumprimento do limite mínimo de 25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino, **embora em percentual pouco significativo para macular as contas, ficando apenas 0,34% abaixo do limite estabelecido pelo art. 212 da Constituição Federal;** (...) EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Timbaúba **a aprovação com ressalvas das contas** do(a) Sr(a). Ulisses Felinto Filho, relativas ao exercício financeiro de 2017.

(Processo 18100546-3, Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de Timbaúba, Relator Carlos Porto, julgado em 17/12/2019).

(...) 2. **CONSIDERANDO** que o percentual aplicado em Saúde, **correspondente a 13,23%**, evidencia um **valor próximo ao mínimo constitucionalmente exigido (15%), existindo Pareceres Prévios precedentes**, referentes a prestações de contas, inclusive de minha Relatoria, opinando pela regularidade, com ressalvas, das contas, ainda que o percentual aplicado tenha sido inferior ao mínimo constitucionalmente determinado;

(Processo nº 0910050-7, Prestação de Contas de Governo de 2008 do Município de Paulista, julgado em 12/12/2013)

(...) **CONSIDERANDO** que a única falha remanescente capaz, em tese, de ensejar a rejeição das contas não se revela grave, em concreto, **uma vez que o percentual a menor de gastos em saúde (1,9%) se revela muito desproporcional aos percentuais a maior observados em 04 (quatro) dos exercícios da mesma gestão.** Além do que, importantes índices da saúde não sofreram impacto negativo;

(Processo nº 16100102-6, Prestação de Contas de Governo de 2015 do Município de Cortês, julgado em 12/12/2019)

Por fim, é importante destacar, que não houve prejuízo ao Município, considerando a melhora de todos os índices relacionados a educação em 2019, com a diminuição do fracasso



escolar, bem como cumprimento da meta do MEC para os anos iniciais do ensino fundamental, reforçando-se a necessidade de relativização do presente Achado.

Dando continuidade aos pontos trazidos pelo Relatório de Auditoria acerca da Gestão da Educação, tem-se que o Município recebeu do FUNDEB o montante de R\$ 34.350.678,87, entretanto, realizou despesas que alcançaram a cifra de R\$ 34.367.549,21, concluindo a auditoria que, em 2019, teriam sido realizadas despesas sem lastro financeiro na quantia de R\$ 16.870,34, conforme detalhado no Item 6.3. do Relatório de Auditoria.

Todavia, esse Tribunal deve observar os seguintes esclarecimentos:

1. A priori, cabe ponderar que no exercício financeiro de 2020 o Governo Federal reconheceu a existência de valores repassados a menor no exercício de 2019, no montante de R\$ 268.039,96, no tocante ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, receita que fora creditada em 30 de abril de 2020 (**Doc. 09**), sendo tal quantia mais do que suficiente para fazer face a suposta despesa sem lastro financeiro apontada nos autos em epígrafe. Logo, em verdade, com aplicação correta do repasse inexistiria a falha em tela, o que impõe a necessária relativização desse achado.

2. Além disso, é importante destacar, também, que ao final do exercício de 2019, o saldo financeiro da conta FUNDEB foi no valor de R\$ 412.148,07;

3. Ademais, não é novidade que muitas vezes, no âmbito do municipal, os recursos destinados para manutenção da educação básica (FUNDEB) não são suficientes para cobrir as necessidades de pagamento das folhas e encargos dentro do exercício financeiro, de modo que as despesas inscritas em restos a pagar, identificadas pela auditoria como sem lastro financeiro, na verdade, trataram-se da contrapartida de recursos próprios necessários ao fornecimento de serviços à população.

4. Não se pode esquecer que no exercício auditado, as despesas com remuneração dos profissionais do magistério da educação básica perfizeram R\$ 22.255.910,37, equivalente a 64,79% dos recursos anuais do FUNDEB;

Assim, diante de todo o exposto, deve o Achado em epígrafe ser remetido ao campo das recomendações, conforme farta jurisprudência dessa ínclita Corte de Contas, nos termos abaixo:





(...) *Gestão da Educação:*

(...) O Relatório Preliminar, em seu item 6 (doc. 66, pp. 57-58), informa que a Prefeitura Municipal de Frei Miguelinho **empenhou e vinculou despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício.** Na sua peça de defesa (doc. 74), a interessada registra que: (...) as despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB em 2017, embora não possam ser quitadas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do exercício de 2018, podem ser quitadas com recursos próprios. Ademais, a verificação em tela deverá ser realizada na Prestação de Contas do exercício de 2018, quando a Auditoria poderá constatar com quais recursos foram pagas as referidas despesas. Nesse sentido, resta mantida a irregularidade, **sendo digna de determinação.**

(...) **CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios:**

(...) EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Frei Miguelinho **a aprovação com ressalvas das contas** do(a) Sr(a). Adriana Alves Assunção Barbosa, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2017.

(Processo 18100339-9, Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de Frei Miguelinho, Relator Carlos Neves, julgado em 14/07/2020).

(...) **Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício:**

(...) Mantenho, portanto, os termos do relatório de auditoria, **recomendando** que o gestor municipal se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, o saldo contábil da conta do referido fundo, então negativo, deve ser recomposto em montante equivalente ao valor despendido.

(...) CONSIDERANDO que as demais irregularidades apontadas pela Auditoria **não causaram danos ao Erário nem têm o condão de ensejar a rejeição das presentes contas:**

CONSIDERANDO os princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade;

(...) EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de São José do Egito a **aprovação com ressalvas das contas** do(a) Sr(a). Evandro Perazzo Valadares, relativas ao exercício financeiro de 2017.

(Processo 18100751-4, Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de São José do Egito, Relator Ranilson Ramos, julgado em 14/07/2020).

(...) **Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício:**

(...) também a realização de despesas com recursos do Fundo sem lastro financeiro, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte. Mantenho, portanto os



termos do relatório de auditoria, **recomendando** que o gestor municipal se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, o saldo contábil da conta do referido fundo, então negativo, deve ser recomposto em montante equivalente ao valor despendido.

(...) **CONSIDERANDO que as demais irregularidades apontadas pela Auditoria não causaram dano ao Erário nem têm o condão de ensejar a rejeição das presentes contas;**

CONSIDERANDO os princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade;

(...) EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Jucati a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Jose Ednaldo Peixoto De Lima, relativas ao exercício financeiro de 2017.

(Processo 18100867-1, Prestação de Contas de Governo de 2017, Município de Jucati, Relator Ranilson Ramos, julgado em 25/06/2020).

Dessa forma, deve haver a emissão de parecer prévio pela regularidade da presente prestação de contas, ainda que com ressalvas.

### 3.5. DOS ITENS 3.4 E 8 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – DA PREVIDÊNCIA GERAL E PRÓPRIA.

No tocante aos itens em epígrafe, o Relatório de Auditoria apontou que houve:

- (i) Recolhimento parcial das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral da Previdência Social, restando como não recolhido o montante de R\$ R\$ 305.707,15, sendo R\$ 30.306,40, referentes às contribuições retidas dos servidores e R\$ 275.400,75, referente à contribuição patronal;
- (ii) Recolhimento parcial das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Próprio da Previdência Social, restando como não recolhido o montante de R\$ 2.850.889,41, sendo R\$ 1.633.767,28 referentes à contribuição patronal ordinária e R\$ 1.217.122,13, referente à contribuição patronal suplementar;
- (iii) RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 3.149.071,79, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).
- (iv) RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 46.262.472,38 (Item 8.2)



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

### **3.5.1. 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 máxima vênua a envergadura técnica dessa Douta Corte de Contas, as **tabelas 3.4.a e 3.4.b (capítulo 3) e tabelas 8.3.a e 8.3.b (capítulo 8)**, pertinentes, respectivamente, aos débitos previdenciários do Regime Geral e do Regime Próprio, foram equivocadamente confeccionadas, cabendo a sua retificação, conforme a política de apropriação da Receita Federal do Brasil – RFB e aos precedentes do TCE-PE sobre o assunto, note-se:

Pois bem, inicialmente, 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 **ao RGPS**, 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.

Neste sentido, esclarece a Nota Codac/Cobra/Dipej nº 57, de 17 de março de 2020, emitida pela Receita Federal Brasil (**Doc. 10**), através da qual a própria RFB reconhece explicitamente como se dá sua sistemática de apropriação, leia-se:



“3. Dessa forma, informa-se que o texto relativo às regras do sistema de cobrança previdenciária **prevê que a apropriação primeiramente ocorre na rubrica segurados para, posteriormente, se apropriar na rubrica patronal.** Tal sequência foi estabelecida com fulcro na premissa de proteção do contribuinte da incorrência de crime de Apropriação Indébita, baseada no artigo 168-A do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal):

“Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional: (Incluído pela Lei no 9.983, de 2000)

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.”

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 **não houve ausência de recolhimento da parte do servidor**, senão vejamos:

**Contribuição dos Servidores ao RGPS**

Competência	Retida (a)	Recolhido	Não recolhidas
Janeiro	80.454,34	80.454,34	0,00
Fevereiro	79.105,76	79.185,60	- 79,84
Março	79.513,03	79.513,03	0,00
Abril	80.116,23	81.007,91	-891,68
Mai	82.174,27	82.254,11	-79,84
Junho	86.691,85	86.771,69	-79,84
Julho	87.266,39	87.464,21	-197,82
Agosto	95.936,03	96.075,87	-139,84
Setembro	94.163,27	94.163,27	0,00
Outubro	95.111,88	95.111,88	0,00
Novembro	95.249,67	95.249,67	0,00
Dezembro	94.826,26	94.826,26	0,00
13º salário	84.129,51	84.129,51	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.134.738,49</b>	<b>1.136.207,35</b>	<b>-1468,86</b>

**Contribuição Patronal ao RGPS:**

Competência	Devida	Benefício pago diret.	Recolhida	Não recolhidas
Janeiro	212.715,03	3.340,28	195.934,17	13.440,58
Fevereiro	208.974,89	3.293,74	189.345,67	16.335,48
Março	210.007,87	3.228,14	59.937,9	146.841,83
Abril	213.263,76	3.181,60	190.491,84	19.590,32
Mai	218.527,34	3.490,54	195.531,04	19.505,76
Junho	229.448,16	3.706,40	206.306,66	19.435,10
Julho	230.441,68	3.378,40	207.263,38	19.799,90
Agosto	250.124,47	3.701,08	226.546,37	19.877,02
Setembro	247.612,56	3.640,80	224.043,65	19.928,11
Outubro	250.013,03	3.640,80	226.900,72	19.471,51
Novembro	250.118,57	3.640,80	250.020,17	-3.542,40
Dezembro	249.244,82	3.608,00	249.144,02	- 3.507,2
13º salário	218.292,59	0,00	218.292,59	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>2.988.784,77</b>	<b>41.850,58</b>	<b>2.639.758,18</b>	<b>307.176,01</b>

Ora, depreende-se das planilhas lançadas acima, que nos termos da sistemática da Receita Federal, o recolhimento parcial apenas se deu no tocante a parte patronal das contribuições previdenciárias, o que já diminui consideravelmente a gravidade da irregularidade em questão.



Ademais, ainda, sobre os valores dos débitos previdenciários apontados, agora, com relação **Regime Próprio**, 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 2019, **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 pacificada na jurisprudência desta Corte:

*“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. Prestação de Contas, exercício de 2012. Autarquia Educacional da Mata Sul. Relator: Conselheiro Carlos Porto)*

*“(…) 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 Nº 18100550-5. Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2017. Município de Exu. Relator: Conselheiro Substituto Ricardo Rios)*

Dessa forma, considerando a exclusão das competências 12/2019 e 13/2019, conclui-se que os valores não recolhidos ao RPPS seriam, na quantia de R\$ 1.374.656,47 para as contribuições patronais ordinárias e no montante de R\$ 1.031.805,69 para as contribuições



patronais especiais. Sendo assim, notável a diminuição da reprovabilidade da conduta, sendo certo que a falha no recolhimento das contribuições devidas ao RGPS e RPPS deverão ser mitigadas por essa Corte de Contas pelas razões fáticas e jurídicas expostas a seguir e, sobretudo, por se tratarem da única irregularidade de relevo das Contas em epígrafe.

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

Ora, Nobres Julgadores, o atraso no recolhimento previdenciário aos Regimes Geral Próprio se deu por motivos completamente alheios à vontade do gestor, considerando:

- (i) Histórico de débitos previdenciários da antiga gestão municipal e
- (ii) A crise hídrica vivenciada à época.

Acerca do histórico de débitos previdenciários herdados da antiga gestão municipal, note-se como a situação foi amplamente explorada nos autos da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2012, Processo nº 1390078-0 (Doc. 11):

### 7.1. Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

Quanto às contribuições dos servidores (comissionados, empregados públicos, etc.) submetidos ao regime geral de previdência, com base no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) às fls. 719-720, verifica-se que não houve o repasse integral à conta do INSS. A seguir o detalhamento:

Competência	Contribuição Retida (A)	Contribuição Recolhida (B)	Contribuição não Recolhida (C=A-B)	% das Contribuições não Recolhidas (C/A)
Janeiro	23.282,36	23.282,36	0,00	0,00%
Fevereiro	31.992,22	31.992,22	0,00	0,00%
Março	32.277,05	32.277,05	0,00	0,00%
Abril	33.778,51	33.778,51	0,00	0,00%
Maió	33.882,52	33.882,52	0,00	0,00%
Junho	35.000,52	35.000,52	0,00	0,00%
Julho	35.096,12	35.096,12	0,00	0,00%
Agosto	35.785,92	35.785,92	0,00	0,00%
Setembro	35.050,19	35.050,19	0,00	0,00%
Outubro	33.054,37	33.054,37	0,00	0,00%
Novembro	27.384,47	27.384,47	0,00	0,00%
Dezembro	26.750,02	13.130,21	13.619,81	50,92%
13º Salário	23.739,80	-	23.739,80	100%
<b>TOTAL</b>	<b>407.074,07</b>	<b>369.714,46</b>	<b>37.359,61</b>	<b>-</b>

Fonte: 719

Quanto à contribuição patronal, não houve o repasse integral à conta do INSS, conforme Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) às fls. 719-720. A seguir o detalhamento:

Competência	Contribuição Devida (A)	Contribuição Recolhida <sup>2</sup> (B)	Contribuição não Recolhida (C=A-B)	% das Contribuições não Recolhidas (C/A)
Janeiro	69.205,41	69.205,41	0,00	0,00%
Fevereiro	90.794,64	90.794,64	0,00	0,00%
Março	90.540,40	90.540,40	0,00	0,00%
Abril	93.302,10	93.302,10	0,00	0,00%
Maió	94.575,56	94.575,56	0,00	0,00%
Junho	97.430,55	97.430,55	0,00	0,00%
Julho	99.207,91	99.207,91	0,00	0,00%
Agosto	102.155,82	102.155,82	0,00	0,00%
Setembro	99.253,42	31.508,72	67.744,70	68,25%
Outubro	92.585,95	33.504,54	59.081,41	63,81%
Novembro	74.466,82	39.174,44	35.292,38	47,39%
Dezembro	72.938,59	39.808,89	33.129,70	45,42%
13º Salário	64.049,39	-	64.049,39	100%
<b>TOTAL</b>	<b>1.140.506,56</b>	<b>881.208,98</b>	<b>259.297,58</b>	<b>-</b>

Fonte: 720

Quanto à contribuição patronal, não houve o repasse integral à conta do RPPS, conforme Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RPPS às fls. 695-717. A seguir o detalhamento:

Competência	Contribuição Devida (A)	Contribuição Recolhida <sup>3</sup> (B)	Contribuição não Recolhida (C=A-B)	% das Contribuições não Recolhidas (C/A)
Janeiro	342.109,75	342.109,75	0,00	-
Fevereiro	419.992,77	419.992,77	0,00	-
Março	381.734,25	381.734,25	0,00	-
Abril	382.168,60	382.168,60	0,00	-
Maió	380.897,22	380.897,22	0,00	-
Junho	378.292,06	378.292,06	0,00	-
Julho	378.653,96	378.653,96	0,00	-
Agosto	379.375,70	379.375,70	0,00	-
Setembro	373.425,56	373.425,56	0,00	-
Outubro	368.909,29	368.909,29	0,00	-
Novembro	369.572,90	2.668,37	366.904,53	99,28%
Dezembro	352.675,30	28.056,44	324.618,86	92,04%
13º Salário	345.380,71	27.487,43	317.893,28	92,04%
<b>TOTAL</b>	<b>4.853.188,07</b>	<b>3.843.771,40</b>	<b>1.009.416,67</b>	<b>-</b>

Fonte: fls. 695-717



Percebe-se que desde que recebeu a gestão municipal, o Defendente enfrentou um árduo contexto de desequilíbrio previdenciário, o que, naturalmente, afetou a sua atuação e dificultou a posterior regularização dessa falha.

Diante de tais fatos, chega-se a inevitável conclusão que os débitos previdenciários das gestões anteriores ao Defendente, devem ser considerados no presente processo, quando da análise da culpabilidade e, eventualmente, imputação de penalidade ao ora Defendente, vez que o mesmo necessitou promover parcelamento de débito previdenciário, o que veio a comprometer a organização financeira municipal, o que, no mínimo, deve atenuar o achado de auditoria sob açoite.

Ademais, não se pode esquecer que no exercício em apreço houve a ocorrência de motivo de força maior, em decorrência da crise hídrica (estiagem) que castigou os já combalidos cofres municipais, impedindo que fosse realizado, em tempo, o recolhimento das obrigações previdenciárias.

Oportunamente, convém registrar que o requisito objetivo da força maior configura-se na inevitabilidade do acontecimento, e o subjetivo que é a ausência de culpa na produção do evento, isso de acordo com o parágrafo único do art. 393 do Código Civil, que assim o considera ao referir-se a força maior, *in verbis*:

*Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.*

**Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.**

De acordo com o Dicionário de Direito Romano, de V. César da Silveira, “**causus majores**” são acontecimentos mais fortes. Acontecimentos aos quais o homem não pode se opor, porquanto se devem a uma força a que ele é incapaz de resistir, e que acarretam a impossibilidade de adimplemento da obrigação ou cumprimento do dispositivo de lei. Tal é o caso de um incêndio, do arrasamento decorrente **da estiagem**, do vento ou das águas, do naufrágio, de um ataque do inimigo ou de assaltantes.



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)<sup>3</sup>.*

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*”<sup>4</sup>.

Desta feita, **a seca que atingiu o Município de Bom Conselho, indiscutivelmente, representou motivo de ‘força maior’, visto que foi um acontecimento inevitável e de grande repercussão nas finanças públicas**, tendo em conta que os já combalidos cofres municipais foram sobrecarregados com ações de combate a estiagem, imprescindíveis para sobrevivência da população e manutenção da economia local.

Por adequado, vale trazer a lume excerto do voto da relatoria do Ilustre Conselheiro Carlos Porto, o qual foi seguido à unanimidade pelo Pleno desse Egrégio Tribunal, então composto pelos Nobres Conselheiros João Carneiro Campos, Marcos Nóbrega e Teresa Duere, no qual se reconhece a severa estiagem como ‘motivo de força maior’:

*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 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***

<sup>3</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil – Obrigações**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 291.

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 530.





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.).

Ora, situação semelhante foi reconhecida por esse Tribunal, com o devido afastamento de irregularidade análoga, quando do recentíssimo julgamento do Processo TC nº 18100550-5, em 09/04/2019, relativo à Prestação de Contas de Gestão de 2017 do Município de Exu:

**“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;

**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.**

E no mesmo sentido estão diversos precedentes desta Corte, vejamos:

“(…) 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 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) Evitar 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, 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 PROCEDENTE, 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)

Portanto, sob todos os aspectos deve o presente achado desta auditoria ser mitigado e levados ao campo das recomendações, em respeito à uniformidade do entendimento dessa Corte (nos termos dos vários precedentes ora juntados aos autos, os quais se adequam perfeitamente ao caso em tela), bem assim aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.



Por fim, veja-se, Nobres Julgadores, além dos fatores atípicos narrados acima, é prudente ponderar que o não recolhimento ao RGPS foi de R\$ 307.176, o que corresponde ao percentual de 7,44% do volume total de contribuições devidas ao Regime Geral (R\$ 4.123.523,26), o que, levando em consideração os fatores acima, não tem o condão de macular as contas sob análise, conforme jurisprudência dessa Corte de Contas, *in verbis*:

**“[...] CONSIDERANDO o não recolhimento de parte das contribuições previdenciárias retidas dos servidores ao Regime Geral de Previdência Social, no total de R\$ 103.476,97, correspondente a 32,94% do valor devido; CONSIDERANDO o não recolhimento de parte da contribuição patronal ao Regime Geral de Previdência Social, no montante de R\$ 169.787,50, equivalente a 20,27% do total devido;**

(...)

**CONSIDERANDO os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade; CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 61, § 2º, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), **Em julgar REGULARES, COM RESSALVAS**, as contas da Sra. Eugênia de Souza Araújo, Prefeita e Ordenadora de Despesas da Prefeitura Municipal de Betânia, relativas ao exercício financeiro de 2013. (grifos nossos)**

(PROCESSO TCE-PE Nº 1450058-9. PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS GESTORES DO MUNICÍPIO DE BETÂNIA - EXERCÍCIO DE 2013. RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO).”

(...)

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. (grifos nossos)**

(Processo TC nº 1402796-3, Recurso Ordinário, Autarquia Educacional da Mata Sul, publicação em 29/07/2014, Rel. Cons. Carlos Porto)

Dessa forma, íncritos Conselheiros, não pode o Prefeito Municipal ser penalizado com a rejeição de suas contas se tal falha constitui **a ÚNICA IRREGULARIDADE DE RELEVO da presente prestação de contas**. No caso ora em estudo, resta claro que deve ser aplicado o



entendimento acerca da “**única irregularidade grave**”, porquanto “**numa visão global das contas de governo, constata-se que houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global**”, como bem esclarecido no recentíssimo julgamento do Recurso Ordinário nº 16100024-1RO001, realizado em 03/06/2020, sob a relatoria do Conselheiro Valdecir Pascoal, referente às contas de governo do exercício de 2015 do Município de Taquaritinga do Norte. Vejamos a ementa e os considerandos:

**RECURSO ORDINÁRIO. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. ÚNICA IRREGULARIDADE GRAVE. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.**

**1. A ausência de contribuições previdenciárias patronais é, sim, relevante e demanda deste TCE determinação e ressalvas com vistas a que se evite tal irregularidade.**

**2. Numa visão global das contas de governo, constata-se que houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global.**

(...) Em, preliminarmente, do presente Recurso Ordinário **CONHECER** e, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO**, alterando os termos do Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Taquaritinga do Norte a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas do(a) Sr(a). José Evilásio De Araújo, relativas ao exercício financeiro de 2015.

E no mesmo sentido foi o processo T.C. Nº 19100301-3, desta Corte, vejamos:

**“(...) ÚNICA IRREGULARIDADE RELEVANTE.**

**1. A omissão do gestor em recolher as contribuições previdenciárias afronta os postulados do interesse público e da economicidade, provocando aumento do passivo do município ante o RGPS em virtude dos acréscimos pecuniários decorrentes.**

**[...] CONSIDERANDO a ausência de recolhimento de contribuições patronais ao RGPS no total de R\$ 799.166,05, valor que corresponde a 68,67% do montante devido (R\$ 1.163.799,36);**

**CONSIDERANDO que no exercício sob análise foram pagos parcelamentos débitos previdenciários ao RGPS, no montante de R\$ 90.494,46, oriundos de gestões anteriores; CONSIDERANDO que, embora os recolhimentos de contribuições pretéritas não afastem as dívidas do exercício sob análise, os recursos utilizados para o pagamento dos débitos de exercícios anteriores seriam suficientes para atenuar o montante das contribuições previdenciárias não recolhidas no exercício;**

**CONSIDERANDO que a ausência de recolhimento de contribuições patronais devidas ao RGPS foi a única irregularidade relevante, remanescente após a análise dos argumentos constantes na defesa do interessado;**



[...] EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Terezinha a **aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). Matheus Emídio De Barros Calado**, relativas ao exercício financeiro de 2018.”

(PROCESSO T.C. Nº 19100301-3. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO GESTOR MUNICIPAL DE TEREZINHA (EXERCÍCIO DE 2018. RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO).

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:

Art. 22. **Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.**

§ 1º **Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**

Desta feita, nota-se que a **única falha de relevo da prestação de contas em epígrafe não decorreu da desídia do gestor municipal**, mas em face do histórico de débitos previdenciários que herdados da gestão anterior, além da severa estiagem que impactou os já combalidos cofres municipais, seja pelo vultoso investimento no combate à seca que afligia toda a população local, seja pelo inevitável encolhimento da economia em face das intemperes climáticas, fatores alheios à vontade da gestão municipal, razão pela qual não se pode atribuir qualquer responsabilidade ao Defendente, devendo **as irregularidades relatadas ser relativizadas por essa Corte de Contas, em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.**

### 6.3. Dos itens 8.1, 8.2 do Relatório de Auditoria: Equilíbrio Financeiro e Equilíbrio Atuarial.

No que diz respeito ao equilíbrio **financeiro** e **atuarial** do Regime Próprio da Previdência Social, o Relatório de Auditoria suscitou duas falhas:



- (i) “RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 3.149.071,79, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).
- (ii) RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 46.262.472,38 (Item 8.2)

Sobre o assunto, 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, *in verbis*:

*“Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.*

*§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.” – Destacou-se.*

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.

Ademais, cabe argumentar, como exaustivamente fundamentado no curso desta peça de defesa, que a responsabilidade pelo atraso no recolhimento das contribuições previdenciárias decorreu de motivos completamente alheios à vontade/ do gestor municipal, considerando a crise hídrica (estiagem) e do histórico dos débitos previdenciários das antigas gestões, fatos que atenuam a gravidade da falha aqui imputada, conforme defendido no tópico anterior dessa defesa.

Sobre o tema, observe-se precedentes desta Corte, os quais relativizam a ocorrência



de déficit do regime previdenciário, em razão da adoção de medidas, o que no presente caso se deu com a realização de parcelamento previdenciário. Leia-se:

*“[...] CONSIDERANDO a ausência de documentos e informações solicitadas ao Fundo Previdenciário do Município de Aliança, desrespeitando o artigo 23 da Lei nº 12.600/2004 e artigos 1º e 2º da Resolução TC nº 01/2014;*

*CONSIDERANDO que as alíquotas de contribuição previdenciária adotadas não respeitaram o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS;*

*CONSIDERANDO que houve o repasse de contribuições sociais com atraso e sem os devidos acréscimos legais, caracterizando renúncia de receita;*

*CONSIDERANDO que o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial dos dois últimos exercícios financeiros apresentados pela defesa encontra-se em desconformidade com o artigo 1º da Lei Federal nº 9717/98, artigo 5º, XVI, b da Portaria MPS nº 204/08 e artigo 23 da Portaria MPS nº 403/08;*

*CONSIDERANDO que houve empenho de despesa em valor inferior à nota fiscal, recolhimento indevido de tributos e notas fiscais inidôneas, desrespeitando a Lei Federal nº 4320, artigos 62 e 63, bem como normas do Distrito Federal, LC Estadual nº 4/1994, art. 1º e Decreto Estadual nº 25508/2005, art. 76;*

*CONSIDERANDO que a Sra. Vivianne Oliveira não demonstrou ter tomado as iniciativas de sua competência **para mitigar a situação deficitária e atuarial do Fundo Previdenciário do Município de Aliança;** e*

*CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, c/c o artigo 75, da Constituição Federal e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 61, § 2º, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), **Julgo REGULARES, COM RESSALVAS**, as contas da Presidente Executiva do Fundo Previdenciário do Município de Aliança ALIANÇAPREV, Sra. Vivianne Carvalho de Almeida Fonseca Oliveira, relativas ao exercício financeiro de 2013. [...]” – Destacou-se.*

(PROCESSO Nº 1403754-3. PREFEITURA MUNICIPAL DE ALIANÇA. RELATOR CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO)

“VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1490185-7, 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 os termos do Relatório de Auditoria (fls. 970 a 990 dos autos), das Defesas apresentadas e da Nota Técnica de Esclarecimento (fls. 1228 a 1231 dos autos);

CONSIDERANDO a ocorrência de repasse dos valores das contribuições previdenciárias ao Fundo de Previdência Municipal com atraso, em desrespeito ao Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos Regimes Próprios de Previdência prescritos no artigo 40 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a situação deficitária atuarial crescente do Regime Próprio de Previdência





do Município de Arcoverde, contrariando as normas que determinam o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS;

CONSIDERANDO que as irregularidades remanescentes ensejam determinações, de forma que não persistam em futuros exercícios;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, 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. Ésio Antônio Tenório Britto, Ordenador de Despesas do Fundo Previdenciário do Município de Arcoverde FUNPREMARC, relativas ao exercício financeiro de 2013, (...) – Destacamos.**

(PROCESSO TCE-PE Nº 1490185-7. PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS GESTORES DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO DO MUNICÍPIO DE ARCOVERDE FUNPREMARC. EXERCÍCIO DE 2013. UNIDADE GESTORA: FUNDO PREVIDENCIÁRIO DO MUNICÍPIO DE ARCOVERDE FUNPREMARC. RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS)

Diante de todos os argumentos explicitados no presente tópico, impõe-se a relativização da falha em análise, que deverá, apenas, ser remetida ao campo das recomendações, não se mostrando suficiente para macular as Contas do procedimento em análise.

#### 4. DOS PEDIDOS.

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.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Bom Conselho/PE, 04 de julho de 2021.



**Dias, Rezende & Alencar**  
ADVOCACIA

**CARLOS GILBERTO DIAS JÚNIOR**

OAB/PE nº 987-B

**PAULO GABRIEL DOMINGUES DE REZENDE**

OAB/PE nº 26.965

**TOMÁS TAVARES DE ALENCAR**

OAB/PE nº 38.475

**MARCUS VINÍCIUS ALENCAR SAMPAIO**

OAB/PE nº 29.528

Documento Assinado Digitalmente por: PAULO GABRIEL DOMINGUES DE REZENDE  
Acesse em: <https://stc.e-ice.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 00081087-6176-4416-8cf9-acdd45573b69