



**EXMA. SRA. TEREZA DUERE, CONSELHEIRA RELATORA, TRIBUNAL DE CONTAS DE ESTADO DE PERNAMBUCO**

**Processo TCE/PE nº. 20100120-2 – Prestação de Contas 2019 (Governo)**

**JOSÉ VALMIR PIMENTEL DE GOIS**, qualificado no autos do processo em epígrafe, vem, respeitosamente perante V. Exa., por seus advogados constituídos através do instrumento anexo (doc. 01), apresentar **DEFESA**, em face das irregularidades que lhe são imputadas através do relatório de auditoria relacionado ao processo supra, o que faz na forma da legislação vigente e com base nos fatos e fundamentos jurídicos a seguir delineados:

**I – DOS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS:**

**1. ORÇAMENTO (Capítulo 2):**

**1.1. [ID.01] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1):**

Alega a auditoria que a LOA do exercício de 2019, no tocante aos créditos adicionais não atende a legislação, o que não procede, pois todos os anexos do orçamento, bem como os mecanismos utilizados na elaboração da peça orçamentária e do programa de trabalho foram absolutamente de acordo com os modelos da Lei Federal nº. 4.320/1964, como também do MCASP vigente à época.

Do modo acima apenas fora conjecturado pela auditoria que orçamento tratar-se-ia de peça de ficcional em razão da inserção de disposto para autorização de 40% em créditos adicionais por suplementação e anulação, conforme artigo 4º, Inciso II da Lei



Municipal nº. 196/2018, o que não procede, o que ocorre em razão dos argumentos expostos nas linhas seguintes.

Deve ser destacado que a peça do orçamento programático, juntamente com o projeto de lei de iniciativa do Executivo para encaminhar ao Legislativo, é elaborado pelo corpo técnico da contabilidade da prefeitura, possuindo uma natureza de planejamento na esfera das intenções a título de projeto, tornando-se lei após a apreciação, discussão e votação do Legislativo. Desse modo, se o Poder Legislativo aprovou o percentual de 40%, tornando Lei o mencionado dispositivo, não há que se falar em ilegalidade ou peça meramente de ficção, uma vez que àquele Poder, na tramitação do projeto, e no uso de suas atribuições constitucionais, poderia ter emendado a matéria, o que não ocorreu por ocasião dos pareceres das comissões, tampouco na aprovação em plenário.

Da forma acima revela-se desarrazoado este apontamento como sendo ilegal, conforme assevera a própria auditoria ao relatar que a arrecadação da receita alcançou 94,22% da sua previsão enquanto que a realização da despesa chegou a 91,14% do montante fixado na LOA, patamares que a própria auditoria considera satisfatórios, razão pela qual não entende-se como se pode cogitar a existência de “peça ficcional”.

São por essas razões que pugna pelo afastamento do presente apontamento, sendo as contas aprovadas quanto a este aspecto.

**1.2. [ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.2); [ID.03] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2):**

Embora não especificada a programação financeira de arrecadação do exercício de 2019 no decreto do cronograma de desembolso, ela existiu, pelo que tratou-se de mera falha formal.

O fato de não ter sido anexado ao decreto não repercutiu na sua execução e acompanhamento das metas, pois todas as previsões estavam elencadas e as medidas e informações de ações já eram acessadas no programa do orçamento e da



contabilidade bimestralmente, havendo tão somente uma falha formal, onde na prática as medidas foram totalmente tomadas e com resultados eficazes.

Oportunamente na formatação de prestação de contas de governo de 2019, foi encaminhado o decreto juntamente com o Cronograma de Desembolso. A fim de dirimir quaisquer dúvidas anexa-se novamente o referido documento (doc. 02).

São por essas razões que pugna pelo afastamento do presente apontamento, com a aprovação das contas do Defendente.

**1.3. [ID.04] Não especificação das medidas relativas a 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):**

Improcedem tais alegações pois a atual administração, iniciada em janeiro de 2017, vem sim tomando medidas efetivas para inscrição e cobrança da dívida ativa, tanto na esfera administrativa, como judicial, o que ocorreu também no exercício financeiro de 2019.

Tanto é verdade que somente durante a gestão do Defendente, mais de R\$ 83.117,03 encontram-se sendo cobrados judicialmente através de execuções fiscais ajuizadas contra devedores da dívida ativa, conforme documentação anexa.

Do mesmo modo a atual administração possui relação dos devedores de IPTU inscritos na dívida ativa desde 2017, primeiro ano de mandato do Defendente, o que é feito via sistema informatizado, conforme documento anexado por amostragem, o que evidencia esforço do Defendente no sentido de organizar e dar efetividade ao setor de fiscalização e cobrança.

Em 2018, segundo ano do seu mandato, ano subsequente ao que fez a atualização da dívida ativa do IPTU, o Defendente iniciou as atividades de cobrança administrativa em face dos devedores, adotando o referido procedimento também em 2019, conforme carnês que se anexam por amostragem.



Em sendo assim devem ser desconsiderados os apontamentos do auditor, tendo em vista que os mesmos devem ter decorrido de desconcontro de informações, em razão de alguns desses controles não constarem de arquivos impressos, mas sim de sistemas informatizados de uso interno da administração, ou seja, que não são disponibilizados nas “nuvens”, para acesso público.

Ademais, eventual ausência dessas informações na prestação de contas trata-se falha formal, não sendo aptas para macular o bojo das presentes contas, sendo o que importa a demonstração de que medidas concretas vem sendo tomadas pelo Defendente desde o início do seu governo, não tendo sido diferente no exercício financeiro de 2019.

Para fins de demonstração das providências tomadas com relação a cobrança da dívida ativa, tanto no âmbito judicial como administrativo, junta-se, nesta ocasião, a documentação referida acima (doc. 03), tais como:

1. Comprovação de algumas das execuções fiscais ajuizadas contra devedores inscritos na dívida ativa;
2. Relação da dívida ativa imobiliária por proprietário;
3. Carnês do IPTU por amostragem comprovando a cobrança da dívida imobiliária.

Por essas razões pugna pela aprovação das contas do Defendente quanto a este ponto.

## **2. FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3):**

**2.1. [ID.05] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1); [ID.06] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1); [ID.07] Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1); [ID.08] Balanço**



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

Tratam-se de falhas formais que não comprometem o bojo da prestação de contas, visto não tratarem-se de impropriedades graves.

Com relação ao item 3.1 do relatório de auditora merece ser destacado o fato de ser existente o controle contábil por fonte/aplicação dos recursos, pelo que não é caso de ausência do dito de controle, afigurando eventual ineficiência como falha de gravidade ainda menor, que pode ser sanada para os próximos exercícios financeiros.

Com relação ao item 3.3.1 deve também ser destacado que são existentes as notas explicativas exigidas em Lei, diferentemente do que ocorreu no exercícios financeiros anteriores quando inexistia qualquer nota, o que demonstra aperfeiçoamento da contabilidade, que irá sanar por completo essa por ocasião da prestação de contas do exercício financeiro de 2021.

São por essas razões que pugna para que as contas sejam aprovadas quanto a este ponto, visto tratarem-se de falhas formais, desprovidas de qualquer gravidade.

**2.2. [ID.09] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 136.146,81 (Item 3.4); [ID.10] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 696.248,53 pertencentes ao exercício (Item 3.4):**

Tanto no que se refere a parcial ausência de recolhimento das contribuições descontadas dos servidores como das contribuições patronais, trata-se de falha formal que será sanada oportunamente, através da realização do competente parcelamento de débitos previdenciários.

Para fins de iniciar a exposição defensiva pertine colacionar a seguinte planilha, extraída da prestação de contas de gestão 2019, que reproduz o resumo do recolhimento das contribuições previdenciárias por órgãos, e não apenas considerando o



montante total, como ocorre na planilha constante das contas de governo (fls. 32/33 do relatório de auditoria):

| ÓRGÃO        | SERVIDOR          |                   |                      |              | PATRONAL            |                     |                      |              | TOTAL À RECOLHER SERVIDOR E PATRONAL | TOTAL        |
|--------------|-------------------|-------------------|----------------------|--------------|---------------------|---------------------|----------------------|--------------|--------------------------------------|--------------|
|              | RETIDA            | RECOLHIDA         | DIFERENÇA À RECOLHER | % DO TOTAL   | DEVIDA              | RECOLHIDA           | DIFERENÇA À RECOLHER | % DO TOTAL   |                                      |              |
| PREFEITURA   | 172.765,10        | 168.351,62        | 4.413,48             | 2,55         | 523.384,03          | 509.363,47          | 14.020,56            | 2,68         | 18.434,04                            | 2,65         |
| EDUCAÇÃO     | 285.111,53        | 215.931,66        | 69.179,87            | 24,26        | 724.867,26          | 547.014,13          | 177.853,13           | 24,54        | 247.033,00                           | 24,46        |
| SAÚDE        | 186.761,39        | 124.848,97        | 61.912,42            | 33,15        | 503.766,18          | 0,00                | 503.766,18           | 100,00       | 565.678,60                           | 81,92        |
| SOCIAL       | 48.411,52         | 47.770,48         | 641,04               | 1,32         | 131.795,16          | 131.186,50          | 608,66               | 0,46         | 1.249,70                             | 0,69         |
| CÂMARA       | 63.018,96         | 63.018,96         | 0,00                 | 0,00         | 142.254,08          | 142.254,08          | 0,00                 | 0,00         | 0,00                                 | 0,00         |
| <b>TOTAL</b> | <b>756.068,50</b> | <b>619.921,69</b> | <b>136.146,81</b>    | <b>18,01</b> | <b>2.026.066,71</b> | <b>1.329.818,18</b> | <b>696.248,53</b>    | <b>34,36</b> | <b>832.395,34</b>                    | <b>29,92</b> |

É de se destacar, no que se refere as contribuições descontadas dos servidores, que de um montante total de R\$ 756.068,50 que foi retido e que deveria ser repassado ao INSS, apenas não houve o recolhimento de uma pequena parte (R\$ 136.146,81), correspondente a **tão somente a 18,01% do que deveria ser repassado**, o que demonstra que trata-se de percentual pequeno, sem maiores repercussões haja vista que pode ser regularizado sem maiores prejuízos e ainda sem impor ao município o caos social decorrente da paralização de serviços públicos essenciais em decorrência do repasse tempestivo da integralidade das contribuições previdenciárias.

O exposto acima também ocorre com relação a contribuição patronal, pois de um total de R\$ 2.026.066,71 que deveria ser recolhido, apenas deixou-se de repassar R\$ 696.248,53, o que corresponde **tão somente a 34,36% do total devido**, diferença pequena, a ensejar na aprovação das contas, o que deve ocorrer por medida de razoabilidade e de proporcionalidade, pois mesmo diante de um cenário de severa crise financeira, com crescimento do PIB nacional oscilando entre baixo e negativo, que repercute sobre as finanças dos pequenos municípios, dependentes do FPM, ainda assim o Defendente repassou a maior parte das contribuições devidas sem comprometer a prestação dos serviços públicos essenciais postos a disposição da população.



Assim, do modo acima, deve ser considerado que a ausência de repasse integral das contribuições previdenciárias, em pequeno percentual sobre o montante devido, decorreu da severa crise financeira pela qual vem atravessando os municípios brasileiros, pelo que muitas vezes os gestores se vem obrigados a fazer escolhas entre o pagamento de obrigações mais prioritárias, como é o caso da folha de pagamento dos servidores, em detrimento de outras que, embora relevantes, são capazes de suportar um atraso maior, como é caso das obrigações previdenciárias.

O exposto acima deve atrair a aplicação da excludente de culpabilidade denominada de inexigibilidade de conduta diversa, também aplicável no âmbito administrativo, pois não é razoável impor ao gestor público, num cenário de extrema escassez de recursos, que atrase ou deixe de pagar a folha de pagamento dos servidores, ou mesmo comprometa a prestação de outros serviços públicos essenciais, em detrimento do pontual recolhimento das contribuições previdenciárias. Aliás, mesmo que assim quisesse, não poderia fazer o Defendente, pois a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em seu artigo 6º, elencando a ordem de prioridade para alocações de recursos, elenca o pagamento de pessoal como a primeira meta prioritária a ser cumprida, conforme disposto na primeira parte do inciso I do referido artigo, que apenas vem a elencar o pagamento dos encargos sociais na sequência, em sua segunda parte.

Ainda com relação a este ponto, embora seja existente a dívida a apontada no relatório de auditoria, deve ser considerado por esses Doutos Julgadores, que o Defendente, agindo como ordenador de despesas, praticamente nada deixou de repassar ao RGPS, o que pode ser comprovada também pelo anexo XIII-A da prestação de contas de gestão de 2019, cujo resumo fora anexado nas linhas iniciais.

Do documento mencionado acima é possível verificar que ao longo de 2019 apenas pode ser imputado ao Defendente, na qualidade de ordenador de despesas, a responsabilidade por não ter repassado o valor de R\$ 4.413,48 a título de contribuição do servidor e R\$ 14.020,56 a título de contribuição de patronal, **valores estes que correspondem a um percentual de 2,55% e 2,68%**, respectivamente, se considerado o montante geral que deveria ser repassado ao INSS no que compete aos órgãos dos quais o Defendente é ordenador de despesas (Prefeitura Municipal e demais órgãos, excetuando-se FMS, FME e FMAS).



Ou seja, se a ausência de repasse correspondente a 18,01% do total que deveria ser recolhido da parte do servidor e de 34,36% referente a parte patronal já é pequena se considerados todos os órgãos que compõem a administração municipal, infinitamente menor é se forem considerados apenas os órgãos dos quais o Defendente é gestor (2,55% do servidor e 2,68% do patronal, respectivamente), o que deve ser considerado em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade pois não é justo que o Defendente venha a ser penalizado com sanção extremamente gravosa (rejeição de contas) por ter deixado de repassar, na parte que lhe cabia como ordenador de despesas, valores insignificantes se considerado o montante geral que deveria ser repassado, sendo também baixos o percentual dos valores não repassados se considerados todos os órgãos da administração, incluindo-se aqueles em que não figura como ordenador de despesas.

Para fins de aprovação das contas, também deve ser ponderado o fato de que, a despeito de toda crise financeira, o Defendente repassou a maior parte das contribuições previdenciárias ao RGPS, mesmo tendo que, paralelamente a isso, cumprir com oneroso parcelamento de débitos firmado com INSS (doc. 04), débitos estes que foram gerados pelas gestões anteriores ao Defendente, o que fez de acordo com autorização constante na Medida Provisória nº. 778/2017, que posteriormente fora convertida na Lei Federal nº. 13.485/2017, que permitiu o parcelamento dos valores devidos e vencidos até a 30/04/2017.

Em decorrência do exposto acima, descontou-se compulsoriamente, ao longo de 2019, R\$ 175.500,15 do FPM (doc. 05), tornando ainda mais difícil o cumprimento das obrigações previdenciárias correntes, tendo em vista que o Defendente, muitas vezes se deparava entre a difícil escolha de cumprir com obrigações prioritárias, como é caso da folha de pagamento, e repassar os referidos valores ao INSS, o que apenas vem a reforçar a tese de que era inexigível outra conduta por parte do Defendente, que a despeito das dificuldades, repassou a maior parte das contribuições devidas, apenas ficando devedor de pequeno percentual se considerado o montante total. Por evidente que tal fato deve ser considerado por V. Exas. em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Destaque-se ainda, por oportuno, que existem diversos precedentes desse E. Tribunal aprovando as contas de gestores que deixaram de repassar integralmente as contribuições previdenciárias, à exemplo do que se pode verificar nas decisões abaixo resumidas:





**54ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 17/12/2020**

**PROCESSO TCE-PE Nº 19100301-3**

**RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO**

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

**EXERCÍCIO: 2018**

**UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Terezinha**

**INTERESSADOS: Matheus Emídio de Barros Calado**

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

**ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA**

**PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO**

(...).

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 17/12/2020,

**CONSIDERANDO** que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de governo;

**CONSIDERANDO** o Relatório de Auditoria elaborado pela Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM;

**CONSIDERANDO** os termos da defesa apresentada pelo interessado;

**CONSIDERANDO que, embora o Executivo Municipal tenha descumprido o limite para a Despesa Total com Pessoal a partir do 3º quadrimestre do exercício, o interessado dispunha de prazo para reenquadramento ao limite legal, nos termos do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal;**

**CONSIDERANDO que o valor do duodécimo repassado a maior ao Legislativo foi relativamente irrisória, equivalendo a apenas 0,002% do limite constitucional;**

**CONSIDERANDO o cumprimento dos demais limites legais e constitucionais;**

**CONSIDERANDO** que o Executivo Municipal apresentou nível de transparência classificado como Moderado, conforme aplicação da metodologia de levantamento do ITMPE;

**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;

**CONSIDERANDO** que, embora intempestivamente, houve o recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS;

**CONSIDERANDO** os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade;

**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 das aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). Matheus Emídio De Barros Calado, relativas ao exercício financeiro de 2018. (...).

**43ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 01/10/2020**

**PROCESSO TCE-PE Nº 18100180-9**

**RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO**

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

**EXERCÍCIO: 2017**

**UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Sanharó**

**INTERESSADOS: Heraldo José Oliveira Almeida**

**FLAVIO BRUNO DE ALMEIDA SILVA (OAB 22465-PE)**

**EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)**

**ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA**

**PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO**

(...).

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 01/10/2020,

**CONSIDERANDO** que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de governo;

**CONSIDERANDO** o Relatório de Auditoria elaborado pela Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM;

**CONSIDERANDO** os termos da defesa apresentada pelo interessado;

**CONSIDERANDO** que o município não possui Regime Próprio de Previdência Social;

**CONSIDERANDO** que, embora o Executivo Municipal tenha descumprido o limite para a Despesa Total com Pessoal a partir do 3º quadrimestre do



exercício, o interessado dispunha de prazo para reenquadramento ao limite legal, nos termos do artigo 23 c/c o artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**CONSIDERANDO** o cumprimento dos demais limites legais e constitucionais;

**CONSIDERANDO** o recolhimento, embora em atraso, da totalidade das contribuições descontadas dos servidores, restando apenas os pagamentos dos encargos correspondentes;

**CONSIDERANDO** as contribuições patronais devidas ao RGPS e não recolhidas (R\$ 1.591.631,88), atingindo 54,14% do montante devido (R\$ 2.939.859,76);

**CONSIDERANDO** que, apesar do não recolhimento integral das contribuições patronais devidas ao RGPS no exercício de 2017, única irregularidade remanescente, a gestão foi gravemente comprometida com a realização de pagamentos de parcelamentos de dívidas previdenciárias oriundas de gestões anteriores, que totalizaram R\$ 1.210.466,26;

**CONSIDERANDO** que se tratou do primeiro exercício do mandato do interessado à frente do Executivo Municipal;

**CONSIDERANDO** os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade;

**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 Sanharó a aprovação com ressalvas das contas do Sr. Heraldo José Oliveira Almeida, relativas ao exercício financeiro de 2017. (...).

É de se destacar que nas duas decisões colacionadas acima a ausência de repasse das contribuições previdenciárias foi ainda mais significativa que as constatadas nas presentes contas, e que também foram verificados problemas relacionados com excesso de gasto de pessoal, além de terem sido considerados também as despesas que os respectivos gestores tiveram com pagamento de parcelamentos oriundos de dívidas previdenciárias de gestões passadas, razão pela qual o Defendente invoca os referidos precedentes em seu favor.

Destaque-se ainda, que na defesa atinente ao tópico relacionado com excesso de gasto com pessoal (item 3.1 da defesa) também foram juntados precedentes onde contas foram aprovadas mesmo existindo problemas de gasto com pessoal e relacionados com ausência de repasse de contribuições previdenciárias (Processo nº. 19100308-6 – Floresta 2018; Processo nº. 18100413-6 – Ferreiros 2017; Processo nº. 19100285-9 – Bonito 2017), pelo que devem os referidos precedentes também serem considerados.



São por essas razões que com base nos argumentos acima esposados, alicerçando ainda nos princípios da insignificância, da razoabilidade e da proporcionalidade, pugna o Defendente pela aprovação de suas contas quanto a este ponto.

### **2.3. [ID.11] Incapacidade de pagamento de seus compromissos de ate 12 meses contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc. (Item 3.5):**

Tal fato decorre da severa crise pela qual atravessa a maioria absoluta dos pequenos município brasileiros, que são os que mais sofrem as consequências da crise financeira nacional, onde o crescimento econômico quando não irrisório é negativo, situação esta que vem perdurando e se agravando com o passar dos anos.

Apesar do exposto acima a Prefeitura Municipal de Paratama vem cumprindo com suas obrigações prioritárias, pagando pontualmente a folha de pagamento dos servidores e mantendo satisfatoriamente os serviços públicos postos a disposição dos munícipes, sobretudo aquelas relacionados com as áreas da saúde e educação.

São pelas razões acima que pugna pela desconsideração do presente apontamento, com a aprovação das presentes contas.

## **3. RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5):**

### **3.1. [ID.12] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1); [ID.13] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1); [ID.14] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1):**

Alega o Ilustre Auditor no relatório de auditoria que a Despesa Total com Pessoal (DTP) do Poder Executivo manteve-se ao longo do exercício de 2019 acima do limite legal, não havendo recondução no período determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Alega ainda que o Poder Executivo vem de um longo período de desenquadramento, haja vista que o excesso perdura desde o 2º quadrimestre de 2015, conforme tabela abaixo, que apenas reproduz, noutro formato, o gráfico de fls. 42 do relatório de auditoria, senão vejamos:



| QUADRIMESTRE                   | PERCENTUAL    |
|--------------------------------|---------------|
| 1º quadrimestre de 2015        | 52,93%        |
| 2º quadrimestre de 2015        | 54,54%        |
| 3º quadrimestre de 2015        | 59,58%        |
| 1º quadrimestre de 2016        | 63,53%        |
| 2º quadrimestre de 2016        | 71,10%        |
| <b>3º quadrimestre de 2016</b> | <b>66,69%</b> |
| 1º quadrimestre de 2017        | 66,73%        |
| 2º quadrimestre de 2017        | 63,33%        |
| 3º quadrimestre de 2017        | 65,13%        |
| 1º quadrimestre de 2018        | 63,96%        |
| 2º quadrimestre de 2018        | 60,36%        |
| 3º quadrimestre de 2018        | 55,45%        |
| 1º quadrimestre de 2019        | 54,12%        |
| 2º quadrimestre de 2019        | 57,80%        |
| <b>3º quadrimestre de 2019</b> | <b>57,42%</b> |
| 1º quadrimestre de 2020        | 57,48%        |
| <b>2º quadrimestre de 2020</b> | <b>51,90%</b> |
| <b>3º quadrimestre de 2020</b> | <b>52,59%</b> |
| <b>1º quadrimestre de 2021</b> | <b>51,35%</b> |

Do quadro acima, observa-se que o Defendente, depois de muita luta e sucessivas reduções da DTP, conseguiu se reenquadrar ao limite estabelecido pela LRF no segundo quadrimestre de 2020, quando a DTP registrou percentual de 51,90% da RCL, o que não ocorria no Poder Executivo de Paratama desde o 1º quadrimestre de 2015.

De início é possível observar que o próprio comportamento da DTP observado durante toda gestão do Defendente (2017-2020), evidenciam enorme esforço do atual mandatário para a redução e reenquadramento da DTP, tendo em vista que o mesmo reduziu de 66,69% no 3º quadrimestre de 2016, ano em que encerrou-se o mandato do seu antecessor, para 57,42% no 3º quadrimestre de 2019, verificando-se sucessivas reduções em todos os anos do seu mandato até obter o tão desejado reenquadramento em 2020.

Em sendo assim, no que pese a DTP do poder executivo de fato ter se encontrado desenquadrada durante o exercício de 2019, não merece prosperar a recomendação de rejeição de contas por esse fato, tendo em vista que o Defendente, desde



que assumiu a gestão municipal, em janeiro de 2017, **conseguiu seguidas reduções de sua DTP, conseguindo enquadrar-se no 2º quadrimestre de 2020, quando o percentual da DTP estabeleceu-se em 51,90% da RCL, portanto, abaixo do limite de 54% pela primeira vez desde o 1º quadrimestre de 2015, quando ressaltou-se, não era sequer prefeito do município.**

É de se registrar ainda, conforme processos listados no relatório de auditoria (fls. 42/43), que desde 2009 o Poder Executivo começou a apresentar desenquadramentos, o que demonstra que o Defendente, ao assumir a Prefeitura em 2017, deparou-se com um problema crônico, que vinha se arrastando há pelo menos 8 anos, e, com pouco mais de 3 anos de governo, no 2º quadrimestre de 2020, conseguiu reestabelecer a DTP aos limites permitidos pela LRF, o que deve ser considerado por V. Exas., também com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Do modo acima, é fundamental que se reconheça que mesmo fora dos prazos estabelecidos pela LRF, transpassando o exercício ora analisado (2019), o Defendente, no 2º quadrimestre de 2020 (51,90%), conseguiu reduzir sua DTP para os limites legais, situação esta que deve ser sopesada por essa E. Corte de Contas, visto que o Defendente, embora tenha recebido o Poder Executivo no seu primeiro ano de governo (2017) com a DTP com o limite de comprometimento da ordem de 66,69% conseguiu reduzir tal percentual para 57,42% no 3º quadrimestre de 2019 (redução de 9,27%), e para 51,90% no segundo quadrimestre de 2020 (redução de 14,79%), o que representou eliminação de 100% do excesso.

O fato acima deve ser considerado em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sobretudo se considerado que 2017 tratou-se do primeiro ano de governo do Defendente onde a recondução tornava-se mais difícil devido ao fato de que, naquele ano, toda gestão fiscal do Defendente encontrava-se comprometida pela gestão fiscal do seu antecessor, visto que o artigo 18, §2º, da LRF, determina que a DTP referente a determinado quadrimestre é analisada levando-se em consideração o mês de encerramento e os 11 meses anteriores, pelo que reduções significativas apenas puderam ser observadas a partir de 2018, como de fato observou-se, chegando-se a um “quase” enquadramento no encerramento do exercício de 2018 (55,45%), e no 1º quadrimestre de 2019 (54,12%), obtendo-se o reenquadramento no 2º quadrimestre de 2020 (51,90%).



Em sendo assim necessário que os Doutos Julgadores, sob o prima da razoabilidade e da proporcionalidade, considerem os esforços do Defendente nas reduções da DTP obtidas ao longo de todo seu mandato (2017-2020), sobretudo as significativas reduções obtidas a partir de 2018, que refere-se a gestão fiscal pura do Defendente, sem reflexos da gestão que encerrou-se em 2016, devendo-se considerar de sobremaneira que no 2º quadrimestre de 2020, exercício financeiro imediatamente posterior ao ora auditado, reduziu-se a DTP para 51,90% da RCL, havendo o desejado reenquadramento e permanecendo nessas condições até dos os dias atuais (registrou-se 51,35% no 1º quadrimestre de 2021).

Considerar apenas o exercício auditado (2019), isoladamente, não é correto, visto que do mesmo modo que o passado do agente no trato com a coisa pública importa (antecedentes, reincidências, etc), os atos futuros, de correção, também devem ser considerados, sobretudo quando tais atos já podem ser aferidos, por já terem sido praticados, e por terem base em RGF's já enviados ao TCE. Assim, embora o que esteja em análise seja a DTP relacionada com a gestão fiscal de 2019, os percentuais anteriormente e posteriormente apurados merecem consideração, o que deve ocorrer em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Em sendo assim as contas merecem ser aprovadas quanto a este ponto, devendo ser consideradas as significativas reduções na DTP nos quadrimestres de 2018, 2019 e 2020, onde a gestão fiscal é "pura" do Defendente, não levando em conta nenhum mês da DTP praticada por seu antecessor (artigo 18, §2º, da LRF), cujo mandato findou-se em 2016 e foi o grande responsável por entregar ao Defendente, em 01/01/2017, a Prefeitura com um gasto de pessoal da ordem de 66,69%, tendo apresentado problemas dessa natureza em todos os anos do seu governo (2009-2016).

Merece, sobretudo, ser considerado o tão desejado reenquadramento obtido no 2º quadrimestre de 2020 (51,90%), mantido nos dois quadrimestres seguintes (52,59% e 51,35%, respectivamente), o que apenas vem a corroborar que durante todo seu primeiro mandato (2017-2020), em nenhum exercício financeiro o Defendente descuidou-se do seu dever legal de reconduzir a DTP aos limites impostos pela LRF, tendo obtido sucesso na recondução ainda dentro do seu mandato, mesmo em um cenário de severa crise financeira, onde o baixo crescimento nacional do PIB (cresceu apenas 1,1% em 2019), impactou diretamente na situação fiscal dos municípios, com comprometimento de sua RCL, que não consegue acompanhar proporcionalmente o aumentos das despesas de caráter continuado



decorrentes da implementação de políticas públicas de cumprimento obrigatório impostas pelo Governo Federal.

É o caso, por exemplo, dos aumentos anuais do salário mínimo e daqueles decorrentes da implementação dos pisos profissionais, como é caso do professores e dos agentes comunitários de saúde, conforme exigências dispostas no Decreto nº. 9.255/2017 e nas Leis Federais nº. 11.738/2008 e 13.708/2018, que terminam por impor ônus financeiro excessivo, que vem sendo cumprido integralmente pela administração municipal, e conseqüentemente comprometem a DTP.

Como dito, todo narrado acima vem ocorrendo diante de um cenário de crescimento vegetativo da receita corrente líquida (RCL), pois o aumento da arrecadação não consegue acompanhar o aumento das despesas de caráter obrigatório, sendo este o verdadeiro fator que vem comprometendo o equilíbrio fiscal de Paratama, que trata-se de pequeno município, com apenas 11 mil habitantes, totalmente dependente do FPM, fundo este cuja evolução depende essencialmente do crescimento do PIB nacional, visto ser composto pelo produto da arrecadação do IR e do IPI, que tratam-se de tributos federais, cujo comprometimento em razão da crise nacional reflete na evolução do FPM.

Também não é justo que o gestor cujo mandato encerrou-se em 31/12/2016, tendo dado causa ao desenquadramento desde o seu primeiro ano de gestão (2009), tenha disposto de prazo em dobro para reenquadramento (6 quadrimestres) devido ao baixo crescimento econômico nacional (artigo 66 da LRF), enquanto que o Defendente, tendo assumido o mandato em 01/01/2007, não possa dispor do mesmo benefício, visto que a crise financeira nacional, com crescimento baixo ou negativo do PIB, continua assolando o Brasil até os dias de hoje. Tal fato traz sérias conseqüências para os pequenos municípios brasileiros, que tem como principal fonte de receita o FPM.

No caso de Paratama é de se impor não só a duplicação dos prazos para recondução nos termos do artigo 66 da LRF, mas a própria suspensão dos referidos prazos, visto que além de toda problemática narrada acima o município vinha sendo reiteradamente castigado com a seca e suas decorrências, conforme comprova-se através dos decretos de emergência ora anexados (**doc. 06**), que conduzem a aplicação do **artigo 65, I, da LRF**, sem prejuízo da aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, devendo-se considerar para tanto, conjuntamente, as sucessivas e significativas reduções na





DTP obtidas pelo Defendente, bem como a situação de comprometimento da DTP com a qual o município foi entregue ao Defendente em 01/01/2017, bem como o reenquadramento obtido no 2º quadrimestre de 2020 (51,90%), e mantido no 3º quadrimestre de 2020 (52,59%) e no 1º quadrimestre de 2021 (51,35%).

Do modo acima não é justo nem razoável que sejam desconsiderados os quadrimestres posteriores ao exercício sob análise, pois do mesmo modo que o passado do agente no trato com coisa pública importa (antecedentes, reincidências, etc), os atos futuros, de correção, também devem ser considerados, sobretudo quando tais atos já podem ser aferidos, por já terem sido praticados, e por terem base em RGF's já enviados ao TCE. Trata-se de necessária observação que deve ocorrer em respeito aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Em sendo assim, no que pese a DTP do poder executivo de fato ter se encontrado desenquadrada durante o exercício de 2019, não merece prosperar a recomendação de rejeição de contas por este fato, visto que trata-se de sanção demasiadamente gravosa, desproporcional, sobretudo se considerado que o Defendente muito provavelmente já será penalizado com severa multa nos autos do processo que irá analisar a gestão fiscal relativa aos três quadrimestres de 2019, o que torna ainda mais desnecessária a aplicação das penalidade que podem decorrer da rejeição de contas (inelegibilidade, por exemplo), constituindo em dupla penalização desmedida, e portanto vedada pelo nosso ordenamento jurídico.

Diante do exposto acima impossível que não se faça o seguinte questionamento: *confirmando-se a pesada multa de R\$ 57.600,00 que será sugerida no processo de gestão fiscal a ser instaurado visando apurar a mesma irregularidade perpetrada (excesso de gasto com pessoal), ainda assim faz-se necessário aplicar-se a severa sanção de recomendação de rejeição de contas, que se acatada pela Câmara de Vereadores poderá levar o agente público a uma inelegibilidade de 8 anos?*

Por evidente que trata-se de penalidade excessiva, desproporcional, inexistindo necessidade de rejeição de contas tendo em vista que o Defendente muito provavelmente virá a ser multado em R\$ 57.600,00 nos autos do processo que irá analisar a gestão fiscal relativa aos três quadrimestres de 2019. Neste sentido é o entendimento desse E. TCE/PE, no **Processo TC nº. 17100036-5**, que analisando as contas de governo de Sairé



relativas aos exercício de 2016, julgado em 27/10/2020, para fins de aprovação das contas, ponderou que:

**(...) a apreciação da Gestão Fiscal do Município já se deu através do Acórdão T.C. nº 655/19 (Processo de Gestão Fiscal TCE-PE nº 1940008-1), que julgou irregular a Gestão Fiscal e aplicou multa ao Prefeito.**

O mesmo ocorreu nos autos do **Processo TC nº. 1302449-8**, que analisava as contas do prefeito de São José do Belmonte, julgado em 23/10/2019, onde ponderou-se que o:

**(...) Prefeito já foi responsabilizado pelo descumprimento aos ditames da LRF quando do julgamento do RGF do exercício em tela, inclusive com aplicação de multa, reprimenda considerada suficiente em recentes precedentes da Casa. (...).**

Assim, entende o Defendente, que a consideração de tal irregularidade para fins de rejeição de contas, **JÁ SANADA PELO REEQUADRAMENTO NO 2º QUADRIMESTRE DE 2020**, trata-se de medida totalmente desproporcional, sobretudo se considerado que a situação foi corrigida pelo próprio gestor, dentro do seu primeiro mandato, muito embora tenha sido seu antecessor o contumaz reincidente que lhe entregou a prefeitura com grave extrapolamento dos limites de gasto com pessoal, praticando a mesma irregularidade desde 2009.

Do modo acima restou-se demonstrado que o Defendente, desde que assumiu a gestão municipal, em janeiro de 2017, **conseguiu seguidas reduções de sua DTP, conseguindo enquadrar-se no 2º quadrimestre de 2020, quando o percentual da DTP estabeleceu-se em 51,90% da RCL, portanto, abaixo do limite de 54% pela primeira vez desde o 1º quadrimestre de 2015, quando ainda não detinha a condição de gestor municipal.**

Restou demonstrado que **no 3º quadrimestre de 2018 já poderia considerar como situação de enquadramento, visto a insignificância para fins de grave penalização de uma diferença de apenas 1,45 ponto percentuais (no encerramento do exercício de 2018 a DTP correspondia 55,45% da RCL).** Tanto é verdade que **no quadrimestre seguinte (1º quadrimestre de 2019) novamente reduziu-se a DTP, fixando-se essa em**



**54,12%, com uma diferença de apenas 0,12 pontos percentuais para enquadramento, o que torna ainda mais latente a insignificância do excesso, regularizado no 2º quadrimestre de 2020 (51,90%).**

O exposto acima é demonstrado pela tabela já colacionada nas linhas iniciais, que apenas reproduz os percentuais da DTP já constante das bases de dados desse E. Tribunal.

Tal conquista se deu mesmo diante de um cenário avassalador que lhe foi entregue pela gestão passada, que encerrou-se em 2016, e foi responsável pela entrega do Poder Executivo ao Defendente com uma DTP da ordem de 66,69% no 3º quadrimestre de 2016, tendo chegado a registrar uma DTP de 71,10% no 2º quadrimestre de 2016.

Em sendo assim, possível observar que o Defendente, mesmo não tendo conseguido se reenquadrar dentro dos prazos estabelecidos pela LRF, conseguiu promover a tão desejada redução, estando, no dias atuais, enquadrado nos limites de gasto com pessoal estabelecidos pela LRF, tendo em vista que a DTP do 1º quadrimestre de 2021 correspondeu a 51,35% da RCL, mantendo-se abaixo do limite de 54%, tal como já tinha ocorrido nos 2º e 3º quadrimestres de 2020 (51,90% e 52,59%, respectivamente).

Fazendo-se um comparativo entre dezembro de 2016 (66,69%), último quadrimestre da gestão passada, e agosto de 2020 (51,90%), quando encerrou-se o 2º quadrimestre de 2020 e houve o reenquadramento, é possível observar que o Defendente conseguiu, dentro do seu mandato, reduzir a DTP em ao menos 17,79 pontos percentuais, o que deve ser considerado por esses Doutos Conselheiros, em homenagem aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tendo em vista que tal redução corresponde a eliminação de 100% do excesso outrora apurado, mantendo-se em tais condições até os dias atuais (registrou 51,35% no fechamento do 1º quadrimestre de 2021).

Deve ser considerado também que o Decreto-Lei nº. 4.657/1942 (Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro – LINDB), com redação dada pela Lei Federal nº. 13.655/2018, estabelece que na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, a adequação da medida imposta, gravidade da infração, danos provenientes, dosimetria das sanções envolvendo os mesmos fatos, entre outros fatores.



No sentido do exposto acima dispõe a Lei de introdução as normas do direito brasileiro (LINDB), em seus artigos 20 a 23:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

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.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º **As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.**

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.



O disposto acima apenas evidencia ser completamente desnecessária, e portanto desproporcional, a recomendação de rejeição de contas por excesso de gasto com pessoal **já regularizado**, sobretudo se considerado os esforços do Defendente dentro do exercício auditado, onde conseguiu reduzir a DTP de 65,13% para 57,42% (redução de 7,71 pontos percentuais), se comparado o encerramento do exercício de 2017 com o encerramento do exercício de 2019, e principalmente se considerado que a trajetória de queda continuou sendo observada em 2020, quando no 2º quadrimestre finalmente conseguiu-se o tão desejado reenquadramento (51,90%), mantendo-se o enquadramento até dos dias atuais (51,35% no 1º quadrimestre de 2021).

Ainda mais desproporcional se torna o apontamento do excesso de gasto com pessoal como causa para rejeição de contas se considerado que será autuado processo de gestão fiscal para finalidade específica de analisar a DTP sob a responsabilidade do Defendente, tal como ocorreu no Processo de Gestão Fiscal TCE/PE nº. 20100755-1, que objetiva multar o Defendente em R\$ 57.600,00 pelo mesmo fato, pelo que caso venha confirmar-se a dupla penalização, estará SIM caracterizado o *bis in idem*, com sanção demasiadamente gravosa, desproporcional e desarrazoada se considerada a infração cometida.

A realidade que se mostra presente é que as disposições inseridas na LINDB por força da Lei Federal nº. 13.655/2018, apenas vieram a reforçar a necessidade de observância, em nosso ordenamento jurídico, dos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, já implícitos na Constituição Federal e de ampla aplicação no âmbito dos tribunais pátrios, decorrendo tais princípios do devido processo legal e da necessidade de observância de adequação e necessidade no que se refere a aplicação de sanções.

A respeito dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade leciona renomado Professor José dos Santos Carvalho Filho<sup>1</sup>:

**Razoabilidade** é a qualidade do que é **razoável**, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que é totalmente

---

<sup>1</sup> FILHO, José dos santos carvalho. Manual de Direito Administrativo. 17ª edição. Editora lúmen juris. Rio de janeiro. 2007. P. 31-33.



razoável para uns pode não o ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos **standarts** de aceitabilidade. (...).

(...). O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o **excesso de poder**, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado. Significa que o Poder Público, quando intervém nas atividades sob o seu controle, deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido.

O consagrado jurista Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>2</sup>, em clássica obra ensina:

Enuncia-se com este princípio (razoabilidade) que a Administração, ao atuar no exercício da discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

(...).

Este princípio (proporcionalidade) enuncia a idéia – singela, aliás, conquanto frequentemente desconsiderada – de que as competências administrativas só podem ser *validamente* exercidas na *extensão* e *intensidade* correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujo conteúdo ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam.

(...).

---

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo, 28ª edição, Malheiros Editores, 2011, p. 108 a 111.



Logo, o *plus*, o excesso acaso existente não milita em benefício de ninguém. Representa, portanto, apenas um agravo aos direitos de cada qual. (...). Ora, já viu que inadequação à finalidade da lei é inadequação à própria lei. (...). Sem em nada contender esta indicação das origens de cada qual, estamos em que tais princípios não se confundem inteiramente. Parece-nos que o princípio da proporcionalidade não é senão uma faceta do princípio da razoabilidade. (...).

Desta forma, verifica-se que toda decisão, seja administrativa, seja judicial, deve pautar-se sempre pela razoabilidade e proporcionalidade, sob pena de ser passível de anulação por afronta a própria legalidade, que é a base do sistema jurídico pátrio, não podendo a lei ser entendida como tal, se não atender aos fins para o qual foi editada.

O exposto acima revela a aplicação de tais princípios como sendo de observância obrigatória, por serem garantidores da harmonia jurídica e da aplicação da lei de forma justa, sem distorções, e, principalmente, sem desconsideração da realidade social, que encontra-se em processo de constante mutação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser analisada isoladamente pois a mesma precisa viver em harmonia com as demais normas, principalmente com aquelas posteriores a sua edição, que surgiram devido a um novo anseio popular positivado no ordenamento, como é o caso das novas disposições da LINDB, que devem coadunar-se com a LRF e com as normas que impõem aumentos obrigatórios como é caso daquelas que valorizam os profissionais do magistério, os agentes comunitários de saúde e os trabalhadores que recebem o salário mínimo legal.

Desatrelada da ideia de justiça a lei não pode ser entendida como tal, daí a importância da utilização de critérios razoáveis e proporcionais quando da apreciação de alguma conduta, mesmo que eivada de ilegalidade formal.

No caso presente não é que a ilegalidade possa ser desqualificada, mas suas consequências jurídicas podem ser relevadas, ou mesmo amenizadas, principalmente se considerado que o Defendente conseguiu reconduzir sua gestão fiscal aos limites estabelecidos pela LRF, após sucessivas e significativas reduções na DTP, que conduziram ao reenquadramento, conforme demonstrado ao longo da presente fundamentação.



Tanto o exposto acima é verdade que vem decidindo esse E. Tribunal de Contas Pernambucano, no que refere a aplicação da LINDB como norma infraconstitucional positivadora dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade:

LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. APLICAÇÃO EM SAÚDE E EM EDUCAÇÃO. ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA. DESPESA COM PESSOAL. FUNDEB. SITUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA. ARRECADAÇÃO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. 1. Respeito aos limites constitucionais em educação e saúde, remuneração dos docentes, transparência compatível com os parâmetros legais, recolhimento praticamente integral das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social. 2. Orçamento ilimitados para créditos adicionais, crise orçamentária e financeira e baixa arrecadação, despesas Fundeb sem saldo suficiente. 3. **Princípio da razoabilidade e proporcionalidade, LINDB, visão global das contas de governo ensejam Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas das contas de governo e recomendações.** (PROCESSO TCE-PE N° 19100364-5; PC Governo Itapissuma 2018; RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL; : Prestação de Contas – Governo; Julgado em 17/11/2020).

**É de ressaltar ainda que o julgado acima possui aplicação não só ao ponto atinente ao excesso de gasto com pessoal observado em 2019, mas também com relação as demais impropriedades formais apontadas pelas auditoria.**

É de se observar ainda o cumprimento de TODOS os demais temas essenciais para a administração pública, como, por exemplo, aplicação do mínimo constitucional em saúde e educação; aplicação mínima na remuneração do magistério; pagamento integral dos termos de parcelamento deixados pelas gestões anteriores; entre outros atendimentos.

Deve ser ressaltado, por fim, que além dos que foram citados nas linhas anteriores, existem diversos outros precedentes dessa E. Corte de Contas, recentes, recomendando a aprovação de contas de gestores que apresentaram problemas na DTP, somados a problemas previdenciários, além de outras irregularidades, muitas delas não constatadas nas presentes contas, senão vejamos:





52ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 03/12/2020

PROCESSO TCE-PE Nº 19100308-6

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Floresta

INTERESSADOS: Ricardo Ferraz

LEONARDO BARRETO FERRAZ GOMINHO

WILLIAM DE CARVALHO FERREIRA LIMA JUNIOR (OAB 25464-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

(...).

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 03/12/2020,

**CONSIDERANDO que, ao finalizar o exercício com o percentual de comprometimento da RCL de 62,20% com despesa total com pessoal, o Executivo Municipal não logrou êxito na recondução ao limite estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, desenquadramento que teve início no 3º quadrimestre de 2017 (58,27%), deixando de observar o disposto no artigo 23 do referido diploma legal;**

**CONSIDERANDO o déficit de execução orçamentária de R\$ 8.133.353,50, indicando a realização de despesas em volume superior à arrecadação de receitas;**

**CONSIDERANDO a inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos vinculados para lastreá-los, agravando a situação financeira e patrimonial do ente;**

**CONSIDERANDO que a capacidade do município de honrar com suas obrigações de curto prazo se mostra comprometida, consoante os índices liquidez imediata (0,49) e corrente (0,81) apresentados ao final do exercício;**

**CONSIDERANDO que, a despeito das irregularidades acima mencionadas, houve o cumprimento dos demais limites constitucionais e legais, conforme evidencia o Anexo Único da presente deliberação;**

**CONSIDERANDO o recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas no exercício ao RGPS;**

**CONSIDERANDO que os valores apontados como não recolhidos ao RPPS foram de pequena monta;**



**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo Municipal apresentou nível de transparência classificado como Desejado, conforme aplicação da metodologia de levantamento do ITMPE no exercício financeiro de 2018;

**CONSIDERANDO** que cabe 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 as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

**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 Floresta a das contas do(a) Sr(a). Ricardo Ferraz, aprovação com ressalvas relativas ao exercício financeiro de 2018. (...).

## **22ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 07/07/2020**

**PROCESSO TCE-PE Nº 18100413-6**

**RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES**

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

**EXERCÍCIO: 2017**

**UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Ferreiros**

**INTERESSADOS:**

**Bruno Japhet da Matta Albuquerque**

**VALERIO ATICO LEITE (OAB 26504-D-PE)**

**TITO LIVIO DE MORAES ARAUJO PINTO (OAB 31964-PE)**

**ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA**

**PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS NEVES**

(...).

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 07/07/2020,

**CONSIDERANDO** os termos do Relatório de Auditoria (doc. 66) e da defesa apresentada (doc. 75);

**CONSIDERANDO** que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Saúde (29,73% da receita vinculável em Saúde), na Educação (26,38% da receita vinculável na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (70,16% dos recursos do FUNDEB);



**CONSIDERANDO** a observância ao limite da Dívida Consolidada Líquida (DCL), das alíquotas de contribuição previdenciária junto ao RPPS, assim como o recolhimento integral das contribuições devidas ao RPPS e ao RGPS;

**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** a abertura de créditos adicionais acima do limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual, contrariando o artigo 42 da Lei Federal no 4.320/64, assim como o artigo 167, incisos II e V, da Constituição da República, contribuindo para a existência de déficit de execução orçamentária e financeiro;

**CONSIDERANDO** a ocorrência de déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 3.965.782,65, assim como de déficit financeiro da ordem de R\$ 6.596.346,02, apurado conforme Quadro do Superávit/Déficit Financeiro que integra o Balanço Patrimonial, revelando a insuficiência de recursos para cumprir com todas as obrigações inerentes ao Município, com um aumento de 37,68% de Restos a Pagar Processados, em relação ao exercício anterior;

**CONSIDERANDO** que, em que pese ter ocorrido a extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal pelo Poder Executivo Municipal, no exercício sob análise, o gestor atual recebeu a Prefeitura com os gastos de pessoal acima do limite legal desde o exercício de 2015, conforme consta nos autos do Processo TCEPE no 1760003-0 (Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Ferreiros – Exercício de 2015 – Acórdão T. C. no 701/18);

**CONSIDERANDO** que, ainda assim, o Chefe do Poder Executivo Municipal, ao longo do exercício de 2017, envidou esforços para diminuição do percentual extrapolado nos 1o e 2o quadrimestres de 2017;

**CONSIDERANDO** as falhas constatadas quanto à gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), quais sejam: resultado previdenciário negativo de R\$ -1.862.799,71, revelando desequilíbrio financeiro do Regime Próprio; RPPS em desequilíbrio atuarial, com um déficit de R\$ 18.439.784,97; assim como a não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial;

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar no 131/2009, na Lei no 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);



**CONSIDERANDO** que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, §1º, da Constituição de Pernambuco;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Ferreiros a das contas do(a) Sr(a). Bruno aprovação com ressalvas Japhet Da Matta Albuquerque, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2017. (...).

**50ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 19/11/2020**

**PROCESSO TCE-PE Nº 19100285-9**

**RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO**

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

**EXERCÍCIO: 2018**

**UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Bonito**

**INTERESSADOS: Gustavo Adolfo Neves de Albuquerque César**

**ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA**

**PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO**

(...).

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 19/11/2020,

**CONSIDERANDO que após a apreciação da defesa o percentual de comprometimento da RCL com a despesa total com pessoal no 3º quadrimestre do exercício passou a ser de 58,72%;**

**CONSIDERANDO que, ao finalizar o exercício com o percentual de comprometimento da RCL de 58,72% com despesa total com pessoal, o Executivo Municipal não logrou êxito na recondução ao limite estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, desenquadramento que teve início no 3º quadrimestre de 2017 (57,58%), deixando de observar o disposto no artigo 23 do referido diploma legal;**

**CONSIDERANDO o déficit de execução orçamentária de R\$ 4.201.103,10, indicando a realização de despesas em volume superior à arrecadação de receitas;**

**CONSIDERANDO a inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos vinculados para lastreá-los, agravando a situação financeira e patrimonial do ente;**



**CONSIDERANDO** que a capacidade do município de honrar com suas obrigações de curto prazo se mostra comprometida, consoante os índices liquidez imediata (0,40) e corrente (0,43) apresentados ao final do exercício;

**CONSIDERANDO** que, a despeito das irregularidades acima mencionadas, houve o cumprimento dos demais limites constitucionais e legais, conforme evidencia o Anexo Único da presente deliberação;

**CONSIDERANDO** o recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas no exercício ao RGPS;

**CONSIDERANDO** que os valores apontados como não recolhidos ao RPPS, R\$ 42.619,05 de contribuições patronais e R\$ 12.724,32 de contribuições parceladas, foram de pequena monta;

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo Municipal apresentou nível de transparência classificado como Desejado, conforme aplicação da metodologia de levantamento do ITMPE no exercício de 2018;

**CONSIDERANDO** que cabe 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 as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

**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 Bonito a aprovação das contas do(a) Sr(a). Gustavo Adolfo Neves com ressalvas De Albuquerque César, relativas ao exercício financeiro de 2018. (...).**

São por essas razões que o Defendente pugna pela aprovação de suas contas, o que deve ocorrer em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

### **3.2. [ID.15] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4):**

No que se refere a este ponto da auditoria, é certo afirmar que o apontamento de desequilíbrio financeiro no que tange o valor de restos a pagar em relação ao saldo financeiro de disponibilidade de caixa não prospera, pois o auditor considerou o montante do saldo na conta de restos a pagar, inclusive dos exercícios anteriores.



Também é certo afirmar que os registros contábeis de inscrição em restos a pagar processados e não processados do exercício de 2019 atenderam o que preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que a LRF estabelece critérios específicos em seu artigo 42 sobre a matéria.

Do modo acima pugna pelo afastamento do presente apontamento com a aprovação das constas do Defendente, mesmo com ressalvas.

#### **4. EDUCAÇÃO (Capítulo 6):**

**4.1. [ID.16] Descumprimento do limite máximo de 5% do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte (Item 6.3); [ID.17] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3); [ID.18] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício (Item 6.3):**

Os recursos do FUNDEB devem ser utilizados no exercício financeiro em que forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública. Admite-se, porém, que até 5% dos recursos recebidos à conta do Fundo, inclusive relativos à complementação da União, poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional, conforme o artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Em 2019, o Município de Paratama recebeu R\$ 11.388.817,68 do FUNDEB. Com esses recursos, realizou despesas que alcançaram a cifra de R\$ 11.384.602,79.

Em seu relatório o Ilustre Auditor aponta no Apêndice IX que a despesa líquida foi na ordem de R\$ 10.767.547,02, pois desconsiderou o valor de restos a pagar processados, devidamente registrado na rubrica orçamentária do FUNDEB, bem como registrado legalmente uma vez que foram deixados os saldos financeiros em conta.



Tem-se, portanto, que foi obedecido o previsto no artigo 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07, devendo ser afastada a presente impropriedade com a aprovação das contas do Defendente.

## **5. PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8):**

### **5.1. [ID.19] Ausência de avaliação atuarial relativa ao ano-base desta prestação de contas para revisão do plano de custeio e benefícios, impossibilitando o conhecimento da situação atuarial do RPPS (Item 8.2):**

Não procedem as alegações da auditoria, pois em 2019 houve SIM reavaliação atuarial, sendo esta relativa ao ano-base de 2018, existindo tão somente atraso com relação a sua conclusão, que deveria ocorrer até 31/03/2019, contudo apenas ocorreu no mês de agosto de 2019, conforme comprova-se através do relatório e do DRRA anexo (doc. 07), inclusive este último constando dos autos, conforme inserção feita pela própria auditoria (doc. 41 dos autos).

Em sendo assim não entende o Defendente a razão da auditoria, estando a averiguar a regularidade das contas de 2019, exigir comprovação, neste exercício, da reavaliação atuarial de 2020, ano-base de 2019, visto que a municipalidade tinha até 31 de março do exercício seguinte (2020) ao auditado para concluir a referida reavaliação, pelo que eventual irregularidade por sua não elaboração apenas poderia ser aferida na análise das contas de 2020, e não nas de 2019, pelo que entende ter se tratado de equívoco o apontamento feito no relatório pela Ilustre Auditor.

Ainda que coubesse exigir-se em 2019 reavaliação atuarial de 2020, ano-base 2019, cujo prazo para elaboração apenas se venceria em 31/03/2020, *o que admite-se apenas por amor ao debate*, ainda assim inexistiu ausência de elaboração da dita reavaliação, pois a mesma foi realizada, conforme comprova-se através do relatório técnico e do DRRA anexo (doc. 08), apenas existindo atraso, pois fora concluído em dezembro de 2020, quando deveria ser até 31/03/2020.

Em sendo assim im procedem os apontamentos da auditoria, visto que a reavaliação atuarial de 2019, ano-base 2018, fora concluída em agosto de 2019, e a



reavaliação atuarial de 2020, ano-base 2019, fora concluída em dezembro de 2020, pelo que pugna pela desconsideração do presente apontamento.

**5.2. [ID.20] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 330,14 (Item 8.3); [ID.21] Recolhimento menor que o devido de contribuições patronal normal e suplementar (Item 8.3):**

Tanto no que se refere a parcial ausência de recolhimento das contribuições descontadas dos servidores como das contribuições patronais, trata-se de falha formal que será sanada oportunamente, através da realização do competente parcelamento de débitos previdenciários.

Para fins de iniciar a exposição defensiva pertine colacionar a seguinte planilha, extraída da prestação de contas de gestão 2019, que reproduz o resumo do recolhimento das contribuições previdenciárias por órgãos, e não apenas considerando o montante total, como ocorre na planilha constante das contas de governo (fls. 72/73 do relatório de auditoria):

| ÓRGÃO        | SERVIDOR          |                   |                            |                  | PATRONAL            |                     |                            |                  | TOTAL À<br>RECOLHER<br>SERVIDOR<br>E<br>PATRONAL | %<br>DO<br>TOTAL |
|--------------|-------------------|-------------------|----------------------------|------------------|---------------------|---------------------|----------------------------|------------------|--|------------------|
|              | RETIDA            | RECOLHIDA         | DIFERENÇA<br>À<br>RECOLHER | %<br>DO<br>TOTAL | DEVIDA              | RECOLHIDA           | DIFERENÇA<br>À<br>RECOLHER | %<br>DO<br>TOTAL |  |                  |
| PREFEITURA   | 99.621,07         | 99.566,20         | 54,87                      | 0,06             | 345.287,62          | 300.792,37          | 44.495,25                  | 12,89            | 44.550,12  | 10,01            |
| EDUCAÇÃO     | 600.554,99        | 600.227,18        | 327,81                     | 0,05             | 2.000.705,02        | 1.862.859,55        | 137.845,47                 | 6,89             | 138.173,28                                       | 5,31             |
| SAÚDE        | 109.231,73        | 109.284,27        | -52,54                     | -0,05            | 364.733,83          | 215.940,26          | 148.793,57                 | 40,80            | 148.741,03                                       | 31,38            |
| SOCIAL       | 1.487,74          | 1.487,74          | 0,00                       | 0,00             | 4.967,75            | 4.967,75            | 0,00                       | 0,00             | 0,00   | 0,00             |
| CÂMARA       | 14.687,84         | 14.687,84         | 0,00                       | 0,00             | 36.396,68           | 36.396,68           | 0,00                       | 0,00             | 0,00   | 0,00             |
| <b>TOTAL</b> | <b>825.583,37</b> | <b>825.253,23</b> | <b>330,14</b>              | <b>0,04</b>      | <b>2.752.090,90</b> | <b>2.420.956,61</b> | <b>331.134,29</b>          | <b>12,03</b>     | <b>331.464,43</b>                                | <b>9,26</b>      |





É de se destacar, no que se refere as contribuições descontadas dos servidores, que de um montante total de R\$ 825.583,37 que foi retido e que deveria ser repassado ao RPPS, apenas não houve o recolhimento de uma pequena parte (R\$ 330,14), correspondente a **tão somente a 0,04% do que deveria ser repassado**, o que demonstra que trata-se de percentual totalmente insignificante, sem maiores repercussões, haja vista que pode ser regularizado sem maiores prejuízos, inclusive mediante pagamento a vista, visto tratar-se de quantia ínfima se considerado o montante total que fora repassado (99,96%).

O exposto acima também ocorre com relação a contribuição patronal, pois de um total de R\$ 2.752.090,90 que deveria ser recolhido, apenas deixou-se de repassar R\$ 331.134,29, o que corresponde **tão somente a 12,03% do total devido**, diferença pequena, a ensejar na aprovação das contas, o que deve ocorrer por medida de razoabilidade e de proporcionalidade, pois mesmo diante de um cenário de severa crise financeira, com crescimento do PIB nacional oscilando entre baixo e negativo, que repercute sobre as finanças dos pequenos municípios, dependentes do FPM, ainda assim o Defendente repassou a maior parte das contribuições devidas sem comprometer a prestação dos serviços públicos essenciais postos a disposição da população.

Assim, do modo acima, deve ser considerado que a ausência de repasse integral das contribuições previdenciárias, em pequeno percentual sobre o montante devido, decorreu da severa crise financeira pela qual vem atravessando os municípios brasileiros, pelo que muitas vezes os gestores se vem obrigados a fazer escolhas entre o pagamento de obrigações mais prioritárias, como é o caso da folha de pagamento dos servidores, em detrimento de outras que, embora relevantes, são capazes de suportar um atraso maior, como é caso das obrigações previdenciárias.

O exposto acima deve atrair a aplicação da excludente de culpabilidade denominada de inexigibilidade de conduta diversa, também aplicável no âmbito administrativo, pois não é razoável impor ao gestor público, num cenário de extrema escassez de recursos, que atrase ou deixe de pagar a folha de pagamento dos servidores, ou mesmo comprometa a prestação de outros serviços públicos essenciais, em detrimento do pontual recolhimento das contribuições previdenciárias. Aliás, mesmo que assim quisesse, não poderia fazer o Defendente, pois a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em seu artigo 6º, elencando a ordem de prioridade para alocações de recursos, elenca o pagamento de pessoal como a primeira meta prioritária a ser cumprida, conforme disposto na primeira parte do inciso I do



referido artigo, que apenas vem a elencar o pagamento dos encargos sociais na sequência, em sua segunda parte.

Ainda com relação a este ponto, embora seja existente a dívida a apontada no relatório de auditoria, deve ser considerado por esses Doutos Julgadores, que o Defendente, agindo como ordenador de despesas, praticamente nada deixou de repassar ao RGPS, o que pode ser comprovada também pelo anexo XIII-A da prestação de contas de gestão de 2019, cujo resumo fora anexado nas linhas iniciais.

Do documento mencionado acima é possível verificar que ao longo de 2019 apenas pode ser imputado ao Defendente, na qualidade de ordenador de despesas, a responsabilidade por não ter repassado o valor de R\$ 54,87 a título de contribuição do servidor e R\$ 44.495,25 a título de contribuição de patronal, valores estes que correspondem a um percentual de 0,06% e 12,89%, respectivamente, se considerado o montante geral que deveria ser repassado ao RPSS no que compete aos órgãos dos quais o Defendente é ordenador de despesas (Prefeitura Municipal e demais órgãos, excetuando-se FMS, FME e FMAS).

O exposto acima deve ser considerado em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade pois não é justo que o Defendente venha a ser penalizado com sanção extremamente gravosa (rejeição de contas) por ter deixado de repassar, na parte que lhe cabia como ordenador de despesas, valores insignificantes se considerado o montante geral que deveria ser repassado, sendo também insignificante o percentual dos valores não repassados se considerados todos os órgãos da administração, incluindo-se aqueles em que não figura como ordenador de despesas.

Para fins de aprovação das contas, também deve ser ponderado o fato de que, a despeito de toda crise financeira, o Defendente repassou a maior parte das contribuições previdenciárias ao RPPS (mais de 88% do total devido), mesmo tendo que, paralelamente a isso, cumprir com todos os parcelamentos de débitos firmados, conforme termos constantes dos “docs. 60 a 63” constantes dos autos eletrônicos. Ora Doutos Julgadores, se os parcelamentos constam da prestação de contas e nada foi apontado no relatório de auditoria, resta-se evidenciado que os mesmos foram adimplidos, inexistindo qualquer dívida neste sentido.



No sentido do exposto acima observa-se que mensalmente, a título de contribuições parceladas, em 2019 a municipalidade precisou desembolsar o valor de R\$ 30.707,44 (doc. 60 → R\$ 11.669,08 + doc. 61 → R\$ 3.530,37 + doc. 62 → R\$ 8.059,59 + doc. 63 → R\$ 7.448,40), o que totalizou durante o exercício financeiro auditado o valor repassado ao RPPS de **R\$ 368.489,28**, somente a título de contribuições parceladas, valor este que é maior que o valor não repassado a título de contribuição patronal ordinária (R\$ 331.916,04, que corresponde a apenas 12% do total geral devido, conforme já esclarecido em linhas anteriores). Por evidente que tal fato deve ser considerado por V. Exas. em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Destaque-se ainda, por oportuno, que existem diversos precedentes desse E. Tribunal aprovando as contas de gestores que deixaram de repassar integralmente as contribuições previdenciárias, à exemplo do que se pode verificar nas decisões colacionadas no tópico relacionado com a ausência de repasse das contribuições do RGPS (item 2.5 da defesa), onde nas duas decisões colacionadas (Processo nº. 19100301-3 – Terezinha 2018; Processo nº. 18100180-9 – Sanharó 2017) verificou-se ausência de repasse das contribuições previdenciárias em valores ainda mais significativos que os constatados nas presentes contas, verificando-se também problemas relacionados com excesso de gasto de pessoal, além de ter existido também consideração as despesas que os respectivos gestores tiveram com pagamento de parcelamentos oriundos de dívidas previdenciárias de gestões passadas, razão pela qual o Defendente invoca os referidos precedentes em seu favor.

Destaque-se ainda, que na defesa atinente ao tópico relacionado com excesso de gasto com pessoal (item 3.1) também foram juntados precedentes onde contas foram aprovadas mesmo existindo problemas de gasto com pessoal e relacionados com ausência de repasse de contribuições previdenciárias (Processo nº. 19100308-6 – Floresta 2018; Processo nº. 18100413-6 – Ferreiros 2017; Processo nº. 19100285-9 – Bonito 2017), pelo que devem os referidos precedentes também serem considerados.

São por essas razões que com base nos argumentos acima esposados, alicerçando ainda nos princípios da insignificância, da razoabilidade e da proporcionalidade, pugna o Defendente pela aprovação de suas contas quanto a este ponto.

**5.3. [ID.22] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.4):**



Não procedem as alegações da auditoria, tendo em vista que as alíquotas sugeridas pelas reavaliações atuariais vem sendo sucessivamente adotadas pela administração municipal através dos competentes atos legais e administrativos que foram editados pelo Defendente.

Diante do exposto acima o Defendente entende que o presente apontamento apenas pode ter se tratado de equívoco da auditoria, o que fica evidenciado por algumas das informações constantes das fls. 74 do relatório, onde consta, em sua descrição, na parte superior, a informação “Tabela 8.4 Alíquota dos Segurados e Patronal, 2019 – **Aliança** (g.n)”. Ora Doutos Julgadores, trata-se Aliança de outro município pernambucano, localizado na zona da mata, que nada tem a ver com Paratama, localizado no agreste meridional, cuja as contas foram auditadas.

Outra evidencia de erro é a informação constante no segundo parágrafo subsequente a referida a tabela mencionada acima, ainda nas fls. 74 do relatório, onde o auditor “transcreve excerto do já citado relatório de auditoria (doc. 60)”, onde, em seguida, fazendo a referida e “suposta” transcrição, faz menção a Lei Municipal nº. 1.624/2016, conforme abaixo:

Relatório de Auditoria\_Contas de Governo\_Paranatama\_2019\_Versão Final.pdf - Adobe Acrobat Reader DC (32-bit)

| Alíquota Patronal |                  |                 |                      |                 |
|-------------------|------------------|-----------------|----------------------|-----------------|
| Tipo              | Limite legal (%) | CN atuarial (%) | CN fixada em lei (%) | CS atuarial (%) |
| Ente (E)          | S ≤ E ≤ 2S       | 17,78(1)        | 21,76(2)             | 18,95(1)        |

Fonte: (1) Demonstrativo de Resultado da Avaliação Anual - DRAA 2019, ano-base 2018 (doc. 41)  
(2) Normas que definem as alíquotas de contribuição para o RPPS (doc. 43)

Obs: CN = Contribuição Normal  
CS = Contribuição Suplementar

Tal fato enseja o desequilíbrio atuarial e financeiro do RPPS colocando em risco sua sustentabilidade, prevista no art. 40, *caput*, da Constituição Federal, sendo de responsabilidade do chefe do Poder Executivo o envio ao Poder Legislativo de projeto de lei de modo a contemplar uma alíquota que preserve o patrimônio e a segurança do regime.

Por fim, transcreve-se excerto do já citado relatório de auditoria (doc. 60):

Nota-se que alíquota de contribuição do ente estabelecida na Lei Municipal nº 1.624/2016 se encontrava acima do limite legal disposto no art. 2º da Lei Federal nº 9.717/98. Dessa forma, no exercício de 2019, caberia ao Chefe do Executivo, responsável pelo envio de projeto de lei tratando da referida matéria, a regularização da situação, utilizando-se da avaliação atuarial para a definição das alíquotas a serem adotadas de acordo com os limites legais, sendo o excedente tratado por meio de plano de amortização, além da instituição da taxa de administração para custeio do RPPS.

Em suma, a não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial guarda relação com os seguintes pontos:

- Impacto na situação financeira (Item 8.1) e atuarial (Item 8.2) do RPPS, em virtude de deixarem de ingressar receitas previdenciárias.



Ora Doutos Julgadores, inexistente Lei Municipal nº. 1.624/2016 em Paranatama, pois as normas municipais de Paranatama ainda estão na casa dos “3 (três)” dígitos, inexistindo qualquer lei municipal com a numeração referida pela auditoria, bastando para que haja verificação do que ora se expõe, que se análise o “Doc. 43”, mencionado pelo próprio auditor no quarto parágrafo da fls. 74 do relatório. O referido “Doc. 43”, constante da presente prestação de contas, traz todas as leis e decretos que fizeram atualização das alíquotas sugeridas pelas reavaliações atuariais, inexistindo entre eles a referida Lei Municipal nº. 1.624/2016.

Outra evidencia de erro é que na transcrição do supra colacionado “excerto do já citado relatório de auditoria (Doc. 60)”, faz-se menção a esse tal “Doc. 60”, que quando acessado na prestação de contas trata-se de termos de parcelamentos para pagamento de débitos previdenciários do RPPS, nada tendo a ver com qualquer relatório de auditoria ou mesmo com qualquer Lei Municipal nº. 1.624/2016, sendo esta mais uma evidência de equívoco por parte da auditoria.

Retomando a legislação constante do “Doc. 43” da presente prestação de contas, mencionado no relatório, que traz todas as leis e decretos que fizeram atualização das alíquotas sugeridas pelas reavaliações atuariais até o exercício auditado, verifica-se a existência das seguintes normas:

**1 – Lei Municipal nº. 142 de 25/03/2015**, que fixou a alíquota patronal em 21,76%, e manteve a alíquota do servidor em 11%, com efeitos a partir de 25/06/2015;

**2 – Lei Municipal nº. 178 de 08/08/2017**, que fixou a alíquota patronal em 25,30% (13,63% + 11,67%), mantendo (por ausência de revogação) a alíquota do servidor em 11%, com efeitos a partir de 08/11/2017, e autoriza que as atualizações para os anos seguintes sejam feitas através de decreto (art. 3º), na forma da planilha constante do referido ato;

**3 – Decreto Municipal nº. 019 de 18/12/2017**, que fixou a alíquota patronal em 32,12% (17,78% + 14,35%), mantendo (por ausência de revogação) a alíquota do servidor em 11%, com efeitos a partir de 18/03/2018, com atualizações para os anos seguintes na forma da planilha constante do referido ato;

**4 – Decreto Municipal nº. 012 de 21/08/2018**, que manteve a alíquota patronal em 32,12% (17,78% + 14,35%), mantendo (por ausência de revogação) a alíquota do servidor em 11%, com efeitos a partir de sua publicação



(04/09/2018), com atualizações para os anos seguintes na forma da planilha constante do referido ato, que previu alíquota de complementar de 18,95% para 2019.

Ora Doutos julgadores, o resumo exposto acima sepulta de vez a tese de que não houve adoção de alíquota sugerida na reavaliação atuarial, pois os pareceres atuariais que serão juntados demonstram justamente o contrário. Também resta-se incompreensível a razão da auditoria ter apontado na tabela de fls. 74 do relatório que a contribuição patronal normal (CN) seria 21,76%, quando o exposto nas linhas anteriores evidencia que a Lei Municipal nº. 142 de 25/03/2015 fora revogada expressamente pela Lei Municipal nº. 178 de 08/08/2017, conforme depreende-se da legislação constante do “Doc. 43” dos autos eletrônicos.

Do modo acima o que fica evidenciado é que o Decreto Municipal nº. 012 de 21/08/2018, que manteve a alíquota patronal em 32,12% (17,78% + 14,35%), com efeitos a partir de sua publicação (04/09/2018), na forma da planilha constante do referido ato, já previu para 2019 alíquota patronal complementar de 18,95%, sendo justamente essa alíquota que foi sugerida na reavaliação atuarial de 2019, relativa ao ano-base de 2018, razão pela qual não houve necessidade de edição de um novo decreto, continuando o mesmo vigente em 2019, justamente por inexistir mudança com relação ao plano de custeio, visto que o Decreto nº. 012/2018 já previa que em 2019 a alíquota patronal seria de 36,73% (17,78% + 18,95%) e não mais de 32,12% (17,78% + 14,35%), como em 2018.

Objetivando sepultar de vez qualquer dúvida existente encaminha-se anexo os demonstrativos dos resultados das reavaliações atuariais (DRAA's) e os relatórios técnicos com os resultados das referidas reavaliações, de 2018 (doc. 09), 2019 (doc. 07) e 2020 (doc. 08), em sua forma completa, onde nas fls. 07 dos DRAA's, e nas fls. 51 dos relatórios técnicos (parecer atuarial), resume-se a projeção escalonada das alíquotas suplementares vigentes e para o ano de referência, respectivamente, demonstrando inexistir qualquer irregularidade. Encaminha-se também e-mail que fora enviado pela assessoria técnica onde reverbera-se que em 2019 inexistia necessidade de edição de novo decreto, constando no referido e-mail resumo dos resultados da reavaliação atuarial de 2019 (doc. 10).

São por essas razões que pugna pelo afastamento do presente apontamento.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CUMPRIMENTO DOS DEMAIS LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS (Tabela 9.3 do Relatório de Auditoria – fls. 79):

Dos precedentes desse E. Tribunal de Contas que foram juntados ao longo da presente defesa, sobretudo nos tópicos referentes a ausência de repasse das contribuições previdenciárias e ao excesso de gasto com pessoal, é possível observar que em todos os processos houve consideração aos acertos da gestão com cumprimento dos demais temas essenciais à administração pública.

Do modo acima tal fato fora constatado também em Paratama, no exercício de 2019, visto que a administração recém iniciada cumpriu com todos os demais limites constitucionais e legais, conforme depreende-se da **tabela 9.3, fls. 79**, do relatório de auditoria.

Da forma acima observa-se que o Recorrente aplicou 69,31% na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica; 17,66% nas ações e serviços públicos de saúde; 29,27% na manutenção e desenvolvimento do ensino; cumpriu com os limites da dívida consolidada líquida (20,92%); além de ter cumprido com a aplicação das alíquotas de contribuição previdenciária dos segurados e patronal sugeridas na reavaliação atuarial do RPPS. Também foi verificado que as contribuições correntes e parceladas devidas ao RPPS foram repassadas integralmente, não apontando-se qualquer dívida neste sentido.

Do modo acima não é justo nem razoável que sejam desconsiderados os acertos da gestão com relação aos temas essenciais exemplificados acima, pois do mesmo modo que as falhas devem ser ponderadas também merecem ponderação os acertos da gestão, conforme disposições da LINDB, já mencionados ao longo da presente defesa, e conforme entendimento dessa própria Corte de Contas em suas decisões, que apenas vem a privilegiar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, conforme exemplifica-se através do julgado abaixo:

LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. APLICAÇÃO EM SAÚDE E EM EDUCAÇÃO. ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA. DESPESA COM PESSOAL. FUNDEB. SITUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA. ARRECADAÇÃO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. 1. Respeito aos limites constitucionais em educação e



saúde, remuneração dos docentes, transparência compatível com os parâmetros legais, recolhimento praticamente integral das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social. 2. Orçamento ilimitados para créditos adicionais, crise orçamentária e financeira e baixa arrecadação, despesas Fundeb sem saldo suficiente. 3. **Princípio da razoabilidade e proporcionalidade, LINDB, visão global das contas de governo ensejam Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas das contas de governo e recomendações.** (PROCESSO TCE-PE N° 19100364-5; PC Governo Itapissuma 2018; RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL; : Prestação de Contas – Governo; Julgado em 17/11/2020).

Tais razões também devem ensejar na aprovação das presentes contas, sendo o que requer desde já.

## **II – DOS PEDIDOS:**

Por todo exposto, requer sejam as contas sob análise APROVADAS, mesmo com ressalvas, conforme o disposto no inciso II, do artigo 59, da Lei 12.600/2004.

Em razão do princípio da verdade material, pugna pela juntada posterior de esclarecimentos e documentos que deverão instruir a presente defesa.

Requer por fim a intimação destes subscritores de todos os atos do presente processo em conformidade com as informações constantes do instrumento procuratório já anexado.

Termos em que,  
Pede Deferimento.

Paranatama – PE, 20 de agosto de 2021.

**RODRIGO NOVAES CAVALCANTI**

OAB/PE 27.017

**CARLOS WAGNER SANTOS RODRIGUES**

OAB/PE 24.195