



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

75ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 31/10/2019

PROCESSO TCE-PE N° 18100529-3

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Santa Cruz

INTERESSADOS:

Eliane Maria da Silva Soares

FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS (OAB 23285-PE)

PAULO JOSE FERRAZ SANTANA (OAB 5791-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de Santa Cruz**, relativas ao exercício financeiro de 2017, para a emissão do parecer prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE). A Prefeitura teve como Ordenadora de Despesas nesse período a **Sra. Eliane Maria da Silva Soares**, Prefeita do Município.

Cumprir 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.

Da análise dos autos, foi emitido Relatório de Auditoria (doc. 62), que evidencia o **descumprimento dos seguintes limites constitucionais e legais:**

Especificação	Valor ou Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual ou Valor Aplicado	Situação
Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores.	R\$ 1.327.129,50	CF/88, <i>caput</i> do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 1.333.229,72	Descumprimento
Despesa Total com Pessoal	54% da RCL	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	3º Q. 55,74%	Descumprimento



O Relatório de Auditoria registra, ainda, algumas irregularidades e deficiências, a seguir descritas (**item 10.1 do Relatório de Auditoria**, doc. 62, pp. 72-73):

a. Na Gestão Orçamentária:

- [ID.01] Não especificação na programação financeira 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 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.02] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**).

b. Na Gestão Financeira e Patrimonial, constatou-se:

- [ID.03] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.04] 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 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.05] Balanço Patrimonial do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (**item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.06] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 3.940,88 (**item 3.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.07] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 7.935,06 (**item 3.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.08] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (**item 3.5 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.09] Incapacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc. (**item 3.5 do Relatório de Auditoria**).

c. No que se refere ao Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores, houve:

- [ID.10] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (**item 4 do Relatório de Auditoria**).

d. Com relação à Gestão Fiscal, verificou-se:

- [ID.11] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (**item 5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.12] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (**item 5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.13] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 5.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.14] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 5.4 do Relatório de Auditoria**).



e. Relativamente à Gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), observou-se:

- [ID.15] Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassado ao regime próprio R\$ 947,22 (**item 8.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.16] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 506.283,21 (**item 8.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.17] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar num total de R\$ 222.792,05 (**item 8.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.18] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (**item 8.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.19] 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 do Relatório de Auditoria**).

f. Quanto à Transparência Pública:

- [ID.20] Nível “**Insuficiente**” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco - ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527 /2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).

Devidamente notificado (docs. 63 a 64), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), a interessada **Sra. Eliane Maria da Silva Soares, apresentou sua defesa escrita** (doc. 70), com respectivos anexos (docs. 71 a 84), por meio de advogado habilitado nos autos para tanto (doc. 65).

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Registre-se, inicialmente, que o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do Parecer Prévio pelo TCE-PE, com fins de dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE-PE), art. 2º, inciso II.

A auditoria destaca que os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, segundo Resolução TC nº 13/96, compreendendo:

- a) Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- b) Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;



c) Verificação quanto à conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como à observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;

d) Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;

e) Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.

Ressalte-se, ainda, que, conforme registrado também pela auditoria, 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 obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os artigos 29, § 2º, e 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Passo, então, à análise dos pontos elencados no Relatório de Auditoria em confronto com a defesa apresentada.

1. Gestão Orçamentária

Como vimos acima, no **item 2 do Relatório de Auditoria**, a auditoria destaca os seguintes pontos na **Gestão Orçamentária do Município** (doc. 62, pp. 6-18):

- [ID.01] Não especificação na programação financeira 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 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.02] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**).

A interessada, por sua vez, em sede de defesa aduz que (doc. 70):

A) NÃO ESPECIFICAÇÃO NA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DAS MEDIDAS RELATIVAS A QUANTIDADE E VALORES DE AÇÕES AJUIZADAS PARA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA, BEM COMO DA EVOLUÇÃO DO MONTANTE DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS PASSÍVEIS DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA (ITEM 2.3), E AUSÊNCIA DE INSCRIÇÃO DE CRÉDITO NA DÍVIDA ATIVA, RESTANDO DEMONSTRADA A INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO EM PROCEDER COM A COBRANÇA DE SEUS CRÉDITOS (ITEM 3.2.1);

Como é do amplo conhecimento dessa Egrégia Corte de Contas, a defendente tomou posse no cargo de Prefeita do Município de Santa Cruz/PE em 01/01/2017, sendo injusto e desrazoável impor



qualquer tipo de cobrança quanto ao comportamento da dívida ativa municipal no seu início de gestão, ainda mais porque recebeu ela de seu antecessor a dívida ativa completamente zerada.

É importante aqui consignar que em favor da defendente existe o lustro decadencial de 05 (cinco) anos de que trata o Artigo 173, Inciso I, do Código Tributário Nacional, o que impede concluir que todas as atividades inerentes à inscrição em dívida ativa inerentes ao exercício financeiro de 2017, que foi o do início de seu mandato eletivo, ainda podem ser processadas, não demonstrando com isso qualquer prejuízo aos cofres públicos.

Por essa senda, percebe-se nitidamente que a falha apontada pela equipe de auditoria dessa Corte de Contas Pernambucana para o caso em foco representa apenas um vício procedimental, merecedor de aprovação com emissão de ressalva, a rigor do quanto preconizado pelo Artigo 59, Inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PE.

B) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA (ITEM 2.3);

Em que pese à argumentação tecida no relatório de auditoria, cumpre destacar que durante o exercício financeiro de 2017 houve autorização legislativa para abertura de crédito adicional especial, como inclusive se faz prova o inteiro teor da Lei Municipal N.º 438/2017, cuja cópia segue anexa.

Pela dicção da Lei Municipal N.º 438/2017, o Poder Legislativo Municipal de Santa Cruz/PE **autorizou a abertura de crédito adicional especial no valor global de R\$ 1.115.000,00 (um milhão, cento e quinze mil reais) através de anulação parcial de dotações em igual valor constantes da LOA, na forma permitida pelo Artigo 43, Inciso III, da Lei Federal N.º 4.320/64, que assim verbera:**

(...).

A partir dessa autorização, que fez anular parcialmente dotações constantes do Orçamento Municipal, **a Chefe do Poder Executivo Municipal, por meio da Lei Municipal N.º 438/2017, editou crédito adicional especial, e as dotações orçamentárias ali consignadas passaram a incorporar o orçamento público municipal de 2017 até mesmo porque sua composição restou derivada da anulação de dotações que antes se encontravam dispostas na LOA.**

Mesmo em face dessa autorização para abertura de crédito adicional especial, que per si já serviria para justificar a conduta perfilhada pela gestão municipal, observe-se que pela ótica da Lei Orçamentária Anual de 2017, **o legislativo local autorizou a Chefe do Poder Executivo Municipal a transpor, remanejar ou**



mesmo transferir recursos de um elemento de despesa para outro, dentro de uma unidade orçamentária, senão vejamos c quanto disposto no seu Artigo 4º, Inciso IV:

(...).

Com base nisso se observa que a defendente não cometeu irregularidade, até mesmo porque de conformidade com o quanto preconizado pelo Artigo 167, Inciso V, da Constituição da República, somente se encontra vedada “**a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.**”, ou seja, havendo autorização legislativa, como a do caso sob espécie, permitido se encontra à luz da Carta Magna a transposição e até mesmo o remanejamento de dotações.

Importante também destacar de outra banda, **que além da LOA a gestão administrativa se encontrava também autorizada pela LDO para transpor e para remanejar dotações, o que legitima a conduta perfilhada pela gestão administrativa**, não podendo desta feita conjecturar irregularidade digna de rejeição de Prestação de Contas.

Da análise dos autos, vejo que, de fato, se trata do primeiro ano de gestão da interessada. Contudo, as irregularidades se referem a atos que ocorreram no período de gestão da interessada: ausência de registro de informações relativas à Dívida Ativa na programação financeira elaborada no exercício de 2017 e abertura de créditos adicionais.

Registre-se que tais falhas infringem as normas de controle contábil, orçamentário e financeiro, evidenciando, ainda, um planejamento governamental deficiente.

Nesse sentido, tais vícios **ensejam determinações para que não persistam em futuros exercícios.**

2. Gestão Financeira e Patrimonial

No **item 3 do Relatório de Auditoria**, a auditoria destaca os seguintes achados na **Gestão Financeira e Patrimonial do Município** (doc. 62, pp. 19-33):

- [ID.03] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.04] 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 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.05] Balanço Patrimonial do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (**item 3.3.1 do Relatório de Auditoria**).



- [ID.06] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 3.940,88 (**item 3.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.07] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 7.935,06 (**item 3.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.08] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (**item 3.5 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.09] Incapacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc. (**item 3.5 do Relatório de Auditoria**).

Em sede de **defesa**, a interessada assim alega (doc. 70):

C) INEFICIENTE CONTROLE CONTÁBIL POR FONTE / APLICAÇÃO DE RECURSOS, O QUAL PERMITE SALDO NEGATIVO EM CONTAS EVIDENCIADAS NO BALANÇO PATRIMONIAL, SEM JUSTIFICATIVAS EM NOTAS EXPLICATIVAS (ITEM 3.1);

A falha apontada pela equipe de auditoria transcende na pior das hipóteses a um vício de índole procedimental, já que não se denotou qualquer prejuízo que pudesse comprometer os cofres públicos.

É de se destacar que referidas falhas têm sendo reportadas como vício puramente formal, a exemplo do que externado na jurisprudência dessa C. Corte de Contas. Vejamos:

(...).

D) BALANÇO PATRIMONIAL SEM NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE O MONTANTE DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS LANÇADAS NO PASSIVO (ITEM 3.3.1);

Esclarecemos que referidas notas explicativas seguem colacionadas a esta peça defensiva, refletindo com isso a existência de mera falha formal que não induz a mácula da Prestação de Contas sob análise.

E) AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO AO RGPS DE CONTRIBUIÇÕES DESCONTADAS DOS SERVIDORES (ITEM 3.4), AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO AO RGPS DE CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS (ITEM 3.4), AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO AO RPPS DE CONTRIBUIÇÃO DESCONTADA DE SERVIDORES (ITEM 8.3), AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO AO RPPS DE CONTRIBUIÇÃO PATRONAL NORMAL (ITEM 8.3), AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO AO RPPS DE CONTRIBUIÇÃO PATRONAL SUPLEMENTAR (ITEM 8.3), E AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO AO RPPS DE CONTRIBUIÇÃO DECORRENTE DE PARCELAMENTO DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS (ITEM 8.3);

A ausência de regular repasse de contribuições previdenciárias não decorreu de ato volitivo, mas sim em decorrência de verdadeiro caso fortuito, totalmente alheio à sua vontade, causado por evento da natureza, que foi a forte estiagem pela

qual atravessou todo o Município de Santa Cruz/PE, fazendo dizimar criações de animais para corte e erradicar lavouras, que eram as principais fontes de renda da região.

A constatação desse estado de emergência refletiu em fato público, que dispensa a produção de prova, pois que sobre esse assunto, inclusive o drama sofrido pela comunidade, foi noticiado em todas as cadeias de rádio e de televisão na época.

Muito embora esse Egrégio TCE/PE tenha adotado a Súmula 08, aonde verberava que “*Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, **salvo se demonstrar força maior ou grave queda na arrecadação***”, percebe-se que essa própria Corte de Contas Pernambucana modernizou a aplicação dessa regra, passando a adotar a responsabilização do gestor apenas diante da conjugação de existência de 02 (dois) fatores, sendo o primeiro relacionado à existência efetiva de débito, e a segunda, pela inexistência de fato que traduzisse força maior ou grave queda na arrecadação.

A partir disso, essa Corte de Contas passou a entender que a estiagem é considerada “força maior” a ponto de excluir a responsabilidade do gestor pelo atraso ou até mesmo não recolhimento das contribuições previdenciárias de que trata a Súmula 08.

Nesse sentido pontuou o voto relator-condutor do Conselheiro em Exercício Marcos Flávio Tenório de Almeida, que foi seguido pelos Conselheiros Carlos Porto e João Carneiro Campos:

(...).

Forte nessas razões, a exclusão de responsabilidade da Defendente para o caso da ausência e/ou impontualidade de recolhimento das contribuições previdenciárias, seja para o Fundo Próprio de Previdência ou até mesmo para a Previdência Social, mereceu e ainda merece a aprovação de suas Contas.

A prova disso se encontra consubstanciada pela comprovação de seu estado de emergência, em que reconheceu estado de emergência em razão da estiagem no território do Município de Santa Cruz/PE.

Pois bem, conforme noticiado em todos os meios de comunicação, seja televisiva, radiofônica ou escrita eletrônica, no ano de 2017 toda a Região Semiárida do Sertão Nordeste sofreu com grave seca, dizimando plantações inteiras e praticamente erradicando criações de gado, caprinos e ovinos da região.

No caso deste Município de Santa Cruz/PE, cuja sustentação econômica sempre adveio da agricultura e da pecuária, sua economia entrou em verdadeiro colapso por conta dessa grave seca, pois que sem o escoamento de produção agrícola e devido





a ausência de animais de corte para propiciar o abate, até mesmo o seu comércio local restou paralisado.

Em face desses transtornos, e visando obter medidas alternativas de combate à estiagem, a gestão administrativa na época fez declarar estado de emergência em toda a sua extensão territorial, conforme faz prova o inteiro teor dos Decretos Municipais N.ºs. 03/2017, 18/2017, e 053/2017.

Além deste Município de Santa Cruz/PE ter decretado estado de emergência, observe-se que o Governo do Estado de Pernambuco assim também o fez, através dos Decretos N.ºs. 45.039/2017, 44.278/2017, conjuntamente com seus respectivos relatórios da Defesa Civil, todos anexos.

Por força desses decretos municipais, a defendente gastou mais de R\$ 607.056,00 (seiscentos e sete mil, cinquenta e seis reais), conforme notas de empenho, notas fiscais etc., com programa social de fornecimento de água por meio de carro equipado com pipa, tudo para que se pudesse garantir medidas para suavizar os efeitos da forte seca para a população mais prejudicada.

Além disso, a gestão municipal também gastou cerca de R\$ 122.691,00 (cento e vinte e dois mil, seiscentos e noventa e um reais) com o pagamento do Seguro-Safra, para beneficiar os pequenos produtores rurais que tiveram suas lavouras dizimadas em razão do flagelo da seca.

Com base nessas informações, a consolidação destas despesas em prol do combate aos efeitos da seca se comportaram da seguinte forma:

AÇÕES DE COMBATE À SECA	VALORES PAGOS EM 2017
Programa de Carros Pipa	R\$ 607.056,00
Aporte ao Garantia-Safra	R\$ 122.691,00
TOTAL	R\$ 729.747,00

Observe-se que o somatório desses gastos superaram a dívida previdenciária questionada pela equipe de auditoria deste C. TCE /PE. Esse valor gasto pela defendente era fundamental até mesmo porque a população corria risco de vida, e ações haveriam de ser implementadas pela gestão municipal.

Importante também lembrar de outra banda, que além dessas ações em prol do combate à forte estiagem no âmbito de todo o

território do Município de Santa Cruz/PE, convém destacar que houve queda vertiginosa da própria receita do exercício financeiro de 2016 para o de 2017, conforme gráfico abaixo:



RECEITA 2016	RECEITA 2017
36.590.002,85	35.037.274,58
VALOR REDUZIDO	1.552.728,27

* informações levantadas a partir das receitas dos balanços de 2016 e de 2017, conforme documentos anexos.

Portanto, afóra as ações de combate efetivo contra a forte estiagem, a defendente teve de conviver com a redução drástica de receita.

Nessa mesma toada, a gestora municipal realizou quitação de dívidas previdenciárias do RPPS que se encontravam inscrita em “restos a pagar” de 2016, pela gestão antecessora, como forma de respeitar a ordem cronológica dessa despesa.

O estado de necessidade, claramente reflete em verdadeira exclusão de responsabilidade do gestor deste Município de Santa Cruz/PE, por se tratar de evento da natureza totalmente imprevisível. Nesse mesmo sentido comunga o Min. Antonio Carlos Ferreira, do C. STJ, em decisão monocrática no AREsp 552610, publicado em 01/09/2014, ao aludir que **“Havendo a caracterização de força maior rompe-se o nexo de causalidade e, conseqüentemente, exclui a responsabilidade civil pelos danos causados”** (STJ, AREsp 552610, publicado em 01/09/2014) (grifos e destaques nossos)

Ora, se nexo de causalidade da gestora para recolhimento das contribuições previdenciárias foi rompido em face de força maior, qual seja, de forte estiagem causada pela natureza, percebe-se que a sua responsabilidade para o caso sob espécie merece ser excluída pelo TCE, até mesmo porque esse foi o condicionamento exigido por essa Corte de Contas quando da edição da própria Súmula 08, ao impor que a responsabilização do gestor seria excluída acaso houvesse **“força maior ou grave queda na arrecadação”**.

É importante aqui esclarecer, que **“os argumentos acima esboçados são idênticos ao que tratado por essa Colenda Corte de Contas no Processo T C N.º 1480136- 0, aonde reconheceu que o fenômeno da estiagem é digno de força maior a ponto de excluir responsabilidade de gestor por ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias.”**



Diante disso, resta evidente que o atraso ou recolhimento improprio de contribuições previdenciárias não pode dar ensejo a rejeição, primeiramente porque como visto anteriormente, o próprio TCE recomendou a aprovação, e por último, porque a própria estiagem representa fator que exclui responsabilidade do gestor.

Mesmo diante disso tudo se observa que durante o exercício financeiro de 2017 a gestão administrativa procedeu com parcelamento de dívida previdenciária para com o RPPS em face da Lei Municipal N.º 450/2017, cumprindo assim com o quanto regrado pelo princípio constitucional da legalidade, seguindo ainda os termos da Portaria N.º 402/2008, do MPS.

F) INCAPACIDADE DE PAGAMENTO IMEDIATO DE SEUS COMPROMISSOS A CURTO PRAZO (ITEM 3.5) E DA INCAPACIDADE DE PAGAMENTO DE SEUS COMPROMISSOS DE ATÉ 12 MESES CONTANDO COM OS RECURSOS A CURTO PRAZO (ITEM 3.5);

O questionamento trazido neste item não compromete o erário público, refletindo num vício puramente procedimental, digno de aplicação de mera recomendação quando dos exercícios financeiros futuros, a exemplo do que pontuado pela jurisprudência desse Colendo Tribunal de Contas. Vejamos:

(...).

Das alegações trazidas pela interessada, vê-se que não foram anexados aos autos documentos capazes de sanar a totalidade das falhas apontadas. A defesa aduz tratar-se de falhas de “cunho formal”, quanto ao ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, à ausência de notas explicativas no Balanço Patrimonial do Município (segundo a interessada, “*existência de mera falha formal que não induz a mácula da Prestação de Contas sob análise*”) e à incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo, sobre a qual a defendente afirma refletir um “*vício puramente procedimental, digno de aplicação de mera recomendação*”.

Contudo, a meu ver, faltou mais atenção e zelo pelos controles internos necessários a uma contabilidade que permita o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis, em observância às normas que regem a sua elaboração.

Com relação à **Dívida Ativa do Município**, a auditoria assim conclui (**item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**, doc. 62, páginas 23 a 24):

(...), apesar de não haver registro de saldo de Dívida Ativa entre os exercícios de 2014 e 2017, houve recebimento de receitas de Dívida Ativa não tributária num montante de R\$ 131.109,30 (Documento 17), o que representa uma situação anômala, posto que não havia saldo anterior inscrito a receber.

Verificou-se, portanto, que não foi inscrito nenhum crédito na Dívida Ativa do município no exercício de 2017, conforme Balanço



Patrimonial do município (Documento 06), quando deveria constar ao menos, por exemplo, os créditos decorrentes de lançamentos do IPTU e de taxas municipais, restando demonstrada a inércia da Administração em proceder à cobrança de seus créditos, em afronta aos princípios expressos da Administração Pública, notadamente o da Legalidade e Eficiência, da Constituição Federal (art. 37, caput), ao Código Tributário Nacional (arts. 201 a 204), à Lei Federal nº 4.320/64 (art. 39), e à Lei Federal nº 6.830/80 (arts. 1º e 2º), bem como à Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 13).

À exceção da receita de Dívida Ativa não tributária de R\$ 131.109,30 acima mencionada, cabe ser registrado que o município não vem inscrevendo e nem arrecadando receita de Dívida Ativa desde o exercício de 2011, conforme Relatório de Auditoria relativo à Prestação de Contas do exercício de 2016 (Processo TCE-PE nº 16100128-0).

A respeito das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, a auditoria aponta que, com base no demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias do RGPS, verifica-se que não foi recolhido o montante de R\$ 3.940,88, referente às contribuições retidas dos servidores, e de R\$ 7.935,06 referente à contribuição patronal, totalizando R\$ 11.875,94, o que representa um percentual de 0,9% em relação ao valor total devido (contabilizado para recolhimento) - R\$ 1.314.532,07 (R\$ 374.866,08 (servidores) e R\$ 939.665,99 (patronal)).

A interessada não apresentou documentos comprobatórios evidenciando a quitação dos valores apontados (contribuições não recolhidas relativas à competência de 2017), entretanto, considerando tratar-se do primeiro ano de gestão da interessada e a situação de emergência em que se encontrava o Município no exercício de 2017, conforme evidências nos autos – Decreto Estadual nº 44.278/2017 e Decretos Municipais (docs. 75, 76 e 78), além das alegações trazidas pela defendente (doc. 73, a exemplo das despesas realizadas com ações de combate à seca no montante de R\$ 729.747,00), **entendo caber determinação para que a gestora adote imediatas providências no sentido de regularizar o débito de R\$ 11.875,94 para com o RGPS.**

Além disso, considerando que não foram trazidos aos autos documentos comprobatórios capazes de descaracterizar as demais deficiências apontadas pela auditoria, ou ainda, as providências que vêm sendo adotadas pela Administração para dirimi-las, **os apontamentos técnicos restam mantidos, cabendo determinação para que não persistam em futuros exercícios.**

3. Repasse de Duodécimo à Câmara de Vereadores

No que se refere ao descumprimento do limite de repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores (**item 4 do Relatório de Auditoria**), a auditoria informa que (doc. 62, pp. 34-36):

O artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 25/00 e 58/09, determina que a despesa total do Poder Legislativo Municipal, incluídos os

subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar percentuais específicos incidentes sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizadas no exercício anterior.

(...).

É entendimento desta Corte de Contas, manifestado no Acórdão TC nº 154/2012, que o comando constitucional expresso no artigo 29-A é apenas um limite e não gera direito de o Poder Legislativo receber, a título de duodécimos, o valor nele mencionado.

O repasse feito ao Legislativo não necessariamente decorre da aplicação dos percentuais positivados na Constituição Federal (incisos I a VI do artigo 29-A) sobre o somatório da receita efetivamente realizada no exercício anterior²⁴. O repasse está tão somente limitado a esse valor.

De acordo com o Apêndice X, o valor permitido para o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo pode ser resumido da seguinte forma:

Tabela 4 Valor permitido de duodécimos x Total de duodécimos repassados à Câmara de Vereadores	
Especificação	Valor
Percentual estabelecido na Constituição Federal	7,00(2)%
Limite Constitucional (em R\$)	R\$ 1.327.129,50
Valor autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA)	R\$ 1.336.000,00
Valor permitido	R\$ 1.327.129,50
Valor efetivamente repassado à Câmara (sem considerar os inativos)	R\$ 1.333.229,72
Percentual em relação à receita efetivamente arrecadada em 2017	7,03%



Fonte: Apêndice X

A Prefeitura de Santa Cruz repassou R\$ 6.100,22 a maior, não cumprindo com o disposto no caput do artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal. Tal fato é passível de enquadramento como crime de responsabilidade do prefeito, de acordo com o § 2º, I, do mesmo artigo 29-A, da Carta Magna.

Cabe destacar, entretanto, a pouca significância do valor repassado a maior, ficando a consideração, da relevância ou não, a critério do Eminente Julgador, na medida em que a extrapolação correspondeu a 0,46% do valor permitido.

Os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal efetuados em 2017 foram feitos até o dia 20 de cada mês, conforme evidencia o Documento 47, cumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000. (Grifou-se).

A interessada, por sua vez, em sua peça de defesa assim alega (doc. 70):

Analizando cuidadosamente as receitas efetivamente arrecadadas no exercício financeiro anterior, para efeito do quanto preconizado pelo Artigo 29-A, da Constituição da República, **observa-se que a gestão administrativa cumpriu com a determinação ali consignada, uma vez que seu percentual não ultrapassou 7%.**

Isso porque analisando cuidadosamente as receitas efetivamente arrecadadas no exercício financeiro anterior, para efeito de cumprimento do quanto preconizado pelo Artigo 29-A, da Constituição da República, constantes do balanço do exercício financeiro de 2016, o qual foi elaborado pela gestão antecessora a esta, a gestora atual cumpriu com o regramento esculpido na legislação, não tendo desta feita ultrapassado o limite de 7%.

É oportuno rememorar que a defendente tomou por base as receitas apresentadas no balanço de 2016, feito pela gestão antecessora, primeiramente porque assim determinava o Artigo 29-A, da Constituição da República, cujo cálculo do duodécimo deveria ser feito obrigatoriamente a partir das receitas efetivamente arrecadadas no exercício imediatamente anterior, e por último, porque em face do princípio administrativo da continuidade dos serviços públicos era dever da defendente receber os números dessas receitas com ampla presunção de boa-fé.

Ainda que se questione suposta ultrapassagem desse referido limite de repasse, apenas por hipótese de aprofundamento do debate, cumpre-nos rememorar que até mesmo a equipe de auditoria técnica deste C. TCE/PE reconheceu ter se tratado de um valor irrelevante, como próprio frisado no relatório de auditoria à página 45, incapaz de macular a prestação de contas sob espécie, já que pelos próprios



cálculos ali realizados o duodécimo teria alcançado 7,03%, ou seja, uma ultrapassagem em apenas 0,03% .



Importante por essa toada lembrar, que essa Colenda Corte tem externado entendimento no sentido de que a extrapolação em quantia irrelevante não conduz em motivação para rejeição de uma prestação de contas, senão vejamos:

(...).

Pela dicção da jurisprudência ora colacionada, observa-se que extrapolação de até 3% não induz à mácula de prestação de contas, chegando até mesmo firmar posição quanto a possibilidade de compensação do valor extrapolado quando de exercícios futuros.

No caso sob espécie, **observa-se que a suposta extrapolação orbitou em apenas 0,03%, sendo merecedora de tratamento isonômico aos que colacionados acima.** (Grifou-se).

Dos argumentos trazidos pela interessada, nota-se que não há comprovação nos autos de que o limite exigido no artigo 29-A da Constituição da República Federativa do Brasil tenha sido atendido, conforme evidenciam os cálculos da auditoria, que se subsidiaram de documentos contidos na presente prestação de contas e no Relatório de Auditoria do processo de prestação de contas do exercício anterior.

Desse modo, persiste o descumprimento à norma constitucional, no entanto, o repasse a maior ao Legislativo Municipal, no montante de R\$ 6.100,22, representou 0,46% do limite permitido (R\$ 1.327.129,50) e, portanto, inexpressivo, razão pela qual entendo caber determinação para que o vício não volte a se repetir em futuros exercícios.

4. Gestão Fiscal: Descumprimento do Limite da DTP

Com relação à **Gestão Fiscal**, o **Relatório de Auditoria**, em seu **item 5** (doc. 62, pp. 37 a 44), aponta:

- [ID.11] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (**item 5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.12] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (**item 5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.13] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 5.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.14] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (**item 5.4 do Relatório de Auditoria**).

A respeito do descumprimento do limite de Despesa Total com Pessoal (DTP), a auditoria informa que:



A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), em seu art. 20, inciso III, estabeleceu que a despesa total com pessoal do Poder Executivo não deve ultrapassar 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) do respectivo período de apuração.

A despesa total com pessoal do Poder Executivo foi de R\$ 17.826.180,84 ao final do exercício de 2017 (Apêndice III), o que representou um percentual de 55,74% em relação à RCL do Município, apresentando diferença em relação àquela apresentada no RGF do encerramento do exercício de 2017, que foi de 53,22% da RCL.

A divergência dos percentuais acima decorre, basicamente, do fato de a Auditoria ter considerado nos cálculos indicados no Apêndice III algumas despesas de pessoal (pagamentos a médicos, enfermeiros, téc. enfermagem, téc. odontológicos...), que a prefeitura deixou de computar, pois havia contabilizado, equivocadamente, como sendo "Outros serviços de Terceiros - Pessoa Física", num total de R\$ 807.956,28 (Ver Documento 56).

(...).

Conforme se observa no gráfico anterior, **a Prefeitura de Santa Cruz vinha desenquadrada desde o 1º quadrimestre de 2015 até o 2º quadrimestre de 2016**. Posteriormente, voltou a se desenquadrar no 3º quadrimestre de 2017, ultrapassando o limite previsto na LRF.

Ressalte-se, ainda, que a referida prefeitura foi alertada regularmente pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através do Ofício TC/GC04 nº 263/2017 (Documento 59), de 15/12/2017 e TC/GC04 nº 064/2018 (Documento 60), de 04/04/2018.

A Prefeitura de Santa Cruz vinha desenquadrada desde o 3º quadrimestre de 2014 até o 2º quadrimestre de 2016. Efetivamente, desde 2015 este Tribunal abre processos para analisar a ausência de recondução da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo Municipal ao limite prescrito na LRF, nos prazos nela estabelecidos, conforme Tabela 5.1 a seguir:

(...). (Grifou-se).

Na sua peça de defesa, a interessada, por sua vez, assim aduz (doc. 70):

H) DESPESA COM PESSOAL ACIMA O LIMITE PREVISTO PELA LRF (ITEM 5.1), E DA REINCIDÊNCIA NA EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL DESDE O 3º QUADRIMESTRE DE 2014 (ITEM 5.1);

Como próprio salientou o relatório de auditoria, a defendente assumiu a Chefia do Poder Executivo Municipal de Santa Cruz/PE em 01/01/2017 com o gasto de pessoal totalmente comprometido frente à receita corrente líquida e em patamar acima do permitido

pelo LRF, pois que desde o 3º quadrimestre de 2014 que essa despesa se encontrava extrapolada.

É oportuno esclarecer, que desde o início de gestão de defendente, ocorrido em 01/01/2017, a mesma tem tomado as devidas providências para readequação da despesa com pessoal. Tanto foi assim que logo no seu 1º quadrimestre de 2017 ela conseguiu readequar a despesa com gasto de pessoal frente à receita corrente líquida, seguindo com essa manutenção durante o 2º quadrimestre também.

Ainda que a equipe de auditoria deste C. TCE/PE tenha levantado divergência no cômputo de despesa de pessoal, fazendo crescer despesa com pagamento de profissionais autônomos sob regime de execução de plantões, ainda assim a defendente garantiria readequação do limite de gasto com pessoal, pois que por essa linha o 1º quadrimestre ainda assim iria para 50,21% e o 2º quadrimestre para 51,11%, estando portanto dentro do limite permitido pela LRF, senão vejamos o quadro abaixo:

(...).

No entanto, mesmo diante do questionamento de gastos de pessoal acima apontados pelo TCE, essas providências não puderam converter na constância de redução do sobredito índice para o 3º quadrimestre, pois que nesse mesmo ítere houve o reflexo da exigência do pagamento da correção do novo salário mínimo aos servidores, e da atualização do piso do magistério, que todo ano é corrigido por força do Artigo 5º, da Lei Federal N.º. 11.738/2008, fazendo com que as medidas adotadas fossem corroídas por tais aumentos exigidos por força de ato institucional.

Mesmo diante dessa corrosão e ainda que não se considere o somatório de despesa com plantões como despesa de pessoal, percebe-se que o índice subiria para 54,03%, demonstrando uma extrapolação irrisória de apenas 0,03%.

Apesar dessa corrosão de providências, é importante rememorar que referidos aumentos não representaram qualquer irregularidade, mas sim uma obrigação trazida pelo Artigo 22, Parágrafo Único, Inciso I, da LRF, aonde claramente invoca que as despesas realizadas com pessoal por força de cumprimento de lei federal não infringem o limite de gasto com pessoal.

Convém destacar que esse próprio TCE/PE, em matérias que versam sobre aumento de gasto com pessoal para atendimento de imposição de lei, chegou a uniformizar entendimento a partir da sua Decisão T C N.º. 1202/08, que: **“NÃO INFRINGE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) O GESTOR QUE EXTRAPOLAR O LIMITE DE 54% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO MUNICÍPIO, EM VIRTUDE DA OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DE GASTAR 60% DO FUNDEB COM REMUNERAÇÃO DO PESSOAL DO MAGISTÉRIO.”**, e mais ainda, que: **“A INEXISTÊNCIA DA REFERIDA INFRAÇÃO**





DECORRE DA RESSALVA DO ARTIGO 22, PARÁGRAFO ÚNICO, I, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, QUE NÃO PROÍBE, O INCREMENTO DE REMUNERAÇÃO ADVINDO DE IMPOSIÇÃO LEGAL.

Ora, se assim entende o TCE/PE, conclui-se que essa orientação serve também o caso do salário mínimo, cuja regulamentação vem do Governo Federal, através do Artigo 7º, da CF/88, como também para o caso do Piso do Magistério, por força da Lei Federal N.º. 11.738/2008, e por assim ser esse incremento jamais poderia ser computado no limite de gasto de pessoal.

Observe-se que essa Colenda Corte tem comungado desse entendimento, como inclusive demonstra a Decisão T C N.º. 1328 /07:

(...).

Com base nesse mesmo entendimento, no qual assevera que a gestora não pode ser considerada culpada por causas que independem de sua governabilidade, nota-se que esses efeitos claramente transcendem a favor da defendente para o fato da despesa não ter sido readequada ao final do exercício financeiro de 2017. (Grifou-se).

Analisando a questão, conforme dados do Relatório de Auditoria (doc. 62, pp. 37-39), vê-se que a Prefeitura Municipal de Santa Cruz **se desenquadrrou desde o 3º Quadrimestre /2014**, permanecendo acima do limite estabelecido até o **2º Quadrimestre/2016, quando alcançou o percentual de 57,44% da RCL** e teve julgada irregular a documentação relativa ao Relatório de Gestão Fiscal dos 1º e 2º quadrimestres/2016 (**Acórdão T. C. nº 1146/18**, referente ao processo TCE-PE nº 1880010-5). Veja-se quadro abaixo:

Quadrimestre/Exercício	Percentual da DTP
1º Quadrimestre/2015	55,39%
2º Quadrimestre/2015	55,29%
3º Quadrimestre/2015	58,11%
1º Quadrimestre/2016	59,85%
2º Quadrimestre/2016	57,44%
3º Quadrimestre/2016	49,23%



1º Quadrimestre/2017	49,44%
2º Quadrimestre/2017	50,28%
3º Quadrimestre/2017	55,74%

Nota-se, por conseguinte, que no **3º Quadrimestre/2016**, o Poder Executivo Municipal já havia se reenquadrado ao limite exigido legalmente (54% da RCL). No exercício de 2017, a gestora atual manteve-se dentro do referido limite até o **2º Quadrimestre/2017**. Contudo, a Prefeitura de Santa Cruz volta a ficar desenquadrada no **3º Quadrimestre /2017**, quando **atingiu o percentual 55,74% da RCL**.

Registre-se que, nos termos do art. 23, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro**, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos **§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição**. (Grifou-se).

Vê-se, então, que o dispositivo acima transcrito dispõe acerca de dois prazos distintos:

1. Dois quadrimestres, para eliminação de todo o percentual excedente;
2. Um quadrimestre, para eliminação de no mínimo 1/3 do percentual excedente.

Relativamente às providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, destaca-se que a redução da despesa com pessoal deve passar, necessariamente, pelo corte de cargos em comissão e de funções gratificadas (artigo 169, § 3º, inciso I, da CF/88), exoneração dos servidores não-estáveis (artigo 169, § 3º, inciso II, da CF/88), podendo até mesmo exigir a exoneração de servidores concursados, desde que antecedida do devido processo legal, caso nenhuma das medidas anteriormente mencionadas mostrem-se suficientes para assegurar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal (artigo 169, § 4º da CF/88).

Nesse contexto, considerando que, no período de gestão da interessada, o desenquadramento da Prefeitura Municipal de Santa Cruz ocorreu no **3º Quadrimestre /2017**, à luz do artigo 23, *caput*, o Poder Executivo Municipal teria:

- até o 1º Quadrimestre/2018 para redução de no mínimo 1/3 do percentual excedente;
- até o 2º Quadrimestre/2018 para atender ao disposto no art. 23, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, reduzir todo o percentual excedente.



Por oportuno, registro que é entendimento expresso em diversos julgados deste Tribunal de Contas que “*não há que se falar, ainda, em irregularidade, bem como em aplicação de multa, pois a LRF só prevê punição para o não reenquadramento aos limites legais no prazo estipulado, em virtude do chamado “exercício fiscal móvel”. Como o próprio nome o define, a despesa total com pessoal não pode ser objeto de análise apenas no mês de dezembro de um determinado exercício financeiro*” (a exemplo do Inteiro Teor da Deliberação relativo ao Processo TCE-PE nº 1190073-8 - Prestação de Contas do Prefeito do Município de Ibirajuba, exercício financeiro de 2010, transitado em julgado).

Desse modo, considerando que a Prefeitura Municipal de Santa Cruz:

- ainda estaria dentro do prazo total para a recondução da DTP aos limites previstos na LRF (até o 1º Quadrimestre/2018 para a redução de no mínimo 1/3 do percentual excedente), haja vista o disposto no art. 23, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **entendo que o comportamento da DTP enseja acompanhamento, devendo ser observado no exercício seguinte**, razão pela qual **o apontamento técnico deve ensejar determinação**, de forma que a Prefeitura Municipal tome as providências no sentido de reduzir o percentual extrapolado e se manter dentro do limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Com relação à **inscrição de Restos a Pagar sem que houvesse disponibilidade de caixa**, a defesa aduz que (doc. 70):

O questionamento apontado pela equipe técnica não representa vício de índole insanável, até mesmo porque o exercício financeiro sob análise não refletiu como último ano do mandato eletivo da defendente para aplicação da proibição de que trata o Artigo 42, da LRF, mas sim o primeiro ano de mandato.

É oportuno rememorar que a formalização de “restos a pagar” do exercício financeiro de 2017 seguiu fielmente os ditames de que tratam a Lei Federal N.º 4.320/64. (Grifou-se).

Portanto, resta mantida a irregularidade, ressaltando-se que, em 2017, houve um incremento de 90,42% em relação ao saldo dos Restos a Pagar Processados de 2016. Desse modo, **o vício enseja determinação para que não persista em futuros exercícios**, de forma que o Município alcance o seu equilíbrio orçamentário, financeiro e fiscal.

5. Gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

De acordo com o **item 8 do Relatório de Auditoria** (doc. 62, pp. 58-68), os registros realizados pela auditoria a respeito da **Gestão do Regime Próprio de Previdência no Município** como pontos relevantes foram:



- [ID.15] Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassado ao regime próprio R\$ 947,22 (**item 8.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.16] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 506.283,21 (**item 8.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.17] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar num total de R\$ 222.792,05 (**item 8.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.18] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (**item 8.3 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.19] 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 do Relatório de Auditoria**).

A interessada, por sua vez, alega que (doc. 70):

J) NÃO ADOÇÃO DE ALÍQUOTA SUGERIDA NA AVALIAÇÃO ATUARIAL (ITEM 8.4)

Pela dicção do Decreto Municipal N.º 36/2016, e com apoio no Decreto Municipal N.º 049/2017, cujas cópias seguem aqui colocadas, a gestão administrativa estabeleceu alíquotas tomando por base o quanto permissivo do Artigo 3º, da Lei Municipal N.º 382/2014, não havendo margem para questionamento de qualquer omissão.

É de se destacar de outra banda, que referida alíquota vem sendo cumprida e atendida tomando por base a recomendação constante do cálculo atuarial.

Analisando os autos, verifica-se que, de acordo com a auditoria, a gestão atual deixou de repassar ao Fundo Previdenciário do Município de Santa Cruz o montante total de R\$ 730.022,48, dos quais:

- a. R\$ 947,22 referem-se a contribuições do servidor, representando 0,09% das contribuições retidas;
- b. R\$ 506.283,21 referem-se a contribuições patronais e correspondem a 38,98% das contribuições devidas; e,
- c. R\$ 222.792,05 referem-se a contribuições especiais, que representam 45,62% das contribuições devidas.

A defesa nada registra sobre o assunto, restringindo-se a afirmar que “*a gestão administrativa estabeleceu alíquotas tomando por base o quanto permissivo do Artigo 3º, da Lei Municipal N.º 382/2014, não havendo margem para questionamento de qualquer omissão*”.

Destaco que o Relatório de Auditoria informa também que “*conforme disposto no DRAA de 2018 (documento 54), o Plano apresentou ao final de 2017 um superavit atuarial de R\$ 83.773.349,04 para uma população coberta de 526 segurados, o que representa R\$ 159.264,92 per capita*”.

Nesse sentido, entendo caber **determinações ao governante, com fins de acompanhar a situação da municipalidade junto ao RPPS**, de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados que se encontram filiados ao referido sistema e no pleno gozo dos seus direitos, bem como a garantia ao Município de que não haverá formação de

passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de suas metas fiscais.



Documento Assinado Digitalmente por: JOSÉ HEBERTON TOSTA NETO VASCONCELOS CARREIRAS
Acesse em: <https://ste.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: b49971cd0-43-d4-41f8497d89f5e328060904733

6. Transparência Pública

Com relação à **Transparência Pública**, a auditoria registra como ponto relevante no seu **Relatório de Auditoria (item 9, doc. 62, pp. 69-70)**:

- [ID.20] Nível “**Insuficiente**” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco - ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar n^o 131/2009, na Lei n^o 12.527 /2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição Federal (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).

Em sede de defesa, a interessada, por sua vez, argumenta que (doc. 70):

O questionamento trazido pela equipe de auditoria apenas reflete numa falha de natureza formal, por ter se tratado de início de gestão, qual seja, o exercício financeiro de 2017, e por não ter causado grave prejuízo ao erário.

Importante destacar que esse tem sido o entendimento norteado pela jurisprudência desse C. TCE/PE. Vejamos:

(...).

Em assim sendo pugna pela adoção de tratamento isonômico.

Das alegações acima, nota-se que a defendente apenas reconhece a irregularidade como “*falha de natureza formal*”, não trazendo aos autos evidências das providências que vêm sendo adotadas para elidir o vício.

Registre-se, ainda, que a não observância das normas constitucionais e legais atinentes à matéria (artigo 5^o, incisos XIV e XXXIII, da Constituição Federal; Lei de Acesso à Informação e Lei Complementar n^o 131/2009) dificulta o efetivo exercício do controle social, uma vez que um dos pressupostos do mesmo é a disponibilização das informações aos cidadãos.

Portanto, **resta mantida a irregularidade, ensejando recomendações** para que o vício não persista em futuros exercícios.

Diante do exposto:

VOTO pelo que segue:

CONSIDERANDO que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;



CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 62) e da defesa apresentada (doc. 70);

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

CONSIDERANDO que o percentual a maior de repasse de duodécimo, ao Legislativo Municipal, foi de pequena monta, representando 0,46% do limite permitido;

CONSIDERANDO que o descumprimento do limite para a Despesa Total com Pessoal ocorreu apenas no 3º quadrimestre de 2017, alcançando o percentual de **55,74%**, dispondo o Poder Executivo Municipal de prazo para o reenquadramento (até o 2º Quadrimestre/2018), nos termos do art. 23, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que o valor das contribuições previdenciárias não recolhidas ao RGPS foi de pequena monta (R\$ 11.875,94), representando um percentual de apenas 0,9% em relação ao valor total devido;

CONSIDERANDO que a Prefeitura Municipal de Santa Cruz deixou de repassar ao RPPS o montante de R\$ 947,22, relativo a contribuições do servidor, entretanto, tal valor representa apenas 0,09% das contribuições retidas, sendo inexpressivo e incapaz de ensejar a rejeição das presentes contas;

CONSIDERANDO que o valor de R\$ 506.283,21, referente a contribuições patronais, e de R\$ 222.792,05, relativo a contribuições especiais, deixou de ser pago ao RPPS, no entanto, este apresentou, ao final de 2017, primeiro ano de gestão da interessada, um superávit atuarial de R\$ 83.773.349,04, assim como o resultado financeiro também foi superavitário em R\$ 1.997.652,47, devendo o apontamento técnico ser ensejador de determinação para que a gestão municipal efetue tal pagamento ao fundo previdenciário, de modo a mantê-lo em constante equilíbrio financeiro e atuarial;

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

CONSIDERANDO que se tratou do primeiro exercício do mandato da interessada à frente do Executivo Municipal;

CONSIDERANDO os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade;

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

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



EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Santa Cruz a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Eliane Maria Da Silva Soares, Prefeita, relativas ao exercício financeiro de 2017.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Santa Cruz, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Providenciar a imediata redução da Despesa Total com Pessoal, para que esta retorne ao limite legalmente estabelecido (54% da RCL) e atentar para o cumprimento do limite de repasse de duodécimo.
2. Acompanhar a situação da municipalidade junto ao RGPS e ao RPPS, de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados que se encontram filiados aos referidos sistemas e no pleno gozo dos seus direitos, bem como a garantia ao Município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de suas metas fiscais.
3. Providenciar, junto ao setor competente da Prefeitura Municipal, a correta e tempestiva contabilização, assim como o posterior recolhimento/repasse das contribuições previdenciárias (dos segurados e patronal) devidas ao RGPS e ao RPPS, em época própria, evitando o pagamento de multa e juros ao órgão competente.
4. Evitar a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro para tanto e o aumento de Restos a Pagar, com fins de diminuir os valores apurados no final de 2017.
5. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta (a exemplo dos recursos do FUNDEB), evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.

Prazo para cumprimento: 180 dias

6. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).

Prazo para cumprimento: 360 dias

7. Incluir na programação financeira demonstrativo com a especificação, em separado, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Prazo para cumprimento: até 30/12/2019

8. Apresentar o saldo da Dívida Ativa no quadro do Ativo do Balanço Patrimonial do Município, bem como constituir a conta redutora de Ativo Provisão para Perdas de Dívida Ativa e também apresentá-la naquele balanço.



Prazo para cumprimento: até 30/12/2019

9. Apresentar notas explicativas no Balanço Patrimonial do Município demonstrando como foram calculadas as Provisões Matemáticas Previdenciárias.

Prazo para cumprimento: até 30/12/2019

10. Organizar a contabilidade de forma a permitir o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis e em observância às normas que regem a sua elaboração.

Prazo para cumprimento: 180 dias

11. Aperfeiçoar os procedimentos relacionados à qualidade da informação disponibilizada ao cidadão, com vistas ao melhoramento do Índice de Transparência Municipal, para que a população tenha acesso aos principais dados e informações da gestão municipal de forma satisfatória.

Prazo para cumprimento: 90 dias

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Verificar, por meio de seus órgãos fiscalizadores, nas auditorias /inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É como 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 %	38,95 %	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 %	72,21 %	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 %	20,16 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	55,74 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	Somatório da receita tributária e das transferências previstas	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% 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.	R\$ 1.333.229,72	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,00 %	Sim
	Limite das alíquotas de			No mínimo, a contribuição do		



Previdência	contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	13,30 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com 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)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com 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)	0,00 %	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 - 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 CARLOS NEVES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator