



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

41ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 30/11/2021

**PROCESSO TCE-PE Nº 18100403-3**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS**

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

**EXERCÍCIO:** 2017

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de João Alfredo

### INTERESSADOS:

MARIA SEBASTIANA DA CONCEIÇÃO  
PE) FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLO (OAB 29702-  
LEONARDO AZEVEDO SARAIVA (OAB 24034-PE)

## RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeito Municipal de João Alfredo, relativa ao exercício de 2017, de responsabilidade da Sra. Maria Sebastiana da Conceição, para a emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – 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).

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, a educação e com pessoal.

As principais peças que instruem o processo são:

- Relatório de Auditoria (doc. 63)
- Defesa apresentada (doc. 71)
- Despacho de fim de instrução (doc. 84).



O Relatório de Auditoria (documento 63) apontou, em sua conclusão, as irregularidades e deficiências :

#### Gestão Orçamentária (Capítulo 2) :

[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1).

[ID.02] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).

[ID.03] Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2).

[ID.04] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.082.394,49, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

[ID.05] Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (Item 2.4.1).

#### Gestão Financeira e Patrimônio (Capítulo 3)

[ID.06] Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).

[ID.07] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 25.097,54 (Item 3.4).

[ID.08] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

#### Repasso de Duodécimos à Câmara dos Vereadores (Capítulo 4)

[ID.09] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

[ID.10] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo menor que o valor fixado na LOA (Item 4).

#### Gestão Fiscal (Capítulo 5)

[ID.11] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).



[ID.12] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).

[ID.13] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

#### Gestão da Educação (Capítulo 6)

[ID.14] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

#### Gestão do Regime Próprio de Previdência (Capítulo 8)

[ID.15] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ - 278.719,18, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.16] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 691.495,60 (Item 8.3).

[ID.17] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar (Item 8.3).

#### Transparência Pública (Capítulo 9)

[ID.18] Nível “Moderado” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131 /2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9.1).

Em relação à verificação de cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, a auditoria apresenta quadro-resumo pág. 85 /86 do Relatório, apontando os seguintes descumprimentos:

- Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores.
- Despesa Total com Pessoal

Devidamente notificada, a então prefeita do Município de João Alfredo, Sra. Maria Sebastiana da Conceição, apresentou defesa (doc. 71).

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 a emissão do Parecer Prévio pelo TCE-PE, com a finalidade de dar cumprimento à Constituição Estadual, artigo 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE-PE), artigo 2º, inciso II.

Passo a decidir, levando em conta o Relatório de Auditoria e a Defesa apresentada, conforme seja:

### 1. No que pertine ao descumprimento dos limites constitucionais e legais:

#### 1.1. Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores.

Apontou o Relatório de Auditoria que a Prefeitura de João Alfredo repassou R\$ 30.160,81 a menor que o orçado para a Câmara (aplicou o percentual de 6,91% ao invés de 7%, previsto na CF/88), não cumprindo com o disposto no *caput* do artigo 29-A da Constituição Federal.

Destacou que 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.

Demonstrou, também, que os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal efetuados em 2017 foram feitos até o dia 20 de cada mês (doc. 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, exceto quanto a uma parcela do repasse com competência no mês de fevereiro, cuja transferência ocorreu no dia 24 /02/2017.

A Defesa alegou que, na apuração realizada pelos Técnicos desta Corte, foi considerado o valor do IPVA a maior que o apresentado no Anexo X – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada.

Destacou que no Apêndice X do Relatório de Auditoria está informado o valor do IPVA R\$ 785.963,46, porém o valor apresentado no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada referente ao IPVA 2016 foi, na verdade, de R\$ 355.094,72.

Em seguida informou que, no exercício de 2016, o valor de R\$ 356.328,72, relativo à receita do IPVA, foi lançado equivocadamente na rubrica 1113.05.00.01 – ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.



Afirmou que houve um equívoco na escolha da rubrica no momento do lançamento da receita, fato esse que trouxe uma arrecadação a menor de R\$ 89.082,18, pois os valores foram arrecadados pela parcela líquida.

Após refazer os cálculos, a defesa entendeu que o valor devido a título de duodécimo para o exercício de 2017 era de R\$ 2.223.779,58, conforme planilha em anexo (Anexo 08) e o valor efetivamente repassado foi de R\$ 2.217.543,83, sendo repassado a menor do que o limite constitucional o montante de R\$ 6.235,75 (seis mil e duzentos e trinta e cinco reais e setenta e cinco centavos), equivalente a 0,28%.

Quanto ao atraso verificado no repasse da parcela de fevereiro, que teria sido feito em 24/02, alegou que se tratou de uma atualização dos repasses feitos ao Poder Legislativo relativos aos duodécimos.

Informou que o parágrafo único do artigo 57 da LDO para o exercício 2017, estabelece que, no primeiro trimestre de 2017, os repasses dos duodécimos poderão ser feitos na mesma proporção do exercício 2016.

Pediu consideração para que, ainda que os valores apontados no Relatório de Auditoria estejam efetivamente refletindo a realidade ocorrida durante o exercício de 2017, continuaria sem existir parâmetro para aplicação de qualquer penalidade à gestora, uma vez que a diferença apontada foi de pequena monta.

Requeru que o valor repassado a menor seja considerado de pequena monta e afastada a irregularidade de atraso.

Verifico que a Defesa não trouxe nenhuma comprovação do alegado e que, mesmo que assim fossem considerados os argumentos, estaria o valor repassado infringindo o mandamento constitucional.

Diante do exposto e tendo em vista a falta de comprovação do alegado pela Defesa, entendo pela permanência da irregularidade.

No que pertine à data de repasse, esclareço que a data-limite, independente da proporção, foi estabelecida constitucionalmente, devendo obedecer, portanto, à Carta Magna.

Entretanto, apenas uma ocorrência foi constatada pela Auditoria, motivo pelo qual entendo por tecer determinação para que a Prefeitura observe o mandamento legal, sob pena de aplicação de multa.

## **1.2. Despesa Total com Pessoal**

Segundo o Apêndice III do Relatório, a DTP do Poder Executivo foi de R\$ 32.021.107,89 ao final do exercício de 2017, o que representou um percentual de 57,16% em relação à RCL do município, apresentando



diferença em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2017, que foi de 57,86% da RCL.

Ressaltou que o referido Poder Executivo foi alertado por este Tribunal de Contas em razão de ter ultrapassado o percentual de 48,6% da RCL (limite de alerta), ou seja, 90% do limite máximo legal, conforme Ofícios nº 49/2017, de 17/04/2017, e TC/GC02 nº 130/2017, de 15/08/2017 (docs. 49 e 130), nos termos que prescreve o art. 59, § 1º, inc. II, da Lei Complementar nº 101/2000.

Destacou que o Poder Executivo de João Alfredo vem de um longo período de desenquadramento em relação a este limite. Desde 2010 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, em que demonstrou que, de 2010 a 2013, seis processos foram julgados irregulares e, em 2013 e 2014, regulares com ressalvas.

No quadro de Limites constitucionais e legais (Tabela 10.3), demonstrou o comportamento do referido limite previsto na LRF, de que se depreende que os percentuais em 2017 foram os seguintes:

- 1º quadrimestre - 52,77%
- 2º quadrimestre - 53,35%
- 3º quadrimestre - 57,16%

Não obstante o Poder Executivo de João Alfredo venha de um longo período de desenquadramento em relação a este limite, efetivamente, no período ora analisado, o limite apenas foi excedido no 3º trimestre.

Destarte, necessário se faz a aplicação do artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como alegado pela Defesa, cujo *caput* prevê, *in verbis*:

“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](#).” (Grifei).

## 2. Quanto às demais irregularidades:



**Passo à análise, fazendo o confronto entre os apontamentos constantes do Relatório Técnico com os argumentos apresentados pela Defesa, excetuando aqueles já analisados alhures:**

### **2.1 Gestão orçamentária:**

**Constatou a Auditoria:**

- **LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1).**
- **LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).**
- **Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso**
- **Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.082.394,49, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas**
- **Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa;**
- **A exceção do artigo 8º da lei apenas exclui do percentual remanejamento das despesas referentes aos itens já citados, ressalvando que o percentual de suplementação durante o exercício de 2017 foi de 26,26%, conforme demonstrativo em anexo (Anexo 01);**
- **Os créditos adicionais abertos não geraram qualquer despesa extra ao Município, capaz de gerar desequilíbrio financeiro, tendo buscado sempre a otimização dos gastos públicos.**

**A Defesa alegou, em síntese, que:**

**A LOA foi elaborada considerando as prioridades programáticas estabelecidas no Projeto de Lei do Plano Plurianual 2014/2017, assim como observa as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017 e, também, as normas do Direito Financeiro expressas na Lei Federal nº 4.320/64 e as disposições da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal);**



1. A receita prevista foi formulada inteiramente dentro de estimativas realistas, sem supervalorizações, considerando a estabilidade monetária vigente no País, observadas as características e peculiaridades locais;
2. No momento de elaboração das peças de Planejamento LDO, PPA e LOA para 2017, o município pleiteava arrecadar através da formalização de Convênios e Transferências de capital um valor bem maior do que verdadeiramente aconteceu;
3. O que houve durante a execução do exercício de 2017 foi que as transferências intergovernamentais foram bem abaixo do previsto, fazendo com que o gestor ficasse impossibilitado de executar o orçamento em sua totalidade.
4. A desaceleração da economia do país e o cenário de inflação provocam crises nas economias municipais. As despesas são cada vez mais altas e as receitas não crescem no mesmo ritmo. Desabaram as receitas oriundas de repasses do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte (ICMS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os contribuintes estão deixando de pagar em dia os impostos próprios (principalmente o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU).
5. A exceção do artigo 8º da lei apenas exclui do percentual remanejamento das despesas referentes aos itens já citados, ressalvando que o percentual de suplementação durante o exercício de 2017 foi de 26,26%, conforme demonstrativo em anexo (Anexo 01);
6. Os créditos adicionais abertos não geraram qualquer despesa extra ao Município, capaz de gerar desequilíbrio financeiro, tendo buscado sempre a otimização dos gastos públicos.

Trata-se de apontamentos que, sobremaneira, afetam a administração municipal e refletem as ações de governo, tais como a existência de um déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.082.394,49, bem como ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa, bem como a necessidade de um melhor planejamento quanto aos instrumentos.

Considero-os, desta feita, para a análise em lume e entendo por levar ao campo das recomendações.



## **2.2 Gestão Financeira e Patrimonial:**

### **Apontou o Relatório de Auditoria:**

- Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade
- Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 25.097,54;
- Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses.

### **A Defesa aduziu que:**

- O Município de João Alfredo produziu o documento 06, em consonância com as normas que determinam seu preenchimento;
- Desabaram as receitas oriundas de repasses do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte (ICMS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os contribuintes estão deixando de pagar em dia os impostos próprios (principalmente o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU);
- O Município de João Alfredo possui diversas Ações Executivas para a cobrança dos créditos municipais, sejam tributáveis ou não;
- As ações competentes de cobrança/execução foram devidamente ajuizadas, mas o fato de a Comarca de João Alfredo possuir apenas 01 (uma) Vara dificulta o andamento das Ações;
- Grande parte das Ações são provenientes de devoluções determinadas por esta Corte de Contas em face dos Ex-Gestores e Ex-Vereadores;
- Quanto à ausência de recolhimento de R\$ 25.097,54 referentes a contribuições patronais, que, durante o mês de maio/2017, foi descontado no FPM, indevidamente a título rubrica RFB-PREV-PARC60 no demonstrativo de Distribuição da Arrecadação do Banco do Brasil o valor de R\$ 33.904,95, conforme demonstrativo em anexo (Anexo 05). No mesmo dia (10/05/2017), foi retido no FPM, indevidamente, a título da rubrica RFB-PREV-PARC53, o valor de R\$ 23.220,99;
- Para sanar tal equívoco, foi transferido o valor para o pagamento de obrigações correntes da Prefeitura Municipal, conforme Ofício e Planilha em anexo anexa (Anexo 06 e 07).



- Levando em consideração o valor retido pelo INSS, salientamos que o valor não repassado ao INSS é de um valor irrisório de R\$ 943,28, e não de 25.257,54; ou seja, o valor não repassado representa apenas 0,03% do total devido durante o exercício de 2017, que foi de R\$ 3.035.469,05.
- Quanto à incapacidade de pagamento imediato ou de curto prazo, aduziu que esta Corte de Contas não é representativa para macular as contas e que as variações com quedas bruscas da receita, saldo de débitos vindos de outros governos, por sua vez, vão refletir nas contas municipais de forma negativa, a ponto de gerar déficit, alheio à vontade de qualquer gestor.

No que pertine ao repasse da contribuição previdenciária, verifico que cabe razão à Defesa, uma vez que o doc. 76 (Ofício da RFB) comprova a retenção indevida de 23.220,99 que, corrigida, somou R\$ 24.314,31.

Assim sendo, a diferença verificada foi da ordem de R\$ 783,23, a qual não se mostra razoável para, isoladamente, macular a presente análise.

Entretanto, entendo por tecer determinação para que a Prefeitura de João Alfredo proceda, caso não o tenha feito, ao devido repasse, devidamente corrigido.

Quanto à incapacidade de pagamento em curto prazo, conforme bem já esclareceu a Auditoria, um índice de liquidez igual ou maior que 1 (um) significa suficiência de recursos para quitação das dívidas de curto prazo. Contudo um índice menor que 1 (um) evidencia incapacidade de quitá-las, sendo mais grave a situação de liquidez quanto mais próximo de 0 (zero) for o resultado.

### Gestão Fiscal (Capítulo 5)

Apontou a peça de Auditoria:

- Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).
- Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).

Quanto à extrapolação, esclareço que a mesma só ocorreu no terceiro quadrimestre do período ora analisado e que tal item já foi analisado acima, tendo concluído pela necessidade de aplicação do artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### Gestão da Educação (Capítulo 6)



- **Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).**
- **A Administração deixou um saldo contábil negativo da conta do FUNDEB correspondente a 20,85% dos recursos anuais do Fundo, cumprindo a exigência contida no art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07**

**A Defesa se insurgiu a respeito, alegando:**

- **O saldo financeiro no encerramento do exercício de 2017 da conta vinculada ao FUNDEB foi de R\$ 16.831,50 e, do valor inscrito em Restos a Pagar Processados vinculados ao FUNDEB, foi pago no exercício de 2018 o montante de R\$ 142.599,74 com recursos vinculados ao Fundo conforme o anexo (Anexo 09).**
- **Durante o exercício dos anos de 2018 e 2019, a Prefeitura Municipal repassou de Recursos próprios para a conta do FUNDEB a quantia de R\$ 549.671,47, conforme demonstrativos em anexo (Anexo 10).**
- **Apesar da inscrição em Restos a Pagar sem lastro financeiro, a Defendente se absteve de utilizar recursos do FUNDEB relativos aos exercícios de 2018 e 2019, repassando a diferença com recursos próprios, inexistindo quaisquer irregularidades na utilização dos recursos.**

**Conforme demonstrado, a Defesa confessou a inscrição em Restos a Pagar sem lastro financeiro. Desse modo, necessário levar ao campo das recomendações.**

#### **Gestão do Regime Próprio de Previdência (Capítulo 8)**

- **RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -278.719,18, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).**
- **Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 691.495,60 (Item 8.3).**
- **Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar (Item 8.3).**

**Aduziu a Defesa que:**



- No Anexo da Contribuição Normal do Órgão/Entidade (RPPS), o valor na coluna devida está sendo calculado o percentual de 19,31% (Patronal 18,55 e Compromisso Especial 0,76%) em janeiro e 21,00% (Patronal 16,55% e Compromisso Especial 4,45%) de fevereiro a dezembro de 2017.
- Na folha de pagamento os valores não são apresentados de forma separada, a patronal normal do compromisso especial. Sendo assim, os valores apresentados no anexo previdenciário do RPPS, Contribuição Normal, são compostos pelo valor da patronal normal e do compromisso especial.
- Quanto à ausência de recolhimento da contribuição patronal normal, convém informar que se trata de valores de pequena monta e que já foram devidamente parcelados, conforme termo de parcelamento nº 258/2018 em anexo (Anexo 11).
- O parcelamento de débitos previdenciários é uma forma legal de pagar os débitos previdenciários.
- A Lei Federal nº 8.212/91 trouxe a possibilidade de haver o parcelamento dos débitos previdenciários

Inicialmente impende destacar o desequilíbrio financeiro demonstrado pela peça de Auditoria, da ordem de R\$ -278.719,18, tendo em vista o fato de suas Despesas Previdenciárias serem superiores às suas receitas.

Apontou ainda que as previsões orçamentárias para ambas estão em patamares bem distintos do efetivamente realizado, especialmente a receita previdenciária prevista, esta com previsão demasiadamente menor, estando prejudicada a projeção informada na LDO para fins de visualização de cenários e de tomada de decisão pela gestão municipal.

Apontou a Equipe que o resultado previdenciário negativo do exercício foi influenciado, entre outros aspectos, pelo não recolhimento integral da contribuição previdenciária ordinária e não recolhimento da contribuição patronal suplementar sugerida pelo atuário (item 8.3) e normatizada pelo Decreto Municipal nº005/2017 (doc.59).

A Defesa não apresentou argumentos para tal fato.

Quanto à ausência de repasses de contribuições previdenciárias, a Auditoria detalhou que deixou de ser repassado ao Fundo Municipal de Aposentadoria e Pensões de João Alfredo o montante total de R\$ 1.430.749,23, dos quais: a) R\$ 691.495,60 se referem a contribuições patronais, correspondendo a 23% das contribuições devidas; e b) R\$



**739.253,63 se referem a contribuições especiais, equivalendo à totalidade das contribuições devidas. (fls. 72/73 do RA)**

**Não cabe razão à Defesa quanto ao fato de o valor não recolhido da contribuição patronal ser de pequena monta, visto que o mesmo somou R\$ 691.495,60.**

**Esclareço, ainda, que é entendimento pacificado nesta Corte, inclusive objeto das Súmulas 07 e 08:**

**Súmula 07:**

**”O parcelamento de débitos previdenciários não sana irregularidades praticadas em exercícios anteriores.”**

**Súmula 08:**

**“Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda na arrecadação.”**

**Destaco, por oportuno, que, conforme item 2.4.1 do Relatório de Auditoria (fls. 18), não houve queda na arrecadação da receita, apesar de a peça orçamentária ter superestimado a receita.**

**Na verdade, a Receita Total tem um gráfico de curva crescente (2.4.1b), conforme se infere às fls. 20 do RA.**

**No que diz respeito ao cálculo das contribuições, a Defesa não se fez clara quanto a que documento se referiu “anexo”, e a Auditoria apontou os documentos que serviram de base para os cálculos, quais sejam os documentos 38 e 59 destes autos, os quais compuseram a prestação de contas.**

**Diante do exposto, entendo pela permanência da irregularidade, tendo em vista que os argumentos apresentados não foram capazes de elidir os apontamentos do Relatório de Auditoria.**

**Transparência Pública (Capítulo 9)**

**Evidenciou a Auditoria:**

- **Nível “Moderado” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9.1).**



A Defesa argumentou que as irregularidades já foram corrigidas para atender aos níveis aceitáveis desta Corte de Contas. Inclusive, no Portal da Transparência de João Alfredo, existe um link em que constam as últimas atualizações, demonstrando que constantemente o Portal vem sendo alimentado, evitando que as informações obrigatórias não estejam sempre disponíveis.

Conforme demonstrado, a própria defesa não refutou o apontamento, mas apenas tratou de alegar que, doravante, a falha foi sanada.

Entendo que deva ser objeto de recomendação.

Destarte, por constatar nestes autos que foram insuficientes os argumentos da Defesa, bem como pela existência de numerosas impropriedades, associadas ao não recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao RPPS e ao repasse a menor do duodécimo, entendo que há configurado cenário que justifica a rejeição das contas em apreço.

**VOTO pelo que segue:**

CONTAS DE GOVERNO. DESPESA COM PESSOAL. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO.

1. O Administrador Público Municipal deve obediência ao limite para Despesa Total com Pessoal estabelecido no artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, em caso de descumprimento, deve proceder à recondução ao limite legal.
2. O não recolhimento integral e tempestivo das contribuições previdenciárias constitui irregularidade relevante.
3. Eventual “parcelamento de débitos previdenciários não sana” a irregularidade, conforme assentado em Súmula do TCE-PE (Súmula 07).

**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** o Relatório Técnico de Auditoria, a Defesa com documentos apresentados;

**CONSIDERANDO** que o presente processo se refere às contas de governo, 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, apresentadas na forma de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária, demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, a educação, despesa com pessoal e repasse ao legislativo, bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

**CONSIDERANDO** que a análise do presente processo não se confunde com a das contas de gestão (art. 70, inc. II, CF/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (STJ, 2a Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, DJ 16/09/02);

**CONSIDERANDO** que a LOA contém previsão de receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas;

**CONSIDERANDO** que a LOA contém previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento;

**CONSIDERANDO** a ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso;

**CONSIDERANDO** a existência de Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.082.394,49, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas;

**CONSIDERANDO** a ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa;

**CONSIDERANDO** a ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade;



**CONSIDERANDO a incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses;**

**CONSIDERANDO o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo menor que o valor fixado na LOA;**

**CONSIDERANDO a inscrição de Restos a Pagar Processados e não processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa;**

**CONSIDERANDO a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício;**

**CONSIDERANDO que o RPPS se encontra em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -278.719,18, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício;**

**CONSIDERANDO a ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 691.495,60;**

**CONSIDERANDO a ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal suplementar;**

**CONSIDERANDO que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Moderado”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE;**

**Maria Sebastiana Da Conceição:**

**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 João Alfredo a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Maria Sebastiana Da Conceição, relativas ao exercício financeiro de 2017.**

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



1. **Atender ao determinado na legislação específica para a elaboração da LOA, eliminando-se superestimação das receitas e das despesas no planejamento orçamentário;**
2. **Evitar de fazer previsões na LOA de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais;**
3. **Expedir o decreto da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, inclusive com as medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa;**
4. **Diligenciar para eliminar o déficit de execução orçamentária nos exercícios seguintes;**
5. **Promover a cobrança da dívida ativa municipal e diligenciar para a efetiva arrecadação;**
6. **Lançar no Balanço Patrimonial conta redutora referente à provisão para perdas de dívida ativa;**
7. **Apresentar notas explicativas detalhadas no Balanço Patrimonial acerca dos fatores que implicaram o montante das provisões matemáticas previdenciárias;**
8. **Recolher integralmente ao RGPS as contribuições previdenciárias patronais do exercício de competência;**
9. **Observar o prazo constitucional de repasse do duodécimo ao Poder Legislativo;**
10. **Diligenciar para que despesas de pessoal não ultrapassem o percentual limite fixado na LRF;**
11. **Reconduzir os gastos com pessoal ao limite e nos períodos determinados na LRF;**
12. **Controlar os gastos públicos para que não haja inscrição de restos a pagar processados sem disponibilidade de recursos financeiros;**



13. Não empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB com montante acima da receita recebida no exercício, evitando-se comprometimento da receita do exercício seguinte;
14. Diligenciar para que não haja desequilíbrio financeiro no RPPS nos exercícios seguintes;
15. Recolher integralmente ao RPPS as contribuições patronais ordinárias e suplementares com competência no exercício;
16. Alterar as alíquotas das contribuições previdenciárias apenas mediante lei municipal em sentido estrito, ou seja, através de deliberação e aprovação do Poder Legislativo, cumprindo-se o princípio da reserva legal para as obrigações tributárias principais;
17. Disponibilizar integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal.

**DETERMINAR, por fim, o seguinte:**

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Que, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas Auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes recomendações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

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 %	27,67 %	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 %	71,95 %	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 %	32,38 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	57,16 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	2.217.543,83	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	35,96 %	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)	16,55 %	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

O CONSELHEIRO CARLOS NEVES EM SESSÃO DO DIA 06.07.2021 PEDIU VISTA DO PROCESSO.

41ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA, 30.11.2021

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

**Advogado inscrito, por favor, peço que identifique-se, a parte que representa, e o número da OAB. V. Exa. tem um prazo regimental para sustentação.**

**DR. FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLO - OAB/PE Nº 29.702:**

**Bom dia Exas., Felipe Augusto de Vasconcelos Caraciolo, OAB/PE nº 29.702. É um prazer estar aqui, acho que abrindo as sustentações dos advogados de forma presencial. E, Exas. e Câmara, conforme o relatório que acabou de ser lido, nós temos as situações que, por já ser de entendimento deste Tribunal, ficam no âmbito das recomendações, que são essas questões orçamentárias. E aí, eu gostaria apenas de me ater ao quadro de limites constitucionais, onde o relator colocou a situação do duodécimo que foi por descumprimento, mas se trata de um diferença muito pequena, de poucos reais, que não teriam o condão de macular as contas, tendo em vista que não trouxe nenhum problema para o funcionamento da Câmara.**

**Na questão do gasto com o pessoal, olhando o relatório, vimos que houve o descumprimento a partir do terceiro quadrimestre do exercício. O primeiro quadrimestre ficou em 52%, o segundo quadrimestre em 53% e só extrapolou esse quadrimestre. E aí, sobressai ainda a questão do recolhimento previdenciário do Regime Próprio.**

**Com base nisso, eu tento alertar a V. Exas. para que, no âmbito do gasto com a educação, a prefeitura chegou a aplicar 27,67%, na saúde chegou a aplicar 32,38%. E essa situação da previdência própria, houve o parcelamento, houve o pagamento, ainda poderia se levantar a situação do dano ao erário, mas, como é previdência própria, esse possível dano reverte ao próprio município, e aí, também trazendo entendimentos deste Tribunal, onde temos a única mácula, realmente, seria esse atraso previdenciário, eu rogo a V. Exas. pelo parecer pela**



**aprovação das contas, tendo em vista que a única mácula foi esse recolhimento previdenciário para o Regime Próprio que foi devidamente parcelado e foi pago, todas as parcelas dentro do mandato da prefeita foi pago. E aí eu peço a aprovação das contas.**

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

**Agradeço a participação do Dr. Felipe. Conselheiro Ricardo Rios, no momento do debate, o voto é em substituição ao conselheiro Ranilson Ramos?**

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS - RELATOR:**

**Isso.**

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

**Só para um esclarecimento, porque acho que tem dois casos que tem um pouco desse debate sobre a questão previdenciária, se no julgamento das contas, se a questão previdenciária atrasada, ela pode, e tem sido usada como argumento de alguns advogados, ser, como o Conselheiro Ranilson já tratou aqui, a análise da gestão previdenciária daquele ano, ou seja, ele deixou de pagar, mas pagou a débitos anteriores, se pagou dentro do ano, se pagou dentro do mandato. É uma discussão que ainda não está pacificada aqui na Casa, mas é um debate que tem sido trazido e indago a V. Exas. se tem as informações nesse aspecto. E quanto a questão de se é matéria, tão somente, verba patronal, se não é servidor, só patronal?**

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS - RELATOR:**

**Só patronal.**

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

**E também se a questão envolve, na despesa de pessoal, V. Exa. afasta a questão dos gastos excedentes com despesa com pessoal.**



**CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS - RELATOR:**

É porque foi só no ..., deixa ver aqui, acho que foi no terceiro quadrimestre, os outros dois foram enquadrados.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

Então a irregularidade remanescente seria essencialmente a previdenciária.

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS - RELATOR:**

E a parte da LOA, da execução orçamentária.

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Mas a de pessoal tem a irregularidade do terceiro quadrimestre, extrapolou.

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS - RELATOR:**

Tem sim.

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

De que percentual, Conselheiro Ricardo Rios?

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS - RELATOR:**

57%.

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

57%. E a previdência patronal, em que montante?



**CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS - RELATOR:**

Seiscentos e alguma coisa.

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Só patronal?

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS - RELATOR:**

É.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

E o advogado informou que foi pago dentro da gestão. A gente está diante de um momento de...

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Esses casos fronteirços.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

Sempre no limite, né? Eu fico bastante em dúvida quando...

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Esse caso concreto aí, Presidente Carlos Neves, parece-me que o percentual de extrapolação num único quadrimestre não é tão relevante, e a questão previdenciária em valor, que é, tem a sua relevância mas é patronal.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

Eu tendo a ser flexível porque nós podemos criar uma sinalização naqueles casos que têm cinco irregularidades clássicas que se



enfrentam: transparência, despesa de pessoal, saúde, educação e previdência. Quando há duas irregularidades ou quando há uma só, nós somos flexíveis, às vezes essa uma, pode ser mais alta do que comprometer toda a gestão, também já votamos assim. E aqueles casos que se chegou perto em duas, se cumpriu com a saúde, se cumpriu com educação, duas daquelas... foi muito próximo da realidade, de três quadrimestres, dois atendeu, um percentual pequeno quase perto ali, então chegou perto da sua obrigação e o outro, na previdência. Quando há questão de servidor eu sempre...porque há uma possibilidade de caracterização de crime em tese, eu sou mais exigente nesse ponto, mas nesse caso é patronal, com pagamento, eu não vou antecipar, porque V.Exa. ainda vai votar, mas há uma dúvida quanto a questão da regularidade ou não.

Então V. Exa., encerrado o debate, tem alguma participação? O conselheiro pode votar.

#### **CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS - RELATOR:**

Eu constei o voto em lista e a proposição era pela rejeição das contas, mas diante desses fatos da defesa, eu retifico pela aprovação com ressalvas.

#### **CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Eu acho que à luz da proporcionalidade, da LINDB, eu acho que dá para construir esse juízo de valor intermediário das ressalvas.

#### **CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

E com aquilo que já foi dito em outra oportunidade, Conselheiro Pascoal disse que a irregularidade fica lá, fica patente. Ela não sai, a irregularidade, ela não deixa de existir, mas só que nós estamos julgando todas as contas. Eu abro sempre o anexo único, eu gosto sempre de abrir aquele anexo que tem os percentuais de saúde, educação, duodécimo. A prefeita cumpre com todas essas obrigações, então nós temos um caso de um terço, o problema em um terço do ano. Então, eu acho que nós podemos flexibilizar, entendendo no caso concreto, não é uma jurisprudência, não é uma virada jurisprudencial, é o caso concreto.

V.Exa. Dra. Nilda pode falar.



**DRA. MARIA NILDA DA SILVA - PROCURADORA:**

Exmo. Presidente, é só para lembrar que até onde eu me recordo, a jurisprudência deste Tribunal tem sido quando há apenas uma irregularidade o Tribunal flexibiliza. No caso aí, na verdade, são duas, mas entendo como V.Exas., a parte patronal aí, não é a de servidor, é uma parte patronal. E diante dos argumentos da defesa o Ministério Público concorda com V.EXas. no sentido de flexibilizar e julgar pela aprovação das contas.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

Então com o parecer oral do Ministério Público de Contas e a modificação do voto proposto, fica à unanimidade aprovado o voto de V.Exa..

Agradecendo a participação de todos os advogados e de todos que participaram.

**RESULTADO DO JULGAMENTO**

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS , relator do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator