



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

9ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 18/03/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 19100041-3

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Paranatama

INTERESSADOS:

José Valmir Pimentel de Góis

RODRIGO NOVAES CAVALCANTI (OAB 27017-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Paranatama, Sr. José Valmir Pimentel de Góis, relativas ao exercício financeiro de 2018, para efeito de emissão de parecer prévio por parte deste Tribunal de Contas, na forma prevista no art. 31, §§ 1º e 2º, e art. 71, inciso I, c/c art. 75, da Constituição Federal; bem como no art. 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e no art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

A presente prestação de contas foi enviada por meio do sistema eletrônico desta Corte e-TCE-PE, em atendimento à Resolução TC nº 11/2014, que disciplina a implantação da modalidade processual prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo e de Gestão. Assim sendo, as referências às peças integrantes do processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, a menos que diferentemente indicado.

Cumprе destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa 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.

Sendo assim, o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas apenas aqueles relativos à atuação governamental do Chefe do Executivo Municipal, essenciais à emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal



de Contas, opinativo técnico-jurídico que irá subsidiar o julgamento político a cargo do Legislativo.

Portanto, tal análise não se confunde com a das contas de gestão daqueles que administram e gerenciam dinheiros, bens e valores públicos a que se refere o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e o art. 30, inciso II, da Constituição Estadual, submetidas a julgamento pelo Tribunal de Contas, consubstanciado em deliberação que terá eficácia de título executivo, quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (sanção), conforme art. 71, § 3º, da Constituição Federal e art. 30, § 3º, da Constituição Estadual.

Por fim, cabe destacar que a análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal ou o seu julgamento pela Câmara Municipal não eximem de responsabilidade os administradores - inclusive o Prefeito, quando ordenador de despesa - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do Município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obstam o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os artigos 29, § 2º, e 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Da análise dos autos, a área técnica do TCE/PE emitiu Relatório de Auditoria (doc. 79 - págs. 80 e 81), que evidencia o descumprimento dos seguintes limites constitucionais e legais:

Especificação	Fundamentação Legal	Valor ou Limite Legal	Percentual ou Valor Aplicado
Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores.	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 1.242.764,50	R\$ 1.233.984,72
Despesa Total com Pessoal	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	54% da RCL.	1º Q. 63,96% 2º Q. 60,36% 3º Q. 56,80%

O Relatório de Auditoria (doc. 79 - item 10.1, págs. 77 a 78) conclui pelas seguintes irregularidades e/ou deficiências [ID], relacionadas à (ao):

- **Orçamento (Capítulo 2)**

- [ID.01] LOA com previsão de receitas de operações de crédito em valor superior ao previsto para as despesas de capital (Item 2.1);
- [ID.02] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1);



- [ID.03] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais (Item 2.1); e
- [ID.04] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2).
- **Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)**
 - [ID.05] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1);
 - [ID.06] Ausência de inscrição de crédito na Dívida Ativa, restando demonstrada a inércia da Administração em proceder à cobrança de seus créditos (Item 3.2.1);
 - [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 município sem o registro das provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (Item 3.3.1);
 - [ID.09] Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1);
 - [ID.10] 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.11] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 915,78 (Item 3.4); e
 - [ID.12] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 414.932,80 pertencentes ao exercício (Item 3.4).
- **Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)**
 - [ID.13] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4); e
 - [ID.14] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4).
- **Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)**



- [ID.15] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1);
- [ID.16] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1);
- [ID.17] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1); e
- [ID.18] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

Devidamente notificado do teor do Relatório de Auditoria (RA), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), por meio de procurador regularmente constituído (doc. 88), o interessado apresentou defesa escrita (doc. 87), anexando documentos (89 a 117).

Vieram-me os autos. É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Passo à análise das irregularidades e/ou deficiências apontadas pela auditoria, em confronto com os argumentos apresentados pela defesa.

- **Orçamento (Capítulo 2):**

- [ID.01] LOA com previsão de receitas de operações de crédito em valor superior ao previsto para as despesas de capital (Item 2.1)
- [ID.02] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1)
- [ID.03] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais (Item 2.1)

Quanto à autorização de operações de crédito, a auditoria apenas registra que a LOA 2018, em seu artigo 4º, inciso V (doc. 46, p. 5), autorizou a realização de Operações de Créditos por Antecipação da Receita até o limite de 10% (dez por cento) da receita estimada, atendendo o disposto no artigo 38 da Lei Complementar nº 101/2000, e que não houve a realização de operação de crédito no exercício, estando de acordo com o que dispõe o artigo 167, inciso III, da Constituição Federal.



No que tange à previsão da receita, considera a auditoria que se estabeleceu de forma desarrazoada, ao prever um orçamento com um incremento de 68,83% em relação ao arrecadado no exercício anterior, fazendo a receita saltar de um patamar de arrecadação de R\$ 35.123.506,83, em 2017, para uma previsão em 2018 de R\$ 59.300.000,00.

No que diz respeito à presença na LOA de dispositivo inapropriado para a autorização de abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo, entende a auditoria como exagerado o limite autorizado na LOA (40% do valor da despesa fixada), descaracterizando-a como instrumento de planejamento e, na prática, afastando o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.

A defesa apresentada quanto aos apontamentos supramencionados alega que, novamente, a estimativa da arrecadação não veio a se concretizar, sendo frustrada especificamente no que tange às receitas tributárias, em razão da expectativa de incremento na arrecadação do ISS com a retomada da expansão dos parques de energia eólica que se localizam no território municipal, como ocorreu em 2015, o que não aconteceu.

Segue alegando que:

- é fato público e notório a promessa de expansão dos parques de energia eólica dentro do município de Paratama, que já conta com vários empreendimentos dessa natureza;
- é sabido que o planejamento orçamentário não é perfeito, muitas vezes não se realizando exatamente como esperado;
- a execução de programas e projetos pode revelar a necessidade de ajustes, bem como fatores econômicos e sociais, que nem sempre são previsíveis, podem fugir ao controle do gestor, exigindo, muitas vezes, alteração do planejamento inicial, sendo esta a situação verificada no presente caso;
- foi mantida em 2018 a estimativa de arrecadação prevista para os exercícios de 2016 e 2017, estabelecida com base na expectativa da arrecadação vivenciada em 2015, “sobretudo por vislumbrar que o parque eólico de nosso município se encontrava com sua ampliação já paralisada há dois anos e que a retomada não passaria de 2018”, já que este era o cenário no momento da elaboração do orçamento;
- tal comportamento revela-se totalmente razoável e justificável, se levado em conta o incremento de arrecadação de 2014 para 2015, da ordem 22,15%;
- é desarrazoado que o apontamento venha a ensejar a desaprovação das contas, uma vez que o orçamento “é peça formal da administração, elaborada mediante perspectivas, dados técnicos, e números



executados nos últimos anos, bem como, e principalmente, com base nas expectativas para o ano vindouro”; e

- na concepção das leis orçamentárias para os exercícios de 2019 e 2020 não foi adotada tal perspectiva de arrecadação, de modo que a impropriedade formal foi superada, atendendo a outras recomendações do TCE quanto a este ponto.

Por fim, evidencia em tabela os valores da previsão orçamentária da receita de 2015 a 2020, aduzindo que de 2018 para 2019 reduziu-se mais de 12 milhões no valor geral do orçamento.

Análise:

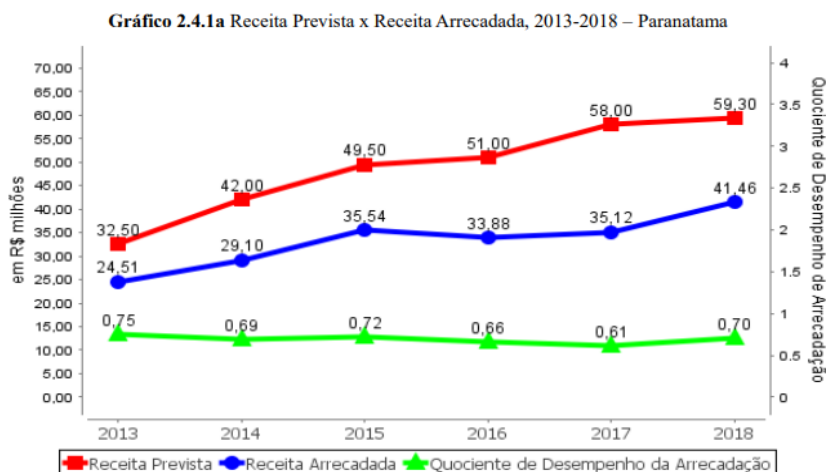
As alegações da defesa se resumem à questão da superestimativa orçamentária, nada alegando acerca dos limites de operação de crédito e de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA.

Quanto à autorização de operações de crédito, ainda que o valor autorizado para tanto tenha sido superior às despesas de capital consignadas na LOA, como apontado pela auditoria, não houve a realização de operação de crédito no exercício, o que não findou em ofensa ao que dispõe o artigo 167, inciso III, da Constituição Federal.

Ademais, tratando-se de operações de crédito por antecipação de receita (ARO), por força do § 1º do art. 38 da LRF, se liquidadas até o dia 10 de dezembro do ano respectivo, não seriam computadas para fins do limite imposto no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal, o qual veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

No que diz respeito ao orçamento superestimado, há que se destacar que, embora se trate de uma previsão, podendo as receitas nele previstas não se concretizarem, como peça de planejamento deve ser elaborado de forma a projetar o mais fielmente a situação esperada, para tanto deve levar em conta algumas premissas, entre as quais o histórico de arrecadação do município.

Não se justifica o orçamento desconexo do desempenho arrecadatário do município demonstrado nos últimos exercícios, a menos que especificadas razões que explicariam a espera de um comportamento diferente daquele verificado em exercícios anteriores, sobretudo quando a superestimativa da receita vem se repetindo ano a ano, como bem evidencia o Relatório de Auditoria no gráfico abaixo reproduzido (pág.14 do doc. 79).



A respeito da alegação da defesa de que era esperado o mesmo desempenho de arrecadação ocorrido em 2015, não seria a simples promessa de ampliação do parque eólico no município suficiente para justificar a ousada previsão de incremento na arrecadação — 68,83% a mais que a arrecadada no exercício anterior —, sobretudo considerando-se que sob tal argumento já havia ocorrido frustração da receita prevista em 2017, quando foram arrecadados 60,56% do previsto.

Em que pese ter havido melhora no quociente de desempenho de arrecadação de 2018 (0,70) quando comparado ao do exercício anterior (0,61), é evidente a necessária revisão da metodologia de previsão da receita no orçamento, de forma a se mostrar compatível com a real capacidade de arrecadação do Município. Apontamento merecedor de recomendação.

No que concerne ao limite fixado na LOA de autorização para abertura de créditos suplementares diretamente pelo Executivo, assiste razão à auditoria ao afirmar que a larga margem autorizada (40% da despesa fixada no orçamento) pode descaracterizar a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, deixando de fora da submissão ao Legislativo substanciais alterações do orçamento.

Ainda que o percentual de alteração orçamentária no exercício (24,90%) tenha figurado bem abaixo do que fora autorizado, o apontamento enseja recomendação para que haja parcimônia na elaboração dos futuros orçamentos, evitando a autorização de excessiva alteração orçamentária sem a necessária chancela do Legislativo.

- [ID.04] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2)

Aponta a área técnica desta Corte que o Município de Paranatama enviou o Decreto nº 001/2017, de 02 de janeiro de 2018 (doc. 29), sem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, descumprindo o disposto nos arts. 8º e 9º da LRF.



A defesa argumenta que não prospera tal apontamento da auditoria, tendo em vista que a falha ocorreu tão somente em relação ao decreto referente ao exercício de 2017, tendo sido o decreto para o exercício financeiro de 2018 enviado corretamente, conforme Decreto nº 001/2018, que se anexa à defesa (doc. 89), documento que já integrava a prestação de contas em análise.

Análise:

Não assiste razão à defesa quanto à afirmativa de que o Decreto nº 001/2018 já integrava a presente prestação de contas, uma vez que o decreto constante nos autos, como aponta a auditoria, é o Decreto nº 001/2017 (doc. 29), que, na verdade, é datado de 02 de janeiro de 2018. Tal decreto, segundo o seu teor, instituiu a Programação Financeira e o Cronograma de Execução de Desembolso para o exercício de 2018, contudo não foram a ele acostados tais instrumentos de planejamento e controle.

A remessa de novo documento pela defesa — Decreto nº 001/2018 (dc. 89) —, o qual também refere instituir a Programação Financeira e o Cronograma de Execução de Desembolso para o exercício de 2018, apesar de acostar os referidos instrumentos, não sana a falha na composição da prestação de contas, prejudicando sua análise pela área técnica.

Entendo que o apontamento é merecedor de determinação no sentido de cobrar, do controle interno, a análise prévia da documentação, informações e demonstrativos enviados a este TCE no bojo da Prestação de Contas.

- **Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)**

- **[ID.05] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit /Déficit do Balanço Patrimonial (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 município sem o registro das provisões matemáticas previdenciárias, distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (Item 3.3.1);**

- **[ID.09] Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1); e**

- **[ID.10] Balanço Patrimonial do RPPS e do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1)**



Aponta a auditoria que o Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes que integra o Balanço Patrimonial (doc. 06) não discrimina as disponibilidades por fonte/destinação de recursos de modo segregado, evidenciando um déficit financeiro de R\$ 1.547.685,91.

Ainda quanto aos registros no Balanço Patrimonial do município (doc. 6), relata a área técnica desta Corte a não constituição da provisão para perdas da dívida ativa, consoante definido pela Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional - STN nº 564/2004, com prazo de aplicação exigido pela Portaria STN nº 548/2015, bem como ausência de detalhamento em notas explicativas dos critérios utilizados para a definição da expectativa de realização dos créditos inscritos na dívida ativa.

Aponta também a auditoria que o Balanço Patrimonial consolidado do município e o Balanço Patrimonial do RPPS municipal, exercício 2018 (docs. 06 e 35, respectivamente), registraram Provisões Matemáticas Previdenciárias no valor de R\$ 9.705.487,63, mesmo valor registrado em 2017, indicando que a provisão matemática para o exercício de 2018 não foi contabilizada. Além disso, relata que tal valor não corresponde ao informado no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA (doc. 78, p. 17), R\$ 40.033.538,63, sem que conste em notas explicativas informações a respeito.

A defesa pugna pela substituição dos balanços patrimoniais (do município e do RPPS) que constam nos autos do processo em tela, pelos novos apensados à peça defensiva (docs. 90 e 91). Alega que, na época da elaboração da prestação de contas, “o sistema de contabilidade utilizado pelo Poder Executivo ainda estava desenvolvendo alguns relatórios, justamente por ocorrerem mudanças ano após ano, mediante as portarias da Secretaria do Tesouro Nacional – STN”, razão pela qual foi encaminhado na PC 2018 o balanço no modelo anterior do MCASP (STN).

Quanto aos registros das provisões matemáticas previdenciárias, argumenta que apenas não houve atualização dos valores registrados em 2017, diferentemente do que aponta a auditoria, ausência de contabilização. Alega que tal fato consiste em falha formal, tendo decorrido do não envio tempestivo do DRAA por parte do RPPS municipal ao setor de contabilidade da Prefeitura.

Por fim, clama que tais questões figurem tão somente no campo das ressalvas, alegando que houve retificação da maior parte das deficiências por força do novo Balanço Patrimonial e que da questão da Provisão Matemática Previdenciária apenas foi possível a correção no Balanço Patrimonial do exercício de 2019 (doc. 05), em face do impacto que teria diretamente no resultado patrimonial do passivo de 2018, o que refletiria nas demais informações contábeis já consolidadas e enviadas a outros órgãos de controle.

Análise:



A despeito do déficit financeiro apresentado ao final do exercício em tela (R\$ 1.547.685,91), verifica-se que houve uma melhora na situação financeira do ente, tendo em vista o déficit constatado no exercício anterior (R\$ 4.802.995,93), conforme registra o Balanço Patrimonial consolidado do município (doc. 6).

No que tange à ausência de registro da provisão para perdas da dívida ativa, não há como acolher a justificativa da defesa de que decorreu do fato de o Balanço Patrimonial apresentado na prestação de contas ter seguido o modelo anterior estabelecido no MCASP, uma vez que já era exigido anteriormente.

Tal registro decorre da relativa incerteza quanto à recuperação dos créditos inscritos na dívida ativa, fazendo-se necessário o provisionamento daqueles cujo recebimento seja duvidoso, em atendimento aos Princípios Contábeis da Oportunidade e da Prudência, a fim de que os demonstrativos contábeis expressem a situação patrimonial do ente o mais próximo possível da realidade. O que, de acordo com a Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015, já deveria ter sido implantado em 2015 (Anexo I, item 3.9, da citada portaria).

Quanto à informação da provisão matemática previdenciária nos balanços da Prefeitura e de o RPPS não estar de acordo com a constante do DRAA - 2019 (ano base 2018 - doc. 78), assiste razão à defesa ao alegar que a contabilidade ainda não dispunha da informação atuarial, uma vez que tal demonstrativo foi elaborado em 01/08/2019, portanto posteriormente ao envio da presente prestação de contas.

- [ID.06] Ausência de inscrição de crédito na Dívida Ativa, restando demonstrada a inércia da Administração em proceder à cobrança de seus créditos (Item 3.2.1)

Relata a auditoria que não foi inscrito nenhum crédito na Dívida Ativa do município no exercício de 2018, uma vez que o saldo da dívida ativa não sofreu alteração em relação ao apresentado em 2017, conforme Balanço Patrimonial (doc. 6).

A defesa aduz ser improcedente o apontamento da auditoria, tendo em vista que a atual administração, iniciada em janeiro de 2017, vem tomando medidas efetivas para inscrição e cobrança da dívida ativa, tanto na esfera administrativa, como na judicial.

Alega que “mais de R\$ 83.117,03 encontram-se sendo cobrados judicialmente através de execuções fiscais ajuizadas contra devedores da dívida ativa, conforme documentação anexa”, e que, desde 2017, primeiro ano de mandato do Defendente, a atual administração possui relação dos devedores de IPTU inscritos na dívida ativa, 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.



Argumenta ainda que, em 2018, após a atualização da dívida ativa do IPTU, foi iniciada a cobrança administrativa, conforme carnês anexados por amostragem (docs. 93 a 100).

Por fim, aduz caber a desconsideração dos apontamentos do auditor, que devem ter decorrido de desencontro de informações, em razão de alguns desses controles não constarem de arquivos impressos, mas sim de sistemas informatizados.

Análise:

De fato, como aponta a auditoria, o Balanço Patrimonial do exercício (doc. 6) evidencia que não houve variação nos valores inscritos na dívida ativa municipal em relação ao exercício anterior, mantendo-se os R\$ 708.747,03 registrados em 2017.

Também não houve arrecadação dos créditos já inscritos na dívida ativa, conforme Balanço Orçamentário do exercício (doc. 4).

Em que pese as receitas próprias municipais terem apresentado incremento considerável (100%) em relação ao exercício anterior (gráfico 2.4.1d - p. 17 do RA), a arrecadação das receitas do IPTU e do ISS no exercício em tela não se comportaram como previsto, tendo representado apenas 27,23% e 40,76%, respectivamente, do estimado no orçamento — dados do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (doc. 20), não tendo havido registro de inscrições de novos créditos na dívida ativa.

Os documentos acostados pela defesa, quais sejam: carnês de cobrança do IPTU e da dívida ativa (doc. 93); documentos acerca de ações de execução fiscal da dívida ativa de 2017 (docs. 94, 96, 98 e 100), 2018 (doc. 99) e 2019 (doc. 95); Demonstrativo emitido pelo Tributú's - Sistema de Tributos Municipais - Módulo DÍVIDA ATIVA (doc. 97) apenas evidenciam iniciativas para a cobrança de créditos já inscritos, e levantamento de valores assim devidos; contudo não alteram o apontamento da auditoria que trata do reconhecimento de novos créditos nos demonstrativos contábeis da Prefeitura.

O apontamento enseja determinação.

- [ID.11] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao Regime Geral R\$ 915,78 (Item 3.4); e

- [ID.12] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 414.932,80 pertencentes ao exercício (Item 3.4)

Consigna o Relatório de Auditoria (doc. 79) que, com base no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS



(tabelas 3.4a e 3.4b), verifica-se que não foi recolhido o montante de R\$ 415.848,58, dos quais R\$ 915,78 de contribuições devidas pelos servidores e R\$ 414.932,80 de contribuições patronais.

Quanto ao valor das contribuições dos servidores apontado como não repassado (R\$ 915,78), aduz a defesa que se trata de falha formal, não comprometendo a hígidez das contas. Alega ainda que, dos R\$ 915,78 apenas R\$ 297,35 referem-se a contribuições dos servidores da Prefeitura, sendo o restante (R\$ 618,43) referente à contribuição de servidores do Fundo Municipal de Saúde e, além disso, o total não recolhido representa apenas “0,13% do total que deveria ser recolhido (R\$ 678.392,08), diferença esta que conduz a aplicação do princípio da insignificância, com o posicionamento do presente apontamento no campo das ressalvas”.

No que tange às contribuições patronais, aduz que a dívida apontada no Relatório de Auditoria (R\$ 414.932,80) é quase que exclusivamente de obrigações patronais do Fundo Municipal de Saúde (R\$ 413.322,66), que possuía outros ordenadores de despesas, situação que pode ser comprovada pelo Anexo XIII-A da prestação de contas de gestão de 2018. Argumenta que, dos R\$ 414.932,80, pode apenas ser imputado ao Defendente, na qualidade de ordenador de despesas, a responsabilidade por não ter repassado o valor de R\$ 1.610,14, valor insignificante se considerado o montante que era devido no exercício, não sendo justo que o defendente venha a ser, por tal razão, penalizado com a rejeição das contas.

E segue a defesa alegando o que é a seguir resumido:

- não é justo que venha a ser penalizado por dívida a que não deu causa, quando esta decorreu de atos praticados por aqueles que exerceram o cargo de Secretário de Saúde durante o exercício de 2018;
- o defende repassou “algo próximo a 100% das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, tanto dos servidores como patronal,” bem como repassou 100% da contribuições devidas ao RPPS;
- os valores totais não repassados ao RGPS referentes a contribuições de servidores e patronal, considerando todos os órgãos do Poder Executivo, “perfez apenas R\$ 415.848,58 (R\$ 915,78 do servidor + R\$ 414.932,80 do patronal), o que corresponde a apenas 17,06% do total que deveria ser repassado (R\$ 2.437.576,82)”;
- o Secretário de Saúde, que era ordenador de despesas do FMS até 11/05/2018, foi exonerado (Portaria GP nº. 181/2018), o que revela que o Defendente jamais descuidou-se do seu dever de vigilância e de supervisão hierárquica. A nova secretária empossada permaneceu no cargo de 11/05/2018 a 14/01/2019, sendo também exonerada, no início de janeiro de 2019 (Portaria nº 013 de 14/01/2019), quando foi nomeado um novo secretário (Portaria nº 015 de 14/01/2019), conforme documentos anexados (doc. 102);



- a impossibilidade financeira de pagar a contribuição patronal ao RGPS sem que haja comprometimento na continuidade dos serviços públicos em saúde ofertados à população é uma queixa comum a todos os referidos gestores do FMS;
- não houve apropriação indébita das contribuições dos servidores, uma vez que a parte relevante que deixou de ser recolhida corresponde à contribuição devida pelo ente;
- muitas vezes o gestor, a fim de não paralisar os serviços essenciais postos à disposição da população, como são os serviços de saúde, “se vê obrigado a escolher entre o cumprimento de uma obrigação menos essencial, como revela o presente caso, não podendo ser exigido conduta diversa por parte do gestor público; e
- todos os parcelamentos de débitos firmados com o RPPS e RGPS foram cumpridos de maneira integral, “tanto que nada foi anotado no relatório de auditoria neste sentido”.

Por fim, pugna a defesa pela aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, citando precedentes (processos TCE-PE nº 17100025-0; TCE-PE nº 18100408-2 ; e TCE-PE nº 15100117-0) e alegando que o Defendente manifesta sua intenção de parcelar a dívida remanescente do Fundo Municipal de Saúde tão logo a situação financeira do Poder Executivo apresente melhora, o que demonstra tratar-se de falha sanável.

Análise:

Quanto ao valor das contribuições dos servidores apontado como não repassado (R\$ 915,78), é de pequena monta, não sendo relevante para macular as contas.

No que diz respeito às contribuições patronais não recolhidas (R\$ 414.932,80), a maior parte (R\$ 413.322,66) corresponde a obrigações patronais do Fundo Municipal de Saúde, valor que representa a integralidade dos valores devidos pelo FMS ao RGPS no exercício, conforme doc. 101 anexado pela defesa.

Em que pese os valores de contribuições patronais devidos que deixaram de ser recolhidos no exercício pela Prefeitura (R\$ 1.610,14) não serem relevantes, sendo a quase totalidade da dívida apontada pertencente ao FMS (R\$ 413.322,66), cuja responsabilidade pelo recolhimento das contribuições previdenciárias caberia àquele que o geria, não exime a responsabilidade do Prefeito, como Chefe do Executivo Municipal de zelar pela fiscalização e controle dos atos daqueles a quem delega a função de gerir recursos públicos, competindo-lhe o inafastável dever da supervisão hierárquica.

Cabe ressaltar que a presente análise trata de contas de governo, em que se apura a atuação governamental do Chefe do Executivo no exercício



financeiro respectivo, abordando o planejamento governamental; a gestão fiscal e previdenciária; os níveis de endividamento; o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo, previstos para a saúde e educação, e máximo, para as despesas com pessoal; com o objetivo de emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas — opinativo técnico-jurídico que irá subsidiar o julgamento político a cargo do Legislativo.

Neste caso a matéria previdenciária é aquilatada para fins de identificação da atuação do Prefeito como Chefe do Poder Executivo, e não sua atuação como ordenador de despesas. As sucessivas substituições dos gestores do FMS pelo Prefeito não são suficientes para afastar a responsabilidade pela irregularidade em tela, uma vez que não evitou que o descumprimento das obrigações legalmente impostas ocorresse.

Ademais, tal situação já havia ocorrido no exercício anterior, 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 do FMS devidas no exercício (R\$ 413.322,66), 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.

Além disso, os valores patronais não recolhidos pelo FMS são significativos, tanto em termos financeiros quanto percentualmente, representando 100% das contribuições patronais devidas pelo fundo e 23,59% do total as contribuições patronais devidas pelo ente (Prefeitura, FMS e FMAS).

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.

Por fim, conforme apontado no Relatório de Auditoria, cabe ressaltar que, a despeito do não recolhimento de contribuições previdenciárias, a Prefeitura de Paratama realizou despesas, em 2018, com eventos comemorativos no valor de R\$ 211.069,00.

- **Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)**
 - **[ID.13] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4); e**
 - **[ID.14] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4).**



A despeito do título da irregularidade referir-se a repasse a maior a título de duodécimos ao Legislativo, na verdade o que houve foi o repasse a menor, consoante é relatado pela auditoria no item em questão.

Segundo a auditoria, no exercício de 2018 o Executivo municipal repassou a título de duodécimos ao Legislativo R\$ 1.233.984,72, valor a menor em relação ao fixado na LOA (doc. 46) em R\$ 8.779,78, levando-se em conta o limite calculado de acordo com o art. 29-A da Constituição Federal, pelo qual o valor permitido seria de R\$ 1.242.764,50.

Relata ainda a auditoria que os repasses ao Legislativo municipal realizados nos meses de fevereiro e junho de 2018 (feitos em 27/02 e 25/06, respectivamente), conforme doc. 51, ocorreram após o prazo previsto no inciso II, § 2º, do artigo 29-A da Constituição Federal.

A defesa reconhece o valor repassado a menor, alegando tratar-se de falha formal. Aduz que a diferença decorreu de divergência no valor da base de cálculo do limite a ser repassado (receita do exercício anterior), calculado pela Prefeitura (que desconsiderou indevidamente a receita de contribuição de iluminação pública - COSIP, no valor de R\$ 146.900,10), e pela auditoria (que deixou de considerar R\$ 21.130,40 referentes ao Simples Nacional).

Alega que o total transferido a menor representa apenas 0,05% da receita base de cálculo do limite, evidenciando tratar-se de falha meramente formal, insignificante, sem prejuízos ao erário municipal, desprovida de dolo ou culpa por parte do Defendente.

Quanto ao repasse fora do prazo constitucional, a defesa refuta o apontamento da auditoria argumentando que o auditor se ateve apenas à data do registro contábil, não observando o comprovante de transferência bancária. Anexa Relação de Pagamentos extraída do programa de contabilidade (doc. 106), bem como os comprovantes de transferências bancárias dos referidos meses (doc. 107), alegando que tais documentos comprovam que os repasses foram efetuados em 20/02/2018 e 20/06/2018, tendo, portanto, cumprido o prazo constitucional previsto no artigo 29-A, §2º, II.

Análise:

De fato, os comprovantes de transferências acostados pela defesa (doc. 107) comprovam o alegado quanto ao prazo de repasse dos duodécimos, restando afastado o apontamento a este respeito.

Quanto ao valor repassado a menor, levando em conta a pequena diferença apontada pela auditoria (R\$ 8.779,78), representando apenas 0,7% do limite constitucional que deveria ter sido verificado (R\$ 1.242.764,50), bem como considerando que os repasses foram feitos até o dia 20 de cada mês, cumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do



artigo 29-A da Constituição Federal, entendo que a irregularidade não é suficiente para macular as presentes contas, cabendo recomendação para que não se repita em futuro exercícios.

- **Gestão Fiscal (Item 5)**

- **[ID.15] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1);**

- **[ID.16] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1);**

- **[ID.17] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1); e**

- **[ID.18] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4)**

Consigna a auditoria que a DTP do Poder Executivo foi de R\$ 20.499.661,98 ao final do exercício de 2018, o que representou um percentual de 56,80% em relação à RCL do município, apresentando diferença em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2018 (55,05%).

Ressalta a auditoria ser reincidente a extrapolação do limite em tela, já que o Poder Executivo de Paranatama está desenquadrado do limite de despesa com pessoal, previsto no art. 20, inciso III, da LRF, desde o 2º quadrimestre de 2015, situação que ainda permanecia até o 3º quadrimestre de 2018.

A defesa alega que, inobstante o Defendente ainda não ter conseguido o reenquadramento ao limite de DTP estabelecido pela LRF, “encontra-se muito próximo disso, tendo conseguido, praticamente em todos os quadrimestres de sua gestão, significativas reduções na despesa com pessoal”, devendo ser considerado o cenário avassalador herdado da gestão passada, encerrada em 2016 com uma DTP de 66,69% da RCL.

Ressalta que, entre dezembro de 2016 (66,69%) e dezembro de 2018 (56,80%), o Defendente conseguiu reduzir a DTP em ao menos 9,89 pontos percentuais, o que deve ser considerado em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Argumenta ainda que, na verdade, tal redução é ainda maior, uma vez que o percentual da DTP do Executivo municipal no 3º quadrimestre de 2018 não é o apontado no relatório de auditoria (56,80%) e nem aquele registrado no RGF do período (55,05%), sendo o percentual correto 55,45%, “o que revela que a redução foi ainda mais significativa que aquela apontada pela própria auditoria, perfazendo uma redução de 11,24% se comparado com o último quadrimestre de 2016”.



Quanto à divergência apontada pela auditoria entre a DTP registrada no RGF (55,05%) e a calculada no Apêndice III do RA (56,80%), a defesa refuta o montante considerado como DTP no Apêndice III do RA, alegando equívocos na apuração, quais sejam:

- no campo despesa com Obrigações Patronais (item 1.1.4 do Apêndice III do RA) está registrado o valor de R\$ 1.286.253,28, sendo este apenas referente à despesa de obrigações patronais com RGPS (elemento da despesa 3.1.90.13), quando na verdade deveria se somar às obrigações patronais do RPPS (elemento da despesa 3.1.91.13) na ordem de R\$ 3.094.393,30, totalizando R\$ 4.380.646,58, conforme (doc. 108); e
- na linha 2.4.1 – Total da despesa com Inativos e Pensionistas, campo que integra as DEDUÇÕES, linha 2, encontra-se zerado, onde na verdade deveria constar o mesmo valor da linha 1.2, pessoal inativo e pensionista, ou seja, “o valor de R\$ 3.582.248,73 compõe o total da DESPESA BRUTA COM PESSOAL, mais não entra para o cômputo líquido da DTP, devendo fazer parte também das deduções, o que não foi levado em conta pelo nobre auditor”

Com os ajustes supramencionados, defende que a DTP ao final do exercício de 2018 é de R\$ 20.011.806,55, sendo o comprometimento da RCL com tal despesa de 55,45%.

Salienta que somente no exercício de 2018 (do 1º ao 3º quadrimestre) houve uma considerável redução na despesa total com pessoal, da ordem de R\$ 3.071.358,06, aduzindo que o percentual de 55,45% é muito próximo do limite de 54%, revelando diferença insignificante para fins de rejeição de contas.

Argumenta ainda o que é a seguir resumido:

- não é razoável, como faz a auditoria, considerar a reincidência do Defendente quanto à extrapolação da DTP, tendo em vista que 2017 foi seu primeiro ano de mandato, quando o Defendente ainda vinha sofrendo as consequências dos atos de pessoal praticados por seu antecessor;
- aumentos anuais no salário mínimo ao funcionalismo municipal, além dos reajustes dos pisos salariais dos profissionais do magistério e dos agentes comunitários de saúde impõem ônus financeiro que vem sendo cumprido integralmente;
- houve significativo aumento da alíquota de contribuição patronal devida ao RPPS, que até novembro de 2017 era de 21,76%, passando para 25,30% em dezembro de 2017, 27,98% entre janeiro e fevereiro de 2018 e 32,13% de março a dezembro de 2018. Em 2019 passou



para 36,73% e em 2020 para 41,32%, conforme levantamento feito pelo Controle Interno (doc. 110), e que, mesmo assim, as contribuições patronais foram repassadas integralmente;

- mesmo diante de tal cenário, houve considerável redução da DTP no exercício;

- o verdadeiro fator que vem comprometendo o equilíbrio fiscal de Paratama, município pequeno totalmente dependente das transferências do FPM, é o fato de a arrecadação não conseguir acompanhar o aumento das despesas de caráter obrigatório;

- tal situação impõe não só a duplicação dos prazos para recondução nos termos do artigo 66 da LRF, mas a própria suspensão dos referidos prazos (artigo 65, I, da LRF), uma vez que o município vinha sendo reiteradamente castigado com a seca e suas decorrências, conforme se comprova através dos decretos de emergência ora anexados (doc. 111);

- deve ser considerado também que o Decreto-Lei nº. 4.657/1942 (Lei de Introdução às 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, bem como deverão ser consideradas outras situações, como gravidade da infração, danos provenientes, dosimetria das sanções envolvendo os mesmos fatos, entre outros fatores; e

- desnecessária uma desaprovação de contas em razão de tal impropriedade formal, uma vez que o Defendente já foi multado no processo gestão fiscal que apreciou a DTP em 2017 (Processo TCE-PE nº 1990011-9) e certamente também será por força do processo de gestão fiscal que avaliará a DTP de 2018. A rejeição das contas do Defendente pelo mesmo fato consistiria “sanção desmedida, desnecessária, aplicada em excesso, em total contrariedade aos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade”.

Por fim, após discorrer sobre os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pugna que sejam aplicados ao caso em tela, alegando ainda merecer destaque o fato de que existem inúmeros casos nesta Corte em que contas de gestores foram aprovadas, mesmo com a despesa de pessoal extrapolada (docs. 112 a 116), invocando a aplicação de tais precedentes em seu favor (docs. 112 a 116).

Análise:

No que tange à divergência entre os percentuais da DTP no 3º quadrimestre do exercício apresentados no RA (56,80%) e no RGF (55,05%), verifico que assiste razão à defesa quanto aos ajustes na DTP apurada no Apêndice III, quais sejam:



- inclusão de R\$ 3.094.393,30 (obrigações patronais ao RPPS) constante no Demonstrativo da Despesa Realizada, segundo a sua Natureza (doc. 23); e

- dedução de R\$ 3.582.248,73, referentes aos gastos com inativos e pensionistas com recursos vinculados, tendo em vista que tal despesa foi integralmente arcada pelo RPPS, conforme Demonstrativo da Despesa do RPPS (doc. 38), não tendo havido aportes pela Prefeitura ao regime para a cobertura de insuficiência financeira, consoante Balanço Patrimonial do RPPS (doc. 36).

Feitos os ajustes supramencionados, o percentual de comprometimento da RCL com a despesa total com pessoal do Executivo municipal no 3º quadrimestre de 2018 passa a ser de 55,45%.

No que concerne ao impacto causado pelo aumento do salário mínimo, do piso dos profissionais do magistério, e dos agentes comunitários de saúde, como já destacado em outros processos, a despeito de representarem gastos aos quais o gestor não pode se furtar, não constitui argumento suficiente para justificar a inobservância ao que preceitua a LRF. São previsíveis e, por isso, devem estar no planejamento habitual do gestor, cabendo à Administração adotar prévias medidas compensatórias para suportar tais aumentos de remuneração antecipadamente sabidos. Assim, já me posicionei na relatoria de outros processos, a exemplo do TCE-PE nº 1780019-5 (julgado em 05/12/2017); e TCE-PE nº 1300604-6 (julgado em 03/10/2013) e no processo de prestação de contas governo de Paratama do exercício de 2017 - TCE-PE nº 18100611-0 (julgado em 09/07/2020).

Quanto à invocação da aplicação da duplicação dos prazos de redução e recondução da DTP ao limite legal, prevista no art. 66 da LRF, cabe destacar que, ao longo do exercício de 2018, não se verificou o cenário de exceção previsto no citado dispositivo, uma vez que o PIB se manteve positivo, vejamos:

PIB Acumulado Trimestralmente	
Período	Taxa (%)
2018.I	1,6
2018.II	1,6
2018.III	1,6
2018.IV	1,3

Fonte: IBGE

(ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Tabelas_Completas/Tab_Comp_CNT.zip - consulta em 15/10/2020)

No que diz respeito à decretação de estado de emergência em razão da forte estiagem que assolou o município, o que, segundo a defesa deveria levar à aplicação do artigo 65, inciso I, da LRF, que estabelece a suspensão



dos prazos estabelecidos no artigo 23, pertinente trazer as considerações que fiz como relator no processo TCE-PE nº 1790005-0, julgado em 19/10/2017:

Como já tive a oportunidade de me manifestar em vários outros julgamentos semelhantes (v.g., Acórdão T.C. nº 1932/15, da 2ª Câmara, Processo TCE-PE nº 1590012-5, DOE de 17/12/2015), Decretos estaduais reconhecendo "situação de emergência" em municípios pernambucanos não têm o condão de ensejar a aplicação do dispositivo legal ora trazido à baila, o qual resta por suspender os prazos da LRF.

Assim está disposto no dispositivo retrorreferido:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição. (grifei)

Cabe, mais uma vez, apresentar a diferença entre situação de emergência e estado de calamidade pública, valendo-me, para tanto, das definições constantes do Decreto nº 7.257, de 04/08/2010, que rege o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se: (...)

III - situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

IV - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido; (grifei)

Como se vê, a situação de emergência é menos grave do que o estado de calamidade pública, aplicando-se o art. 65 da LRF apenas quando do reconhecimento dessa última situação, o que não ocorreu quanto ao Município de Poção.



Além disso, 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 05/2018 e nº 11/2018 (doc. 111). Ademais, sequer foi comprovado que tal situação impactou os gastos com pessoal.

A respeito dos sucessivos aumentos da alíquota patronal do RPPS municipal, em que pese tais majorações terem resultado de fato alheio à vontade do gestor, uma vez que seguiram recomendação das avaliações atuariais, cabe, antes da publicação da norma de implementação, avaliar a viabilidade e os impactos de sua aplicação, bem como buscar a adoção de medidas compensatórias, já que a despesa com pessoal ultrapassava o limite legal.

No que concerne à alegação de ser descabida a rejeição de contas em razão da desconformidade em tela, uma vez que o defendente já foi penalizado no processo de gestão fiscal que apreciou a DTP em 2017 (Processo TCE-PE nº. 1990011-9), “e certamente também será por força do processo de gestão fiscal que avaliará a DTP de 2018”, cabe esclarecer que o processo de gestão fiscal tem abordagem distinta das contas de governo.

Com efeito, enquanto o processo de RGF objetiva o acompanhamento quadrimestral da gestão fiscal, incluindo a despesa total com pessoal, com possibilidade de aplicação de multa pecuniária, com base na Lei Federal nº 10.028/2000, na prestação de contas de governo, busca-se a apreciação do conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que permitam avaliar a regularidade da macrogestão dos recursos públicos e o controle das políticas públicas a cargo do Chefe do Poder Executivo, para fins de emissão de parecer prévio que irá subsidiar o julgamento pelo Poder Legislativo.

Assim, não se configura hipótese de dupla reprimenda por um mesmo fato (*bis in idem*) e, a depender da situação analisada, a irregularidade pode, sim, robustecer o entendimento pela rejeição das contas, sem representar sanção demasiada.

Quanto à invocação da aplicação do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, pelo qual devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, impende registrar que a análise das contas se faz em um contexto, em que são sopesadas as circunstâncias, agravantes e atenuantes.

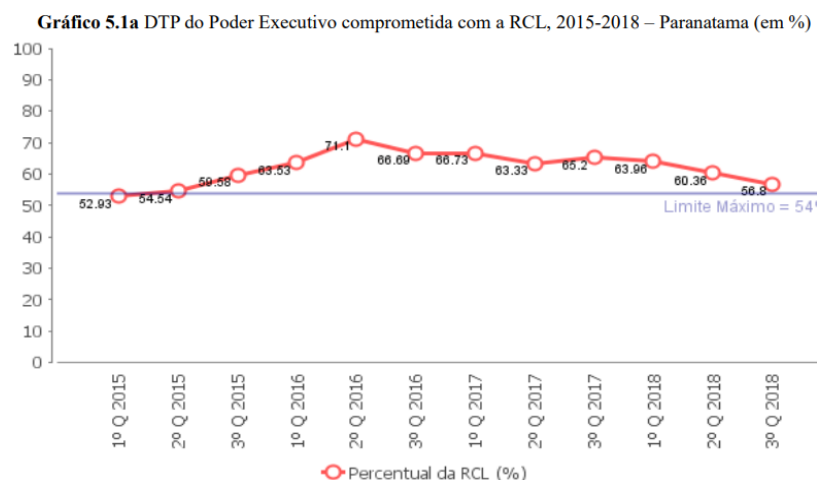
Quanto aos precedentes invocados pela defesa, cabe destacar que as irregularidades devem ser analisadas em um contexto, em que se levam em consideração vários fatores, a exemplo do histórico do órgão, as medidas adotadas e as circunstâncias em que ocorreram, sobretudo quando se trata de contas de governo, em que se analisa a atuação do Chefe do Executivo ao longo de todo o exercício financeiro respectivo. Assim, ao se firmar



entendimento sobre determinada matéria em um específico processo, levam-se em consideração particularidades fáticas que não se apresentam em outros. Daí, nada obstante ter expedido pontual julgamento em um sentido, não implica, obrigatoriamente, que todos os demais casos em que a questão é posta sejam definidos de igual forma.

Vejamos a situação dos referidos processos a que se referem as deliberações invocadas (docs. 112 a 116), quais sejam, as proferidas nos Processos de Prestação de Contas de Governo: TCE-PE nº 16100047-2 (Santa Maria do Cambucá - 2015, julgado em 22/05/2018); TCE-PE nº 18100297-8 (São Benedito do Sul - 2017, julgado em 05/03/2020); TCE-PE nº 16100079-4 (São Bento do Una- 2015, julgado em 04/04/2019); e TCE-PE nº 1440074-1 (Camocim de São Félix - 2013); além do Recurso Ordinário TCE-PE nº 1302449-8, interposto contra Parecer Prévio (São José do Belmonte, julgado em 23/10/2019), casos em que a desconformidade acerca da DTP representou a única irregularidade de maior gravidade, situação distinta da que ora se verifica.

No que diz respeito à redução da despesa total com pessoal, verifica-se que, de fato, ao longo do exercício o comprometimento da RCL com tal despesa foi decaindo, saindo de 65,20% no 3º quadrimestre de 2017, para 63,96% e 60,36% nos 1º e 2º quadrimestres de 2018, finalizando o exercício com um percentual de 55,45% (após a revisão da apuração).



Contudo, o que se verifica é que tal redução decorreu muito mais do aumento da RCL no exercício. Enquanto no exercício a RCL registrou um incremento de 15,13%, saindo de R\$ 31.349.436,11 em 2017 para R\$ 36.091.164,04 em 2018, a despesa líquida total com pessoal entre os dois exercícios reduziu apenas 2,09%, caindo de R\$ 20.439.797,48 para R\$ 20.011.806,55, conforme informações obtidas no Apêndice III dos respectivos RAs.

A despeito de ter herdado a gestão do Executivo municipal com severo desenquadramento do limite em tela (66,69% no 3º quadrimestre de 2016), ao final de 2018 já haviam decorrido 6 quadrimestres de sua gestão à frente da Prefeitura, não tendo alcançado ainda o reenquadramento legal.



Em que pese ter havido esforços na redução da despesa total com pessoal, não foram suficientes para alcançar o limite legal, restando mantida a irregularidade em análise.

- [ID.18] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

Relata a auditoria a inscrição de restos a pagar processados no exercício a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa dessa fonte de recursos, resultando em um montante de R\$ 175.026,50 inscritos sem recursos para sua cobertura.

A defesa alega que houve equívoco no quadro “resumo de irregularidades” (fls. 78 do RA), pois a inscrição a que se refere a auditoria é de “restos a pagar processados”, como consignado às fls. 49 do RA, e não de restos a pagar não processados.

Aduz que o Defendente já assumiu a gestão da Prefeitura com um saldo expressivo de restos a pagar advindos de exercícios anteriores, ao qual se somaram os restos a pagar processados dos dois primeiros anos do seu mandato. Dos R\$ 405.272,82 de restos a pagar processados de exercícios anteriores, o Defendente apenas deu causa a R\$ 195.272,86, sendo o restante (R\$ 209.999,96) advindo de exercícios anteriores (doc. 117).

Argumenta que “se considerados somente os restos a pagar deixados pelo Defendente, no exercício sob análise (2018) e no exercício anterior (2017), o que totaliza R\$ 516.451,03, havia sim disponibilidade de financeira, pois ao final de 2018 existia um saldo para cobertura desses débitos da ordem de R\$ 551.424,49”.

Ressalta ainda que:

- 2018 era o segundo ano de mandato, não atraindo a vedação constante no artigo 42 da LRF, que se aplica apenas aos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato;
- a crise financeira pela qual vêm passando os pequenos municípios brasileiros, em que a arrecadação não acompanha o crescimento das despesas obrigatórias (salário mínimo, piso do FUNDEB e dos ACS's), bem como dos sucessivos aumentos das obrigações patronais para com o RPPS;
- apesar de todas as dificuldades, foram repassadas todas as contribuições devidas ao RPPS;
- o Defendente poderia, ao final de 2018, ter procedido ao cancelamento de eventuais restos a pagar que pudessem ser cancelados de modo a não restar nenhum saldo inscrito sem que houvesse a correspondente disponibilidade financeira, dando



cumprimento ao disposto no artigo 55, III, b, 3, da LRF, ou mesmo diminuindo o saldo negativo que fora constatado;

- trata-se de falha que não compromete a hígidez das contas sob análise, sobretudo se considerado que se trata de impropriedade que pode ser sanada nos exercícios seguintes, com o pagamento ou cancelamento.

Análise:

De fato, trata-se de restos a pagar processados, como afirma a defesa.

Quanto à alegação da defesa de que, se considerados apenas os restos a pagar inscritos em sua gestão, haveria disponibilidade de recursos, não há como acolher, pois, para a apuração das disponibilidades, devem ser levadas em conta as obrigações já contraídas anteriormente, ainda mais quando se trata de restos a pagar processados, uma vez que já estão liquidados, sendo reconhecido o direito do credor.

Em que pese a defesa afirmar que o Defendente assumiu a gestão do Executivo municipal com elevado saldo de restos a pagar, nos dois exercícios de seu mandato o saldo de restos a pagar processados apresentou incremento, ainda que discreto, consoante evidenciado no gráfico 3.3b do RA, registrando no exercício em análise um aumento de 1,26% em relação ao exercício de 2017.

A despeito do apontado, há que se considerar que houve melhora na capacidade de pagamento das dívidas de curto prazo do município, conforme demonstrado pelo índices de liquidez imediata (1,01) e corrente (1,02) ao final do exercício de 2018, frente aos de 2017 (0,25) e (0,67), respectivamente, conforme Tabelas 3.5a e 3.5b do RA (pp. 36 do doc. 79).

Tal fato indica que esforços foram envidados para a melhora na situação financeira do município no exercício em análise, pelo que entendo que o apontamento não macula as contas, sendo merecedor de recomendação.

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO. PODER EXECUTIVO. DESPESA COM PESSOAL. ELIMINAÇÃO DO EXCESSO. ESTADO DE EMERGÊNCIA. RGPS. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. RECOLHIMENTO. AUSÊNCIA.

1. A análise nas contas de governo não leva em consideração a conduta do Prefeito como ordenador de



despesas, e sim sua atuação como Chefe do Executivo, a quem cabe a macrogestão dos recursos públicos, sendo analisados o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; os níveis de endividamento; o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo, previstos para saúde e educação, e máximo, para as despesas com pessoal;

2. O não recolhimento de obrigações previdenciárias onera os cofres públicos em face dos encargos incidentes, constituindo irregularidade grave quando os valores são significativos, pesando para macular as contas;

3. A decretação da situação de emergência não se equipara ao estado de calamidade pública — que deve ser reconhecido pela Assembleia Legislativa —, para fins da suspensão dos prazos de recondução da despesa total com pessoal ao limite legal prevista no art. 65 da LRF.

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 não houve a recondução do percentual de despesa total com pessoal do Executivo municipal ao limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao finalizar o exercício com 55,45% de comprometimento da RCL com tal despesa, deixando de observar o disposto no art. 23 do referido diploma legal;

CONSIDERANDO que, malgrado tenha recebido o Executivo municipal com severo desenquadramento do limite da despesa total com pessoal (66,69% no 3º quadrimestre de 2016), tendo reduzido o percentual de comprometimento da RCL com tal despesa ao longo de todo o exercício de 2018, finalizando o 3º quadrimestre de 2018 com 55,45%, ainda não alcançou a recondução ao limite legal;



CONSIDERANDO que, a despeito de a considerável redução do percentual de comprometimento da despesa total com pessoal no exercício em tela (9,75 pontos percentuais frente aos 65,20% do 3º quadrimestre de 2017) indicar que esforços foram envidados nesse sentido, tal resultado muito decorreu do incremento na RCL do exercício (15,13%), sendo a redução dos gastos com pessoal em relação ao exercício de 2017 de 2,09%;

CONSIDERANDO que pesa em desfavor do Chefe do Executivo a omissão diante de obrigações perante o RGPS;

CONSIDERANDO o recolhimento a menor de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, deixando de recolher em 2018 o montante de R\$ 414.932,80 das contribuições patronais devidas do exercício;

CONSIDERANDO que, a despeito de os valores não recolhidos pela Prefeitura não serem significativos, sendo a quase integralidade dos valores inadimplidos constituída por obrigações patronais devidas pelo FMS (R\$ 413.322,66), os valores são representativos financeira e percentualmente, representando a totalidade dos valores assim devidos pelo fundo de saúde no exercício, correspondendo a 23,59% das contribuições patronais devidas pelo ente (Prefeitura, FMS e FMAS);

CONSIDERANDO que, em que pese o Prefeito não ser o gestor do FMS, não isenta a sua responsabilidade como Chefe do Executivo, a quem caberia o dever de supervisão hierárquica e da macrogestão dos recursos públicos, sobretudo quando se trata de reincidência, já que o mesmo fato ocorreu também no exercício anterior,

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

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Paratama a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). José Valmir Pimentel De Góis, relativas ao exercício financeiro de 2018.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Paratama, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, que tem sido sistematicamente superdimensionada ao longo dos últimos anos, a fim de que o planejamento das ações



- governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal;
2. Estabelecer na proposta de Lei Orçamentária limite de autorização de abertura de créditos adicionais de tal forma que não seja descaracterizado o caráter de planejamento de aplicação de recursos nas políticas públicas aprovadas pelo Legislativo;
 3. Diligenciar junto ao serviço de contabilidade e ao controle interno a fim de atentar para a completude e consistência da documentação, informações e demonstrativos enviados na prestação de contas;
 4. Mensurar, reconhecer e evidenciar nos demonstrativos contábeis a Dívida Ativa, tributária e não tributária, bem como o respectivo registro de ajuste para perdas, atentando para a devida classificação no ativo circulante e não circulante, de acordo com a expectativa de recebimento dos créditos assim inscritos;
 5. Fortalecer o sistema de registro contábil, procedendo ao registro da provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto, com base nos Princípios Contábeis da Oportunidade e da Prudência, da Portaria nº 564/2004, que aprova o Manual da Dívida Ativa (art. 2º);
 6. Atentar para que o Balanço Patrimonial apresente no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro as disponibilidades por fonte/destinação de recursos de modo segregado, bem como que as notas explicativas evidenciem os critérios que fundamentaram a mensuração das provisões matemáticas previdenciárias;
 7. Observar, quando do repasse de duodécimos ao Legislativo Municipal, o limite estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal; e
 8. Controlar os gastos públicos para que não haja inscrição de Restos a Pagar Processados ou Não Processados sem disponibilidade de recursos financeiros, fato que pode comprometer os desempenhos orçamentários dos exercícios futuros.

É o voto.



ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	27,18 %	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 %	69,08 %	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 %	19,06 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	55,45 %	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\$	Não



	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.	1.233.984,72	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	23,51 %	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)	17,78 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator