



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

5ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 02/03/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 20100120-2

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2019

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

INTERESSADOS:

JOSÉ VALMIR PIMENTEL DE GÓIS

RODRIGO NOVAES CAVALCANTI (OAB 27017-PE)

RELATÓRIO

Prestação de Contas de Governo, para fins de emissão de Parecer Prévio, do Sr. José Valmir Pimentel de Góis, Prefeito do Município de Paranatama no exercício de 2019, em cumprimento ao disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

Relatório de Auditoria foi apresentado (doc. 70).

A tabela de limites constitucionais e legais, item 9.3 do relatório, registra os seguintes descumprimentos:

- Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre acima do limite legal disposto no art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000, alcançando o percentual de 57,42 % da RCL - Receita Corrente Líquida.

- Limite do Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício de até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB, previsto na Lei Federal nº 12.494/2007, em seu art. 21, § 2º, tendo o saldo alcançado p percentual de 5,34% das receitas recebidas.

As irregularidades e deficiências identificadas, conforme item 9.1 do relatório, foram as seguintes:

[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).

[ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.2).



[ID.03] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.04] Não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).

[ID.05] Deficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superavit/Deficit 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 Superavit /Deficit 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).

[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).

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

[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).

[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).



[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).

[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).

[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).

[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)

O Sr. José Valmir Pimentel de Góis apresentou defesa (doc. 79 e anexos docs. 80/99).

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Este Processo tem por objeto a emissão de Parecer Prévio para subsidiar o julgamento das contas de governo do prefeito pela Câmara de Vereadores, competência conferida ao Tribunal de Contas na forma estabelecida pelos artigos 31, §§ 1º e 2º e 71, I c/c o art. 75, da Constituição Federal. Não se deve confundir com a competência conferida no art. 71, II da Constituição Federal de julgamento pelos Tribunais de Contas das contas de gestão dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, nas quais o prefeito, dependendo da forma de sua atuação, pode ser inserido.

As contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da Federação expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária;



demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Inicialmente vejamos o descumprimento apontado no quadro de limites constitucionais e legais.

[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)

A auditoria apresentou os seguintes percentuais de comprometimento da receita corrente líquida com a despesa total com pessoal ao longo do exercício:

1º Quadrimestre – 54,12%

2º Quadrimestre – 57,80%

3º Quadrimestre - 57,42%

Registra ainda a auditoria: a) o Poder Executivo de Paratama estava desenquadrado desde o 2º quadrimestre de 2015; b) o RGF do 3º quadrimestre de 2019 (doc. 13) não informa qualquer medida corretiva para a redução e controle da despesa total com pessoal.

A defesa alega, em síntese:

- 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;
- 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;



- 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;
- 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, a 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;
- 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, conjugadamente, 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%);
- 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;



- 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;
- Cita precedentes (Processos TCE-PE N° 19100308-6, TCE-PE N° 19100364-5, TCE-PE N° 18100413-6 e TCE-PE N° 19100285-9).

A matéria foi objeto de análise no Processo de Gestão Fiscal TCE-PE nº 21100983-0, no qual, as alegações da defesa foram detalhadamente analisadas:

1) Eventual redução da DTP em exercício seguinte ao analisado não altera o cenário de 2019, tampouco eventual redução no comprometimento desta revela que alguma ação foi tomada pelo gestor, que pode, apenas, ter se beneficiado do expressivo aumento da arrecadação, que, friso, ocorreu em 2019 (10,68% em relação ao exercício anterior);

2) Estando no terceiro exercício de sua gestão, não pode o defendente meramente culpar a gestão anterior, finda em 2016. Cabia-lhe indicar que ações teria tomado para levar a DTP ao limite legal. Como destaca a auditoria, não há quaisquer “informações no RGF sobre as medidas adotadas pelo Poder Executivo para o controle da DTP de forma a reduzir o percentual excedente ao limite legal, nos termos do art. 55, inciso II da LRF e art. 8º da Resolução TCE-PE nº 20/2015, vigente no período analisado”. Tampouco agora a defesa as traz;

3) Quanto às alegações de impacto do aumento do salário mínimo e do piso do magistério, além de apresentadas genericamente, repiso que “tais fatores são considerados previsíveis no âmbito da Administração Pública, passíveis, portanto, de gerenciamento, não podendo servir de amparo para o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal” (Processos TCE-PE nº 1940002-0 e TCE-PE nº 1951404-9). Apenas para registro, lembro que o mesmo aumento sobre o piso do professor corrige o “valor aluno”, a implicar reajuste dos recursos do FUNDEB para o município (Processos TCE-PE nº 1821477-0 e TCE-PE nº 1951404-9). Antevendo esse argumento, que é comum ser apresentado de modo genérico nas defesas dos Relatórios de Gestão Fiscal, a auditoria frisa que o aumento do salário mínimo foi 4,61%, enquanto a RCL aumentou 10,68%.

(...)

5) Conforme já comentado, a RCL do exercício de 2019 aumentou 10,68% em relação ao exercício de 2018, e, se comparada com o 1º quadrimestre da gestão do defendente (1ºQ /2017), o aumento é de 29,39% (R\$ 39.949.121,58 / R\$ 30.875.267,37).

6) Por fim, quanto às alegações relativas à seca e ao decreto expedido pelo próprio município, além de (sem qualquer apresentação / contextualização de despesas / ações para enfrentamento de eventual seca e gastos com pessoal), ressalto que, quando do julgamento dos Processos TCE-PE nº 1504742-8 (julgado em 25/11/2015) e TCE-PE nº 1509478-9 (julgado em 27 /01/2016), ambos do Pleno do TCE, restou definido que não se aplica o disposto no art. 65 da LRF aos casos de “situação de emergência”, mas apenas aos casos de “estado de calamidade”. Ademais, consolidou-se no TCE que a apresentação de decretos de emergência, por si só, não se sobrepõe à análise global dos fatos, conforme já se



assentou no Processo TCE-PE nº 1402397-0 – Plenário – Cons. Substituto Luiz Arcoverde; TCE-PE nº 1509478-9 – Plenário – Cons. Teresa Duere; TCE-PE nº 1680000-0 – Primeira Câmara – Cons. Substituto Marcos Nóbrega; Processo TCE-PE nº 1720473-2 - Plenário – Cons. Teresa Duere). Recente julgado do TCE, de 17/02/2022, reitera o consolidado entendimento (Processo TCE-PE nº 21100566-6)

Com relação ao argumento acerca da estiagem, eventual declaração de situação de emergência não se sobrepõe a uma análise global dos fatos desencadeados na gestão do Prefeito, e, como já posto, a defesa se limitou a trazer argumentos retóricos, não suportados por quaisquer documentos. (Inteiro Teor da Deliberação - ITD)

Na mesma linha, cito os Processos TCE-PE nº 1970007-6, julgado em 20/02/2020; TCE-PE nº 1860010-4, julgado em 02/06/2020; e TCE-PE nº 20100683-2, julgado em 22/04/2021. Por certo, a lei se refere claramente a “estado de calamidade”.

(...)

Conforme já relatado, não há, nos autos, ou nos Relatório de Gestão Fiscal, qualquer alusão a medida adotada pela Prefeitura com o fim de enquadrar a DTP ao limite legal.

Assim, a efetivação do comando estabelecido pela Constituição (art. 169, § 3º, I e II) e pela LRF (art. 23), não foi comprovada, sequer comentada pela defesa, não tendo a Prefeitura eliminado o excesso da Despesa Total com Pessoal.

Acrescento que a despesa total com pessoal, em números absolutos, aumentou 11,90% em 2019, acima do aumento da receita corrente líquida no exercício, 10,68%.

Vale destacar, ainda, como bem anota o defendente, que no 1º quadrimestre de 2019, a Despesa Total de Pessoal alcançou o percentual de 54,12%, e como acima demonstrado, houve incremento na Receita Corrente Líquida Total, portanto, cabia ao gestor adotar providências para reduzir apenas os 0,12% obtido no referido quadrimestre, ao invés de agravar a situação alcançando uma Despesa Total de Pessoal de 57,42% da RCL ao final do exercício.

Acrescento, ainda, que o PIB, em 2019 se manteve positivo, com 1,1% de crescimento, bem como, que o art. 65 da LRF exige que a situação de calamidade pública nos Estados e Municípios seja reconhecida pela Assembleia Legislativa, não sendo esta a situação verificada no caso em análise, tendo a defesa acostado como comprovação apenas os decretos de estado de emergência (decretos municipais nº 01/2019 e nº 09/2019 (doc. 6)), sem comprovação, ainda, de que tal situação impactou os gastos com pessoal.

Para fins de contas de governo, o que se pode concluir é que, de fato, as despesas com pessoal estiveram acima do limite legal de 54% no exercício.

[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)

A Auditoria registra o descumprimento do limite de 5% do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte. O percentual alcançado foi de 5,46% em 2019, conforme cálculo presente no apêndice IX.

A auditoria apontou, ainda, que foram identificadas despesas inscritas em Restos a Pagar sem disponibilidade de caixa do FUNDEB no montante de R\$ 245.223,10.

E que o saldo do FUNDEB no valor de R\$ 100.00,00 do exercício de 2018 não foi utilizado até o final do 1º trimestre de 2019, descumprindo-se o art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Sugere a auditoria que se determine ao gestor municipal que se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento de despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro.

A defesa alega que no Apêndice IX do Relatório de Auditoria a despesa líquida foi na ordem de R\$ 10.767.547,02, porque a auditoria 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.

A auditoria utilizou a informação constante do RGF do SICONFI (anexo 05) para indicar a disponibilidade de caixa negativa com recursos vinculados do FUNDEB.

De qualquer forma, as irregularidades não têm o condão de motivar a rejeição das contas. O percentual excedido do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte foi pouco significativo e a consequência das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB de 2019 é que elas não poderiam ser quitadas com recursos do FUNDEB de 2020, mas apenas com recursos próprios.

Com relação às outras irregularidades e deficiências identificadas, destaco como mais relevantes as seguintes:

[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)



A auditoria apontou que não foi recolhido ao RGPS o montante de R\$ 136.146,81, relativos às contribuições previdenciárias dos servidores, representando 18,01% das contribuições devidas (R\$ 756.068,50). E R\$ 696.248,53, relativos às contribuições previdenciárias patronais, representando 34,36% das contribuições devidas (R\$ 2.026.066,71).

Registrou ainda a auditoria que não obstante as ausências de recolhimento de contribuições previdenciárias, verificou-se que foram realizadas despesas com festividades e eventos comemorativos no valor de R\$ 302.503,18 em 2019.

A defesa alega em síntese:

- Trata-se de falha formal que será sanada oportunamente, através da realização do competente parcelamento de débitos previdenciários;
- No que se refere às contribuições descontadas dos servidores, não houve o recolhimento de uma pequena parte, correspondente a tão somente a 18,01% do que deveria ser repassado;
- Com relação à contribuição patronal, deixaram de ser recolhidos tão somente 34,36% do total devido, diferença pequena, 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;
- O repasse a menor 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;
- 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;

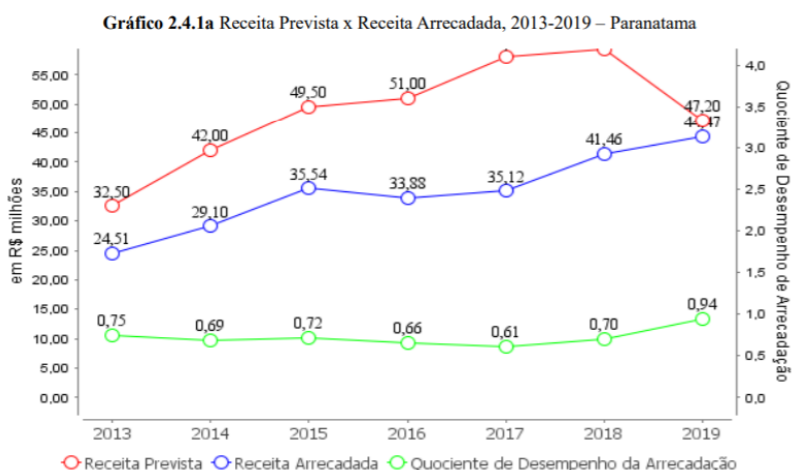
- Em decorrência do exposto acima, descontou-se compulsoriamente, ao longo de 2019, R\$ 175.500,15 do FPM (doc. 05), tornando ainda mais difícil o cumprimento das obrigações previdenciárias correntes;
- Existem diversos precedentes desse E. Tribunal aprovando as contas de gestores que deixaram de repassar integralmente as contribuições previdenciárias (Processos TCE-PE nº 19100301-3 e TCE-PE nº 18100180-9) e (Processo TCE-PE nº 19100308-6 – Floresta 2018; Processo TCE-PE nº 18100413-6 – Ferreiros 2017; Processo TCE-PE nº 19100285-9 – Bonito 2017).

Registro que a análise para a emissão do Parecer Prévio do exercício de 2018, já fazia referência a tal situação, que vinha ocorrendo desde o exercício anterior (2017), "o que deveria exigir uma conduta mais resolutiva por parte do gestor do Executivo municipal, uma vez que a omissão diante de obrigações previdenciárias, ao deixar de recolher a totalidade das contribuições patronais (...) vai onerar ainda mais o município com os pesados encargos decorrentes, não sendo sanada com o parcelamento da dívida, que a defesa alega ser a intenção do Defendente."

Em relação ao argumento referente ao comprometimento da prestação de outros serviços públicos essenciais, também abordado no exercício de 2019, o Inteiro Teor da Deliberação do referido Parecer Prévio registra, ainda, que:

Quanto à alegação de que o não recolhimento das contribuições devidas decorreu da necessidade de priorizar gastos essenciais, impende lembrar ao defendente que obrigações legalmente impostas, como é o caso do recolhimento de contribuições previdenciárias, fogem à margem de discricionariedade do gestor público, que tem sua liberdade de atuação subordinada aos ditames legais. Caso de fato existisse situação que exigisse do administrador conduta diversa da que determina a lei, caberia a comprovação de que esta seria a única solução para a satisfação de interesse público mais premente, o que não ocorreu.

Vale acrescentar que em 2019 houve crescimento da Receita Arrecadada pelo município, em detrimento da crise econômica alegada pelo defendente, conforme registra o Gráfico seguinte constante do Relatório de Auditoria.



Fonte: (1) Receita Prevista 2019: Item 2.4. deste relatório (Balanço Orçamentário); (2) Receita Arrecadada 2019: Apêndice I deste relatório (Análise da Receita Arrecadada); (3) Receita Prevista e Arrecadada (anos anteriores): Relatório de Auditoria do Processo de Contas de Prefeito do ano anterior.
Obs.: Os dados do gráfico consideraram as deduções da receita e as receitas intraorçamentárias.

O parcelamento de débitos previdenciários não sana a irregularidade, conforme Súmula nº 7: “O parcelamento de débitos previdenciários não sana irregularidades praticadas em exercícios anteriores.”

O valor que pretensamente foi descontado do FPM, relativo à parcelamento de débitos previdenciários anteriores é bem inferior aos valores que deixaram de ser recolhidos no exercício.

Ressalte-se, ainda, que o Município de Paratama, não obstante as ausências de recolhimento de contribuições previdenciárias, realizou despesas com festividades e eventos comemorativos no valor de R\$ 302.503,18 em 2019.

Os valores de contribuições patronais que deixaram de ser recolhidos no montante de R\$ 696.248,53, representando 34,36% do total devido (R\$ 2.026.066,71), bem como da parte dos servidores no valor de R\$ 136.146,81, representando 18,00% do total retido (R\$ 756.068,50) são bastante representativos, diferentemente do que alega a defesa.

[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)

A Auditoria destaca que não foi repassado ao Instituto de Previdência dos Servidores de Paratama o montante total de R\$ 331.464,43, dos quais: a) R\$ 330,14 se referem a contribuições do servidor; b) R\$ 331.134,29 se referem a contribuições patronais e contribuições especiais, recolhidas juntamente.

Quanto ao valor de R\$ 330,14 referente à contribuições do servidor, entendo que a falha deve ser afastada em razão do ínfimo valor, em consonância com o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas.



Em relação à ausência de repasse das contribuições patronais e contribuições especiais, no montante de R\$ 331.134,29, a defesa alega que do total de R\$ 2.752.090,90 que deveria ser recolhido, apenas deixou-se de repassar R\$ 331.134,29, o que corresponderia 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, o Defendente repassou a maior parte das contribuições devidas sem comprometer a prestação dos serviços públicos essenciais postos à disposição da população. Aduz, ainda que durante o exercício financeiro auditado foi repassado ao RPPS o valor de R\$ 368.489,28, somente a título de contribuições parceladas, valor este que é maior que o referido valor não repassado a título de contribuição patronal ordinária.

Não houve comprovação pela defesa do repasse de valores de contribuições parceladas do RPPS de exercícios anteriores, mas apenas do RGPS, já analisados no item anterior.

Embora o valor não recolhido não seja tão significativo, a irregularidade resta configurada e pode contribuir para a rejeição das contas.

[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)

A Auditoria destaca que o DRAA 2020_Ano-Base 2019 não foi elaborado, tornando inviável a análise da situação atuarial do RPPS (doc. 69).

A defesa alega que em 2019 houve 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).

As alegações da defesa são suficientes para afastar a irregularidade como motivo de rejeição de contas. Embora com atraso, a avaliação atuarial em 2019, ano-base 2018. foi realizada.

A avaliação atuarial tomando por base o ano de 2019 deveria ser realizada até 31/03/20, portanto, em período posterior ao exercício em análise nesta prestação de contas.

[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)

A Auditoria, com base na legislação que fixou as alíquotas de contribuição ao RPPS (doc. 43) e no DRAA 2019, ano-base 2018 (doc. 41), aponta que



as alíquotas de contribuição dos entes e de seus servidores, apesar de obedecerem aos limites constitucional e legalmente estabelecidos, não foram as sugeridas pela reavaliação atuarial, em relação à contribuição dos aposentados e pensionistas e à contribuição patronal suplementar.

A defesa alega 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 suplementar 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.

De fato, as alíquotas foram objeto de revisão anual, mediante ato administrativo do Chefe do Executivo, prevista no art. 3º da Lei nº 178/2017, por meio do Decreto municipal nº 012/2018.

Assim, tendo em vista que a revisão das alíquotas por ato do executivo está prevista na Lei nº 178/2017, acato os termos da defesa para afastar a irregularidade.

Vale destacar, ainda, diante do seguinte Parecer Prévio relativo ao exercício de 2018, emitido por esta Corte de Contas (processo TCE-PE nº 19100041-3), a ocorrência de irregularidades reincidentes no exercício de 2019, conforme se depreende da leitura dos apontamentos da Auditoria:

[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)

A auditoria apontou: a) a LOA 2019 dispôs que o Poder Executivo estaria autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 40% da despesa fixada; b) a abertura de créditos adicionais no percentual supramencionado, na prática, transforma a LOA 2019 numa peça ficcional, contrariando o disposto o art. 1º, § 1º da LRF, bem como o art. 7º c/c o art. 40 da Lei nº 4.320/64; c) o referido dispositivo afasta o Legislativo do processo de autorização de alterações no orçamento municipal ao longo de sua execução, configurando-se, na prática, em um atentado sutil à vedação contida no art. 167, inciso VII, da CF/1988.

A defesa alega que se o Poder Legislativo aprovou a LOA com o percentual de 40% permitido para abertura de créditos adicionais, tornando Lei o mencionado dispositivo, não há que se falar em ilegalidade ou peça meramente de ficção, uma vez que aquele 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.

As alegações da defesa devem ser consideradas. Apesar de merecer crítica a grande liberdade dada ao gestor para modificar o orçamento sem a participação do legislativo. Contudo, o próprio legislativo autorizou as alterações.

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

A Auditoria aponta a deterioração da capacidade de pagamento dos compromissos realizáveis em até doze meses, em relação ao exercício anterior.

A defesa alega que tal fato decorre da severa crise pela qual atravessa a maioria absoluta dos pequenos município brasileiros e de que 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 à disposição dos munícipes, sobretudo aquelas relacionados com as áreas da saúde e educação.

A irregularidade, conforme jurisprudência deste Tribunal, não motiva a rejeição das contas. Ademais, no exercício, houve superávit de execução orçamentária no valor de R\$ 1.455.126,81, o que minimiza o achado.

[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)

A Auditoria registra que o Município de Paratama inscreveu em restos a pagar não processados com recursos não vinculados o montante de R\$ 274.620,01 sem a correspondente disponibilidade de caixa, caracterizando um ponto de desequilíbrio fiscal do Poder Executivo municipal.

A defesa alega que os apontamentos 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.

Não assiste razão à defesa, pois para a apuração das disponibilidades, devem ser levadas em conta as obrigações já contraídas anteriormente. Apesar disto, houve a redução do montante de restos a pagar não processados com recursos não vinculados sem a correspondente disponibilidade de caixa em 2019 (R\$ 274.620,01), em relação ao exercício anterior (R\$ 321.178,17), o que minimiza o achado.

[ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.2)



[ID.03] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2)

A Auditoria registra que o Município de Paranatama elaborou a programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos apresentados em desconformidade com o art. 8º da LRF (doc. 30), ressaltando que todos os valores mensais são rigorosamente iguais, não levando em consideração a sazonalidade de cada receita e despesa, e, por isto não pode ser considerado válido. Destaca que tal fato não permite que o governo adote medidas para o controle do gasto público, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira, causando impactos no resultado da execução orçamentária que podem levar a um grave desequilíbrio fiscal futuro.

A defesa alega que, embora não especificada a programação financeira de arrecadação do exercício de 2019 no decreto do cronograma de desembolso, ela existiu, e o fato de não ter sido anexado ao decreto não repercutiu na execução e acompanhamento das metas. 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).

De fato, os argumentos da defesa não afastam a falha e permanece a irregularidade, diante da apresentação do documento que não atende ao objetivo de controle de gastos públicos.

A irregularidade, conforme jurisprudência deste Tribunal, não motiva a rejeição das contas.

Irregularidade considerada grave é a não limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF. Contudo, a auditoria não a apontou.

As demais irregularidades e deficiências apontadas pela auditoria, conforme jurisprudência deste Tribunal, não constituem motivo para a rejeição das contas, sendo passíveis de determinações e recomendações.

Foram as seguintes, com as respectivas alegações da defesa:

[ID.04] 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)

A defesa alega em síntese: a) a atual administração, iniciada em janeiro de 2017, vem 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; b) 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; c) 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; d) em 2018, segundo ano do seu mandato, 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.

A defesa demonstra esforços para cobrança da dívida, embora não as tenha demonstrado na programação financeira. Cabe recomendação.

[ID.05] Deficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superavit/Deficit 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 Superavit/Deficit 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)

A defesa alega que se tratam de falhas formais que não comprometem a prestação de contas, visto não tratarem-se de impropriedades graves. E que deve também ser destacado que são existentes as notas explicativas exigidas em lei, diferentemente do que ocorreu nos exercícios financeiros anteriores quando inexistia qualquer nota, o que demonstra aperfeiçoamento da contabilidade, que irá sanar por completo por ocasião da prestação de contas do exercício financeiro de 2021.

Cabem recomendações.

Conclusão:

As irregularidades que remanescem são suficientes para motivar a rejeição das contas: o descumprimento do limite da despesa com pessoal ao longo do exercício, situação que perdura desde o início da gestão e a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias ao RGPS em valores significativos. A ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias ao RPPS, embora em valores não tão significativos, contribuem para a rejeição das contas.

Por essas razões,

VOTO pelo que segue:



CONTAS DE GOVERNO. PARECER PRÉVIO. REJEIÇÃO. DESCUMPRIMENTO DO LIMITE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS.

1. As contas de governo devem receber parecer prévio recomendando a rejeição das contas diante do descumprimento do limite da despesa com pessoal e da ausência de recolhimento de valores significativos de contribuições previdenciárias ao RGPS, bem como de valores ao RPPS.

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;

José Valmir Pimentel de Góis:

CONSIDERANDO que durante os três quadrimestres do exercício de 2019 a despesa total com pessoal esteve acima do limite de 54% da receita corrente líquida para as despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, situação também ocorrida desde o início da gestão em 2017, caracterizando o descumprimento do art. 23 da LRF na medida em que não houve redução do excesso da despesa total com pessoal no período determinado pela LRF;

CONSIDERANDO a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias ao RGPS no valor de R\$ 136.146,81, relativos às contribuições dos servidores, representando 18,01% das contribuições devidas, bem como de R\$ 696.248,53, relativos às contribuições patronais, representando 34,36% das contribuições devidas, repercutindo diretamente no equilíbrio das contas públicas ao aumentar o passivo do Município, além de comprometer gestões futuras, que terão de arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas;



CONSIDERANDO a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias patronais ao RPPS no valor de R\$ 331.134,29, representando 12,03% das contribuições devidas, repercutindo diretamente no equilíbrio das contas públicas ao aumentar o passivo do Município;

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 Paratama a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). José Valmir Pimentel de Góis, relativas ao exercício financeiro de 2019.

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

1. Aprimorar os procedimentos de controle da execução orçamentária, de modo a preservar a saúde financeira e fiscal do município (item 2.4);
2. Aprimorar a metodologia de elaboração da Programação Financeira e do Cronograma de Execução Mensal de Desembolso, evitando as falhas apontadas no Relatório de Auditoria;
3. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município (item 3.1);
4. Instituir a provisão para os créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto (item 3.2.1);
5. Abster-se de inscrever em restos a pagar valores sem a correspondente disponibilidade de caixa (item 5.4);
6. Abster-se de vincular ao FUNDEB despesas sem lastro financeiro nessa fonte (item 6.3).
7. Repassar, de forma integral e tempestiva, os valores devidos ao RGPS e ao RPPS e dos respectivos parcelamentos de débitos, de forma a evitar o pagamento indevido de multas, juros e correção monetária e não comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.



Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: <https://stc.tee.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 7d932241-52cc-4692-8c59-e3dcb6c27bb2

8. Providenciar, as avaliações atuariais do RPPS, de forma tempestiva.
9. Providenciar a elaboração da demonstração de evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, conforme a exigência do art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	29,27 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	69,31 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	17,66 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	57,42 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	1.559.711,52	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	20,92 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	21,76 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

RETIRADO DE PAUTA EM 30/09/2021.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 02/03/2023.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO , relator do processo

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS SUBSTITUINDO CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.