



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

9ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 23/03/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 18100099-4

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de São Caetano

INTERESSADOS:

Jadiel Cordeiro Braga

VADSON DE ALMEIDA PAULA (OAB 22405-PE)

JAMERSON LUIGGI VILA NOVA MENDES (OAB 37796-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de São Caetano**, 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 Ordenador de Despesas nesse período o **Sr. Jadiel Cordeiro Braga**, Prefeito 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, a educação e com pessoal.

Da análise dos autos, foi emitido Relatório de Auditoria (doc. 74), 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\$ 2.343.682,81	CF/88, <i>caput</i> do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25).	R\$ 2.293.603,80	Descumprimento
Despesa Total com Pessoal	54% da RCL	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 57,17% 2º Q. 54,69% 3º Q. 63,26%	Descumprimento
Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	Lei Complementar nº 141/2012, Art. 7º.	14,61%	Descumprimento

O Relatório Técnico registra, ainda, algumas irregularidades e deficiências, a seguir descritas (**item 10.1 do Relatório de Auditoria**, doc. 74, pp. 70-71):

a. Quanto à Gestão Orçamentária:

- [ID.01] Lei Orçamentária Anual (LOA) com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.02] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (**item 2.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.03] 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 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.04] 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**).

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



- [ID.05] Balanço Financeiro sem apresentar controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos, deixando-se de discriminar as fontes vinculadas e não vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.06] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.07] 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 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.08] Não foram recolhidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 21.611,42 (**item 3.4 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.09] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 681.640,58 (**item 3.4 do Relatório de Auditoria**).

c. Com referência ao Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores, houve:

- [ID.10] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo menor que o valor fixado na LOA (**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 Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (**item 5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.12] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (**item 5.1 do Relatório de Auditoria**).
- [ID.13] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (**item 5.1 do Relatório de Auditoria**).

e. Relativamente à Gestão da Educação:

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

f. Na Gestão da Saúde, verificou-se:

- [ID.15] Descumprimento do limite mínimo de 15% em saúde (**item 7.1 do Relatório de Auditoria**).

g. Quanto à Transparência Pública:



- [ID.16] Nível “**Moderado**” 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. 75 a 76), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE) e do Regimento Interno, o interessado, **Sr. Jadiel Cordeiro Braga, apresentou defesa escrita** (doc. 79), com respectivos anexos (docs. 80 a 96), por meio de seus advogados.

Consta, ainda, nos autos Nota Técnica de Esclarecimento (NTE), opinando nos seguintes termos: “*O total das despesas realizadas com ações e serviços públicos de saúde por meio do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de São Caetano correspondeu a um percentual de 19,48%, cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012*”.

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 despesas - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do Município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obstam o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os artigos 29, § 2º, e 30, inciso II, da Constituição Estadual.

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

1. Gestão Orçamentária

O **item 2 do Relatório Preliminar** destaca os seguintes pontos quanto à Gestão Orçamentária (doc. 74, pp. 6-23): a) Lei Orçamentária Anual (LOA) com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, contemplando, ainda, previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento; b) 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.

O interessado, por sua vez, a respeito da LOA, argumenta (doc. 79) que:

Esclarecemos que a proposta orçamentaria de 2017 foi elaborada pela gestão anterior no exercício de 2016, ou seja, a lei orçamentaria executada em 2017 pelo município de São Caetano foi herdada pela atual gestão, onde o prefeito e sua equipe administrativa não fez parte do planejamento e elaboração.

Contudo, salientamos que a mesma foi elaborada e executada considerando as prioridades programáticas estabelecidas no plano plurianual para o quadriênio 2014/2017, assim como também observou as determinações da lei de diretrizes orçamentaria para o exercício financeiro de 2017 e,



também, as normas de direito financeiro expressas na Lei Federal 4.320/64, bem como as disposições da Lei Complementar nº 101/2000.

(...).

Ademais, cumpre informar que mesmo que houvesse falha, que não é o caso, esta não possuiria o condão de macular as contas sob análise, ante a ausência de gravidade.

(...).

Com relação à **programação financeira**, o defendente aduz que estão anexados na prestação de contas o Quadro I – Previsão de Receitas e o Quadro II – Cronograma de Execução Mensal de Desembolso, esclarecendo que:

(...) é possível verificar o cronograma de arrecadação das receitas municipais constante da programação financeira, que o município estimou arrecadar no exercício financeiro de 2017, relativos aos créditos da dívida ativa do município de São Caetano.

Tanto é, que teve a arrecadação de receita da dívida ativa, que somou R\$ 64.687,48, conforme se verifica no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadado.

Ademais, o montante da dívida ativa inscrita, passível de cobrança, está plenamente registrada no Balanço Patrimonial, e tem a sua estrutura moldado conforme estabelecido no art. 105 da Lei Federal 4.320/64.

O Balanço Patrimonial é o documento hábil e legal, que registra o montante devido dos créditos tributários da entidade pública, nesse sentido, em considerar o alegado, mesmo que forçosamente, não invalida o respectivo ato administrativo.

Contudo, consta no relatório, que o decreto de programação financeira, atendeu o previsto no art. 13 da Lei Complementar nº 101/2000.

Da análise dos autos, verifico que, quanto à elaboração da Lei Orçamentária Anual, contemplando previsão de um limite exagerado e de dispositivo inapropriado para a abertura de créditos adicionais, trata-se do primeiro ano de gestão do interessado, que recebeu a administração do Poder Executivo



Municipal com o Orçamento aprovado ao final do exercício de 2016. Além disso, tais falhas devem ser observadas também pelo Legislativo Municipal no momento da apreciação do Projeto de Lei relativo ao orçamento do exercício seguinte.

Em relação à **abertura de créditos adicionais**, destaca a auditoria que (doc. 74, p. 15-16):

Conforme já identificado no Item 2.1 deste relatório, o art. 4º da LOA autorizou previamente a abertura de créditos suplementares diretamente por decreto até o limite de 40% do valor da despesa fixada. O art. 6º da LOA estipulou que o limite estabelecido no art. 4º não era onerado quando o crédito se destinava ao atendimento das despesas previstas nos incisos I a V do art. 4º. O art. 4º e seus incisos estão transcritos abaixo:

(...).

Por conseguinte, considera-se autorizada previamente a abertura de créditos suplementares diretamente por decreto até o limite de R\$ 28.000.000,00 (40 % da despesa fixada na LOA, que foi no valor de R\$ 70.000.000,00).

Observou-se a abertura de R\$ 22.935.652,74 em créditos adicionais, todos correspondentes a créditos suplementares, conforme levantamento a partir do Mapa Demonstrativo das Leis e Decretos (documento 43) e dos Decretos de abertura de créditos adicionais enviados na prestação de contas (documentos 44 e 54).

Verificou-se que **os créditos foram abertos com fonte de recursos proveniente da anulação de dotações orçamentárias, o que, quantitativamente, não repercutiu como alteração do valor total orçado das despesas, ou seja, não foi elevado o valor global do orçamento inicial**, de R\$ 70.000.000,00.

Contudo, **em relação ao orçamento inicial, houve uma alteração qualitativa da ordem de 32,77%**. (Grifou-se).

Quanto à deficiência apontada na programação financeira e no cronograma de execução mensal de desembolso, o defendente não trouxe elementos capazes de elidir tal falha de controle, restando, por isso mesmo, mantida.



Registre-se que as mencionadas falhas infringem as normas de controle contábil, orçamentário e financeiro, evidenciando, ainda, um planejamento governamental deficiente, em especial no que tange ao limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento.

A respeito das deficiências de controle constatadas, importa ressaltar, ainda, que é dever da administração pública (seja na esfera federal, estadual ou municipal) zelar pelo efetivo exercício do controle interno, posto que tal exigência advém de normas contidas na Carta Magna de 1988 (arts. 31, *caput*, e 74), na Lei Federal nº 4.320/64 (art. 76), na Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 59, *caput*), dentre outras, não constituindo nenhuma novidade legislativa. Portanto:

- a. A imposição de um sistema coordenado de controles internos advém de um comando normativo constitucional (arts. 31, *caput*, e 74 da CRFB/88).
- b. A inexistência de um controle interno adequado da execução orçamentária, financeira e patrimonial é capaz de acarretar irregularidades diversas na gestão da coisa pública (a exemplo das situações apontadas pela auditoria no caso sob exame).

Desse modo, entendo **cabem determinações de forma que os vícios não persistam em futuros exercícios.**

2. Gestão Financeira e Patrimonial

No **item 3 do Relatório Preliminar**, a auditoria destaca os seguintes achados na Gestão Financeira e Patrimonial (doc. 74, pp. 24-35): a) Balanço Financeiro sem apresentar controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos; b) ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos; c) ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade; d) não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores, no montante de R\$ 21.611,42, assim como contribuições patronais no valor de R\$ 681.640,58.

O interessado, em sua peça de defesa, com relação ao **Balanço Financeiro**, alega que (doc. 79):

O demonstrativo contábil, apontado pela auditoria foi elaborado em conformidade com o modelo definido pela Lei Federal 4.320/64, portaria conjunta STN /SOF Nº 02 de 22 de dezembro de 2016 e portaria nº 840 de 21 de dezembro de 2016, que aprova o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 7ª edição. Os procedimentos de registro, mensuração e evidenciação obedecem no todo ou em parte no que couber as Normas Brasileiras de



Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, publicadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em especial a NBCT SP 16.6.

O Balanço Financeiro do Município de São Caetano, objeto desta auditoria demonstra a receita e a despesa orçamentária executada, por fontes /destinação de recursos discriminando as ordinárias e as vinculadas; os recebimentos e pagamentos extraorçamentários; as transferências financeiras recebidas e concedidas, decorrentes ou independentes da execução orçamentárias; e o saldo em espécie do exercício anterior e para o exercício seguinte (caixa e equivalente de caixa e depósitos restituíveis e valores vinculados). O demonstrativo também evidencia em coluna específica os valores do exercício anterior permitindo a comparação de valores e a análise vertical ou horizontal. Por fim, o demonstrativo apresenta consistência entre as contas contábeis.

Sobre o **ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos**, alega o defendente que:

O déficit financeiro apresentado em forma negativa, decorre das reduções nos repasses federais, objetos de recursos vinculados, bem como das despesas que foram liquidadas no exercício.

Outrossim, se observa no respectivo anexo contábil, no exercício anterior, não está informado o quantitativo de despesas vinculadas, o que decorreu da falha do apresentado em 2017.

Nesse sentido, o resultado apresentado no conjunto de informações disponibilizado, evidencia a situação atual, em decorrência de valores inscritos em restos a pagar de exercícios pretéritos.

Todavia, tal situação fática, não compromete a situação financeira do município, conforme se demonstra nos demais balanços contábeis.

Quanto à **ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa**, aduz o interessado que:

Consta do relatório preliminar que o município, teria deixado de apresentar a provisão de perdas de



divida ativa, em atendimento a exigência da Secretaria do Tesouro nacional e o Manual de Procedimento da Divida Ativa.

A legislação fixa a obrigatoriedade de fazer planejamento os quais fixar as metas de recebimento e haveres a serem alcançadas.

Quando assim exige a arrecadação de todos os tributos pode se interpretar que não basta dispor de toda uma estrutura de normatização legal, previsão e planejamento para todos os tributos de competência constitucional.

A norma vigente, nova, recente, que estar na fase embrionária para os administradores, muitas vezes precisam de tempo para adaptação e capacitação do seu pessoal.

Não existe na Lei de Responsabilidade Fiscal o estabelecimento de um valor mínimo, ficando ao livre arbítrio de cada gestão, pois é visível que o administrador tem sim que fazer sua provisão, contudo não existe uma no combate a dívida ativa com falta de padronização, seja na própria Lei de Responsabilidade Fiscal, nos órgãos de controle externo ou na própria legislação municipal.

Contudo, mesmo sem essa normatização, as contas prestadas ao TCE-PE, do exercício financeiro de 2018, fez constar esse lançamento no Balanço Patrimonial, conforme poderá ser aferido no respectivo balanço, que anexamos (**ANEXO XIII**).

Ademais, a jurisprudência dessa Corte, denota que a moderada efetividade da administração de créditos tributários, não representaria razão suficiente para macular as contas dos gestores, principalmente a de São Caetano, que vem demonstrando a evolução na recuperação dos seus créditos.

No que pese as considerações constantes do relatório preliminar, tais informações visam apresentar o real valor dos tributos não arrecadado pelo município, bem como a transparência governamental. Importante ainda destacar, que a crise econômica pela qual o Brasil esta atravessando, inevitável ocorrer atrasos e não pagamentos de tributos, pois os contribuintes tendem a priorizar outras questões primordiais a vida



do cidadão, como moradia, alimentação, educação e saúde.

No que se refere ao **recolhimento parcial das contribuições devidas ao RGPS**, argumenta o interessado que:

Inicialmente cabe registrar, que a situação financeira encontrada no início desta gestão (2017), em especial ao débito previdenciário deixado pela gestão de 2013 a 2016, era assombrosa. **Foram mais de 17 milhões de reais não recolhidos ao Regime Geral de Previdência Social**, distribuídos na sua grande maioria no parcelamento n.º 10435.722138/2016-56 (**ANEXO I**), o qual incluiu diversas competências dos anos de 2013 a 2016, divididas em 60 (sessenta) parcelas de mais de R\$ 270 mil reais, a serem descontadas no FPM, a partir de janeiro de 2017.

O débito em questão é decorrente da omissão fraudulenta, por parte do ex-Gestor (2013 a 2016), na informação prestada na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP, nos exercícios de 2013 a 2016, o que provocou o recolhimento consideravelmente a menor das contribuições previdenciárias, no respectivo lapso temporal pelo Município.

Diante deste colapso financeiro e ainda considerando o fato que a RCL foi praticamente comprometida com o pagamento do parcelamento e das obrigações previdenciárias correntes, o Município de São Caitano impetrou mandado de segurança, com pedido liminar a fim de suspender o pagamento do parcelamento, uma vez que os valores devidos mensalmente ao RGPS iriam prejudicar a prestação de serviços básicos a população, assim como estavam indo de encontro aos preceitos da Lei Federal n.º 9.639/98, veja-se:

(...).

O remédio constitucional foi distribuído para 24º Vara Federal da subseção judiciária em Caruaru/PE, Processo n.º 0800133-60.2017.4.05.8302, sendo a medida liminar deferida e posteriormente confirmada na sentença de mérito, que reconheceu o caos administrativo deixado pela gestão anterior a esta, consoante se depreende no inteiro teor da sentença



exarada no bojo do processo supramencionado (**ANEXO II**) e evidenciado na parte dispositiva, transcrita a seguir:

(...).

Além deste parcelamento, o município também era signatário do parcelamento que trata a Lei Federal n.º 12.810, de 15 de maio de 2013, o qual contemplou as competências vencidas até 28 de fevereiro de 2013, Processo n.º 10435.723071/201270 (**ANEXO III**), cujo valor da parcela era descontado na conta do FPM e limitado a 0,5% da RCL, isto é R\$ 22.500,00 (a partir de fevereiro o valor da parcela aumentou para R\$ 22.840,67 e em junho para R\$ 44.734,74), pagos mensalmente até junho de 2017, onde o parcelamento foi rescindido.

Não obstante isso, as competências 02/2015, 03/2015 e 13/2016, não foram inseridas no bojo do parcelamento efetuado pelo ex-Gestor (2013 a 2016), o que acarretou o desconto do valor, no dia 10/01/2017, na conta do FPM, referente à competência 03/2015, na ordem de R\$ 246.715,20, mais R\$ 106.062,86 de juros (**ANEXO IV**).

Logo, no mês de janeiro de 2017, além das parcelas dos dois parcelamentos na ordem de R\$ 276.368,37 e R\$ 22.500,00, foram descontados o valor de R\$ 246.715,20, mais R\$ 106.062,86 de juros, referente competência 03/2015, ou seja, **foi descontado no FPM do mês de janeiro de 2017, início desta gestão, o valor R\$ 651.646,43, isso tudo em um único mês (janeiro/2017), o que comprometeu a RCL mensal, fato este que inviabilizou toda saúde financeira do município durante o exercício de 2017.**

Já as competências 02/2015 e 13/2016, que somaram a importância de R\$ 735.940,96, foram parceladas em 60 (sessenta) parcelas de R\$ 15.575,95, consoante com o termo de parcelamento e pagamento da 1ª parcela em anexo (**ANEXO V**).

Com a edição da medida provisória n.º 766, de 4 de janeiro de 2017, regulamentada, no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), pela Instrução Normativa RFB nº 1.687, de 31 de janeiro de 2017, que possibilitava aos municípios que os débitos vencidos até 30 de novembro de 2016,



fossem pagos em até 120 (cento e vinte) prestações mensais e sucessivas, calculadas observando-se os seguintes percentuais mínimos, aplicados sobre o valor da dívida consolidada: a) da 1ª (primeira) à 12ª (décima segunda) prestação: 0,5% (cinco décimos por cento); b) da 13ª (décima terceira) à 24ª (vigésima quarta) prestação: 0,6% (seis décimos por cento); c) da 25ª (vigésima quinta) à 36ª (trigésima sexta) prestação: 0,7% (sete décimos por cento); e d) da 37ª (trigésima sétima) prestação em diante: percentual correspondente ao saldo remanescente, em até 84 (oitenta e quatro) prestações mensais e sucessivas.

Diante dessa possibilidade, o Município de São Caetano rescindiu o parcelamento n.º 10435.722138 /2016-56 (efetuado pelo ex-Gestor – 2013 a 2016), o contemplava as competências dos exercícios de 2013 a 2016, à medida que aderiu ao parcelamento que tratava a MP n.º 776/2017, uma vez que as condições apresentadas na MP eram mais favoráveis ao município do que os termos do parcelamento anterior.

Com adesão ao parcelamento da MP n.º 776/2019, o município incluiu o débito deixado pela gestão anterior a esta no parcelamento especial, o qual compreendeu as competências dos exercícios de 2013 a 2016, onde foi pago apenas uma parcela no valor de R\$ 57.500,00 (**ANEXO VI**), uma vez que a Presidência da República editou nova Medida Provisória sob o n.º 778, de 16 de maio de 2017, regulamentada pela Instrução Normativa RFB n.º 1710, de 07 de junho de 2017, com condições muito mais vantajosas ao Município de São Caetano.

A Medida Provisória n.º 778, de 16 de maio de 2017, estabelecia que todos os débitos com previdenciários vencidos até 30 de abril de 2017, poderiam ser objeto de parcelamento especial, da seguinte forma: o pagamento à vista e em espécie de 2,4% (dois inteiros e quatro décimos por cento) do valor total da dívida consolidada, sem reduções, em até seis parcelas iguais e sucessivas, vencíveis entre julho e dezembro de 2017; o pagamento do restante da dívida consolidada em até cento e noventa e quatro parcelas, vencíveis a partir de janeiro de 2018, com várias reduções; equivalentes ao saldo da dívida fracionado em até cento e noventa e quatro parcelas ou a 0,5% (meio por



cento) da média mensal da receita corrente líquida do Estado, do Distrito Federal ou do Município, o que resultar na menor prestação, até a consolidação do débito, onde a parcela seria limitada a 1% (um por cento) da média da RCL.

Com o débito total de mais de 28 milhões junto à União, o município rescindiu todos os parcelamentos anteriores e incluiu todos os débitos na modalidade prevista na Medida Provisória n.º 778, de 16 de maio de 2017, conforme a cópia do processo de adesão ao parcelamento especial anexado (**ANEXO VII**).

Com a adesão do parcelamento acima, o município teve que pagar 2,4% do total da dívida, que perfaz o valor de R\$ 678.884,49, referente as primeiras 6 (seis) parcelas, de junho a dezembro de 2017, conforme faz provas os comprovantes de pagamentos anexados no **ANEXO VI**.

Nota-se, portanto, que o município ao pagar o valor de R\$ 1.448.796,85 em débitos previdenciários deixados pelas gestões anteriores a esta, ficou impedido de adimplir com as obrigações indicadas no relatório de auditoria, as quais estão devidamente albergadas pelo parcelamento especial vigente.

Além do mais, todo este cenário desastroso deixado pela gestão anterior (2013 a 2016), contribuiu de forma inequívoca para o repasse a menor das contribuições previdenciárias, não deixando outra opção ao Defendente, que não seja a manutenção dos serviços básicos à míngua da adimplência total das contribuições sociais.

Por isso, resta forçoso a esta Corte de Contas, o reconhecimento da ressalva imposta na súmula n.º 08 do TCE/PE, isto é: O RECONHECIMENTO QUE O DEFENDENTE DEMONSTROU FORÇA MAIOR, e por isso não adimpliu na totalidade as obrigações previdenciárias correntes.

Além do mais, deve ser considerado que diante deste “caos administrativo”, o defendente não mediu esforços para adimplir com as obrigações correntes, à proporção que adimpliu mais de 6,2 milhões de reais, deixando de recolher apenas o correspondente



a menos de 9,7% (nove vírgula sete por cento) do valor devido das obrigações patronais e menos de 1% (um por cento) das contribuições retidas.

Destarte, é evidente que o defendente não contribuiu para o desequilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, pelo contrario, o pagamento realizado por ele, referente aos débitos deixados pelas outras gestões, foi mais que o dobro do valor não repassado pelo defendente.

(...).

Por outro vértice, há dois fatores externos que também contribuíram para o não repasse integral das contribuições sociais, quais sejam: o PIB no ano de 2017 só cresceu 1% (um por cento) em relação ao ano de 2016; o Município de São Caetano encontrava-se em estado de emergência, em decorrência da estiagem prolongada. Fatos estes que somados aos desajustes deixado pelo ex-Gestor (2013 a 2016), contribuíram de forma significativa para o não adimplemento total.

Além do mais, deve ser considerado por esta Egrégia Corte de Contas, que o ano de 2017, tratava-se do 1º ano de gestão do defendente, período este que é bastante tumultuado em virtude de vários fatores alheios a vontade do gestor.

Das alegações apresentadas pela defesa, observa-se que não há nos autos evidências capazes de sanar a totalidade das irregularidades apontadas, no que tange, especialmente, ao Balanço Financeiro (aquele constante no doc. 92, apresentado pela defesa, foi o mesmo do objeto da análise da auditoria), ao ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, aos registros da Dívida Ativa e ao recolhimento parcial das contribuições devidas ao RGPS.

Sobre a Dívida Ativa, o defendente afirma que a norma vigente, recente, que está em fase embrionária para os administradores, necessita de tempo para adaptação e capacitação de seu pessoal, e que *“mesmo sem essa normatização, as contas prestadas ao TCE-PE, do exercício financeiro de 2018, fez constar esse lançamento no Balanço Patrimonial”*, restando reconhecida a falha para o exercício de 2017.

Com relação às **contribuições retidas dos servidores e não recolhidas ao INSS**, no montante de R\$ 21.611,42, assim como às **contribuições patronais** no valor de R\$ 681.640,58, o interessado traz diversas informações relativas ao débito de montante vultoso deixado pela gestão anterior. Ressalta o defendente que foram mais de 17 milhões de reais não



recolhidos ao RGPS, distribuídos, em sua grande maioria no Parcelamento n.º 10435.722138/2016-56 (**ANEXO I**, doc. 81 dos autos), que “*incluiu diversas competências dos anos de 2013 a 2016, divididas em 60 (sessenta) parcelas de mais de R\$ 270 mil reais, a serem descontadas no FPM, a partir de janeiro de 2017*”, informações estas também registradas na sentença (**Anexo II**, doc. 82) prolatada nos autos do Processo n.º 0800133-60.2017.4.05.8302, referente a Mandado de Segurança impetrado pelo Município de São Caetano, “*com pedido liminar a fim de suspender o pagamento do parcelamento, uma vez que os valores devidos mensalmente ao RGPS iriam prejudicar a prestação de serviços básicos a população*”, conforme mencionado pelo interessado.

Aduz o interessado que o Município, ao pagar o valor de R\$ 1.448.796,85 em débitos previdenciários deixados pelas gestões anteriores, ficou impedido de adimplir as obrigações indicadas no Relatório de Auditoria, as quais estão devidamente albergadas pelo parcelamento especial vigente, restando confirmada a irregularidade apontada.

De fato, não consta nos autos documentação comprobatória da quitação dos valores apontados pela auditoria (no montante de R\$ 21.611,42, relativo a contribuições dos segurados devidas ao RGPS, e de R\$ 681.640,58, referente a contribuições patronais), relativamente à competência de 2017.

No Relatório de Auditoria, registra-se que, com base no demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS (Tabelas 3.4a e 3.4b), verifica-se que não foi recolhido o montante de R\$ 703.252,00, sendo, R\$ 21.611,42 referentes a contribuições retidas dos segurados (1% do valor retido) e R\$ 681.640,58 relativos a contribuições patronais (10% do valor devido). Informa a auditoria que:

O Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (documento 39) informa, ainda, o pagamento de R\$ 1.448.796,85 referente a parcelamentos de dívida para com o RGPS. O documento não informa o saldo da dívida ao final de 2017.

Nesse sentido, entendo que **a irregularidade persiste, entretanto ensejando ressalva**, haja vista se tratar do primeiro ano de gestão do interessado e considerando a percepção de que os gastos com a Previdência foram realizados, no exercício de 2017, em montante elevado considerável, decorrente de débitos passados (valor de R\$ 1.448.796,85), tendo a administração atual deixado de quitar apenas 1% do valor retido de contribuições dos segurados, devidas ao RGPS, referente à competência do exercício de 2017, assim como apenas 10% do valor devido de contribuições patronais deixaram de ser repassados ao INSS.

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 Técnico**), a auditoria informa que (doc. 74, pp. 39-41):

O artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 25/2000 e nº 58/2009, 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 anterior³¹. 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%
Limite Constitucional (em R\$)	R\$ 2.343.682,81



Valor autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA)	R\$ 2.870.000,00
Valor permitido	R\$ 2.343.682,81
Valor efetivamente repassado à Câmara (sem considerar os inativos)	R\$ 2.293.603,80
Percentual em relação à receita efetivamente arrecadada em 2016	6,85%

Fonte: Apêndice X

Verifica-se o repasse de R\$ 50.079,01 a menor do que o valor fixado na LOA (Documento 42), levando-se em conta o limite constitucional, conforme art. 29-A da Constituição Federal.

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.

Na sua peça de **defesa**, o interessado, por sua vez, assim aduz (doc. 79):

Os percentuais previstos no art. 29-A, "caput", da Constituição da República, introduzido pela Emenda Constitucional nº 25, representam apenas o limite máximo de despesas do Poder Legislativo, não significando que a Câmara tenha direito a receitas correspondentes ao respectivo percentual.

Quanto ao repasse a menor do duodécimo, indicado pela auditoria, os valores não repassados são da ordem de 0,15% (quinze décimos por centos) e são insignificantes, cumprindo ressaltar que este Tribunal de Contas tem relevado essa irregularidade em hipóteses semelhantes, não a considerando ensejadora de rejeição de contas.

Nesse toar, essa é única falha cometida, até porque, o repasse do duodécimo se deu dentro do prazo estabelecido na Constituição Federal.

Nesse caso concreto, não se observou que a câmara municipal, durante o exercício financeiro de 2017,



empenhou despesas que deixaram de ser pagas até 31 de dezembro em razão do repasse a menor do duodécimo, ou mesmo, qualquer registro em Restos a Pagar, conforme se demonstra a prestação de contas prestadas a este Tribunal pelo Poder Legislativo Municipal de São Caetano, conforme pesquisa feita no sistema E-TCE.

Das alegações acima, vê-se que o interessado reconhece o descumprimento ao limite constitucional, no entanto, de fato, o repasse a menor ao Legislativo Municipal, no montante de R\$ **50.079,01, representou 2,14% do limite permitido** (R\$ 2.343.682,81) e, portanto, inexpressivo. Também não há notícias nos autos de que a Câmara Municipal de São Caetano apresentou dificuldades de funcionamento, ou de que tenha havido prejuízo à sociedade, em razão do repasse a menor realizado pelo Poder Executivo Municipal.

Nesse sentido, 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 Preliminar**, em seu **item 5** (doc. 74, p. 42-50), aponta que houve: a) Despesa Total com Pessoal (DTP) acima do limite previsto pela LRF; b) não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF; e c) reincidente extrapolação do limite da DTP.

A respeito do descumprimento do limite de Despesa Total com Pessoal (DTP), a auditoria informa que (doc. 74, p. 43-46):

(...).

A despesa total com pessoal do Poder Executivo foi de R\$ 37.283.484,65 ao final do exercício de 2017 (Apêndice III), o que representou um percentual de 63,26% em relação à RCL do Município, compatível com aquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2017.

(...).

O gráfico acima mostra que a Prefeitura de São Caetano ultrapassou o limite de despesa total com pessoal, desobedecendo ao previsto na LRF, do 1º quadrimestre de 2015 até o 3º quadrimestre de 2017.

(...).

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do encerramento do exercício de 2017 emitido pelo



Poder Executivo de São Caetano não informa as medidas corretivas para a redução e controle da despesa total com pessoal (documento 13).

Ressalte-se, ainda, 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 TC/GC04 nº 264/2017, de 15/12/2017, e TC/GC04 nº 66/2018, de 04/04/2018 (documentos 60 e 61), nos termos que prescreve o art. 59, § 1º, inc. II, da Lei Complementar nº 101/2000.

(...).

Em sede de defesa, o interessado, por sua vez, aduz que (doc. 79):

Importante de logo ressaltar que, apesar de o Município não ter conseguido reequadrar as despesas com pessoal ao limite legal o último quadrimestre de 2017, o art. 23 da LRF ainda garantia-lhe prazo para tanto, tendo em vista que o termo final para retornar tais gastos aos limites da Lei Complementar nº 101/2000 perfazia-se apenas no 2º quadrimestre de 2018 portanto posterior ao exercício que ora se analisa.

Assim, tendo em vista que o prazo para enquadrar os gastos totais com pessoal aos parâmetros estabelecidos em Lei **ainda não havia acabado ao término do exercício financeiro de 2017, não há que se falar em irregularidade nesse sentido**, devendo tal ponto ser afastado da análise em tela.

Afinal, seria completamente desproporcional considerar irregular a gestão fiscal de São Caetano relativa ao exercício de 2017, se a própria Lei conferia-lhe prazo para recondução do excesso aos limites legais. Esse inclusive, é o entendimento dominante desse Egrégio Tribunal de Contas, a seguir:

(...).

Ademais, relevante elucidar que o relatório as fls. 46, indica que a as despesas total com pessoal no exercício de 2018, teve uma redução de R\$



3.039.569,33, em relação a 2016, mostrando que o administrador fez um esforço fiscal para diminuição do seu comprometimento na DTP.

Outro fato que deve ser levado em consideração, é que o atual administrador, que iniciou o seu mandato em 1º de janeiro de 2017, herdou do administrador anterior, um comprometimento na DTP do 3º quadrimestre de 62,26%, reduzindo no 1º quadrimestre de 2017 para 57,17 e no 2º quadrimestre ficou em 54,69%.

O fato do Município de São Caetano, ser consorciado ao CONIAPE e ter repassado o valor de R\$ 89.141,60, não altera o percentual indicado no relatório de Gestão Fiscal, tanto é, que a própria auditoria não contabilizou considerou esses valores na DTP, apenas recomendou, não sendo suficiente para alterar o que foi apurado.

Outrossim, é de verificar, que a receita do exercício de 2016 foi de R\$ 62.281.713,43, e em 2017 de R\$ 60.128.331,31, ou seja, tivemos aí uma queda n arrecadação de R\$ 2.153.382,12, conforme estar demonstrado no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, de cada exercício, em consulta no sistema E-TCE.

(...).

Ora, conforme se verifica, a despesas com pessoal sofreram um aumento em razão do município ter pago em 2017 o valor de R\$ 3.343.769,54 a mais do que em relação ao exercício de 2016, representando o percentual de 43,67%.

O esforço fiscal do Poder Executivo também pode ser observado a partir das retenções dos servidores, haja vista o valor ter sido menor em 2017 comparado ao exercício financeiro de 2016, pois, mesmo com aumento do salário mínimo e do piso dos professores, essas retenções sofreram uma redução de R\$ 186.307,14 (3.113.878,65 - 2.927.571,51), evidenciando a redução do número de servidores.

Analisando a questão, conforme dados do Relatório Preliminar (doc. 74, pp. 43-444), vê-se que a Prefeitura Municipal de São Caetano **desenquadrrou-**



se do limite da DTP no 1º Quadrimestre/2015 (59,41% da RCL), permanecendo acima do referido limite nos quadrimestres seguintes, conforme segue:

Quadrimestre/Exercício	Percentual da DTP
1º Quadrimestre/2015	59,41%
2º Quadrimestre/2015	61,39%
3º Quadrimestre/2015	66,94%
1º Quadrimestre/2016	68,15%
2º Quadrimestre/2016	67,61%
3º Quadrimestre/2016	62,25%
1º Quadrimestre/2017	57,17%
2º Quadrimestre/2017	54,69%
3º Quadrimestre/2017	63,26%

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 mostre-se suficiente para assegurar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal (artigo 169, § 4º, da CF/88).

Nesse contexto, considerando que o desenquadramento ocorreu no 1º quadrimestre/2015, à luz do artigo 23, *caput*, c/c o art. 66 da LRF (regra de duplicação de prazos, considerando o crescimento do PIB abaixo de zero no exercício de 2015), o Poder Executivo Municipal teria:

- até o 3º Quadrimestre/2015 para redução de no mínimo 1/3 do percentual excedente;
- até o 2º Quadrimestre/2016 para atender ao disposto no art. 23, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, reduzir todo o percentual excedente.

A defesa, por sua vez, reconhece a irregularidade, alegando, inclusive, que “*tendo em vista que o prazo para enquadrar os gastos totais com pessoal aos parâmetros estabelecidos em Lei ainda não havia acabado ao término do exercício financeiro de 2017, não há que se falar em irregularidade nesse sentido*”.

Também não restaram comprovadas nos autos as medidas efetivas para redução do percentual extrapolado (a exemplo da redução gradativa de cargos em comissão e contratados), conforme previsto nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), posto **não se ter concretizado a eliminação de todo o percentual excedente da DTP até o final do exercício de 2017**, quando esta atingiu **63,26% da RCL (percentual maior que aquele alcançado no 3º quadrimestre/2016: 62,25%)**.

Por outro lado, trata-se do 1º ano de gestão do interessado, tendo recepcionado a Prefeitura com tal limite de gastos no patamar de 62,25% da RCL. No 1º quadrimestre/2017, houve redução no dito percentual, caindo



para 57,17% da RCL, e no 2º quadrimestre/2017 foi reduzido mais ainda para 54,69% da RCL. Entretanto, ao invés de permanecer no esforço de contenção dos gastos com pessoal, a atual gestão aumentou o percentual de DTP no último quadrimestre/2017 para o patamar de 63,26% da RCL.

Embora os argumentos da defesa sejam insuficientes para dirimir a situação constatada pela auditoria durante o exercício de 2017, **esta foi a única irregularidade de maior gravidade nas presentes contas**, não se tratando de reincidência do atual gestor, uma vez que é seu primeiro ano de gestão à frente da Prefeitura Municipal de São Caetano.

Do ponto de vista de outros limites constitucionais, foram cumpridos os mínimos de aplicação de recursos em Saúde e Educação, assim como atendidos os limites da Dívida Consolidada Líquida (DCL).

Desse modo, à luz do acima exposto, dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, assim como da jurisprudência mais recente deste Tribunal de Contas (a exemplo do Parecer Prévio contido nos Processos TCE-PE nºs 19100166-1, 19100227-6, 19100268-9 e 19100203-3) relativa à extrapolação dos limites das Despesas com Pessoal, que considerou que, no caso de ser o descumprimento da DTP a única irregularidade de maior gravidade, esta não ensejaria, por si só, a rejeição das Contas de Governo do exercício em análise, **entendo que o referido descumprimento é digno de acompanhamento e determinação, de modo que a Prefeitura Municipal de São Caetano proceda ao imediato reenquadramento da DTP aos limites legais.**

5. Gestão da Educação

O **Relatório Preliminar, em seu item 6** (doc. 74, pp. 51-59), informa a seguinte deficiência constatada pela auditoria: empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício.

O interessado, em sua peça de defesa (doc. 79), alega que não restou evidenciado que o Município tenha utilizado recursos do exercício de 2018 para custear as despesas advindas de 2017 e *“que essa situação é comum em todos os municípios”*, possuindo este Tribunal *“o entendimento de que em caso dessa espécie seja levado a recomendações, assim como faz o próprio relatório de auditoria”*.

Desse modo, **resta mantida a irregularidade, ensejando determinação para que não volte a se repetir em futuros exercícios.**

6. Gestão da Saúde



De acordo com o **item 7 do Relatório Preliminar** (doc. 74, p. 60-63), em relação à Gestão da Saúde, houve descumprimento do limite mínimo de 15% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de Saúde. Segundo a auditoria:

O total das despesas realizadas nas ações e serviços públicos de saúde por meio do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de São Caetano correspondeu a um percentual de 14,61% (Apêndice XI), não cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

(...).

Convém observar que a metodologia adotada por este Tribunal de Contas para o cálculo das despesas realizadas nas ações e serviços públicos de saúde deduz o valor de restos a pagar processados de exercícios anteriores cancelados no exercício do montante bruto das despesas com saúde. No caso de São Caetano, em 2017 houve o cancelamento de R\$ 1.487.865,61 de restos a pagar processados de 2016 (pág. 8 do documento 30). Sem esta dedução referente ao cancelamento de despesas de exercícios anteriores, o valor aplicado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2017 teria sido de R\$ 5.951.029,64, representando 19,48% da receita de impostos e transferências aplicável (...).

Em sede de defesa, o interessado aduz que (doc. 79):

Nesse ponto, impõe-se discordar. Na espécie sob exame, procedeu na apuração da aplicação em saúde, vez que cancelou despesas inscritas em restos a pagar, sem, contudo, justificar ou mesmo individualizar quais foram esses empenhos excluídos. O apêndice XI, as fls. 96, exclui um total de R\$ 1.487.865,61. O Município de São Caetano, nesse caso, aplicou em ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2017, o percentual de 19,48% do total da receita resultante de imposto impostos e transferências.

E nesse caso, como forma de revelar o propósito administrativo em atender o texto constitucional, importante trazer à baila o fato de que a administração municipal, ao longo dos anos sempre aplicou percentual muito superior aos 15% da receita



proveniente de impostos, incluindo as transferências estaduais e federais, conforme consta no relatório de auditoria (fl. 63):

?(...).

Contudo, as exclusões feitas pela auditoria foram todas as despesas empenhadas em 2016, no subelemento de despesas, Obrigações Patronais, conforme pode ser atestado, pelo demonstrativo de empenhos anulados, que anexamos (**ANEXO XII**).

A anulação se fez necessária em razão do parcelamento previdenciário firmado pelo município, que nesse caso foram registrados na Dívida Fundada. Caso não fizesse esse procedimento contábil, ficaria o balanço contábil com o lançamento em duplicidade.

Em virtude do exposto e, em especial, dada a certeza de que o município aplicou em ações e serviços de saúde percentual superior ao mínimo de 15% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e os recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º da Constituição Federal, não se verifica nenhum óbice para que as contas em tela sejam aprovadas.

Após análise da defesa, quanto a esse item, a auditoria emitiu **Nota Técnica de Esclarecimento - NTE** (doc. 100) nos seguintes termos:

A dedução dos restos a pagar cancelados do cálculo do percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde é realizada não somente porque os recursos liberados com esses cancelamentos podem ter sido usados para custear despesas do exercício, mas também porque tais restos a pagar que foram cancelados se referem a despesas já consideradas para o cumprimento da aplicação mínima em saúde em exercícios anteriores.

Com essa aplicação anterior em vista, a auditoria realizou uma nova análise deste item do relatório. No Apêndice XI do processo em tela (pág. 96 do doc. 74), é possível observar que a aplicação em saúde nos exercícios de 2014, 2015 e 2016 foi acima da imposição legal. No exercício de 2016, o valor mínimo que deveria ser aplicado era de R\$ 4.590.862,05 e o município aplicou R\$ 6.244.531,42. Ou seja, em 2016, o município aplicou em Saúde R\$



1.653.669,37 a mais do que a imposição legal. Dessa forma, os valores cancelados em 2017 de restos a pagar processados do exercício de 2016 não têm impacto negativo no alcance do percentual mínimo legal naquele exercício.

Dessa forma, a auditoria ajustou o cálculo da aplicação em ações e serviços públicos de saúde do exercício de 2017, adotando o valor zero para a dedução de restos a pagar cancelados no exercício. O percentual aplicado em ações e serviços públicos de saúde em 2017 foi de 19,48% nos novos cálculos. O cálculo ajustado do percentual aplicado em saúde está no Apêndice XI na página 9 desta Nota Técnica.

Nesse sentido, **não há que se falar em descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em Saúde, uma vez que o Município aplicou, em 2017, conforme análise contida na NTE, o percentual de 19,48% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de Saúde**, cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

7. Transparência Pública

Com relação à **Transparência Pública**, a auditoria registra como ponto relevante no seu **Relatório Preliminar (item 9, doc. 74, p. 67-68)**:

- [ID.16] Nível “**Moderado**” 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**).

Na sua peça de defesa, o interessado apresentou as seguintes alegações (doc. 79):

Nos termos do relatório de auditoria, o município não teria atendido alguns requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito à lei de responsabilidade fiscal.

Além disso, no exercício de 2017, o Município encontrava-se em fase de adaptação dos seus procedimentos aos ditames da Lei Federal 12.527/2011. No entanto, pode-se afirmar que nenhum cidadão deixou de ter acesso aos serviços e informações preconizados pela referida Lei.



De forma que todo e qualquer cidadão que procurou a Prefeitura com a intenção de obter alguma informação, foi atendido a contento, não havendo qualquer reclamação de conhecimento público ou da Administração sobre este aspecto.

No tocante ao site do Município, este foi bastante melhorado no corrente exercício, estando mais transparente e dispondo de muito mais informações aos cidadãos.

Conforme se depreende do próprio Relatório de Auditoria, obtivemos o Nível Moderado no tocante aos requisitos exigidos pelo art. 48 da LRF e pelo Decreto Federal n.º 7.185/2010, que regulamenta o inciso III do art. 48 da LRF e pela Lei de Acesso à Informação, grande parte deles restaram atendidos, todos os atos deste Poder Executivo foram publicados no quadro de avisos da Prefeitura e Câmara Municipal.

Ademais, Excelência, cumpre informar que não obstante a defendente ter logrado êxito ainda o primeiro ano de sua gestão, passando da posição 176ª com 71,00 pontos (Crítico) em 2016, para 16ª colocação com notáveis 673,50 pontos (Moderado) em 2017, ainda assim seu notável trabalho resultou na melhora da transparência, que passou de Moderado em 2017 para SUFICIENTE em 2018, ou seja, status mais positivo conferido por este Tribunal de Contas.

Nota-se que tais alegações apenas ratificam o apontamento técnico da auditoria para o exercício de 2017.

Registre-se, ainda, que a não observância das normas constitucionais e legais atinentes à matéria (artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, da Constituição Federal; Lei de Acesso à Informação e Lei Complementar nº 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 impropriedade, ensejando determinação.**

Diante do exposto:

VOTO pelo que segue:

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA,
FINANCEIRA E PATRIMONIAL.



ORÇAMENTO PÚBLICO.
CONTROLES. GESTÃO FISCAL.
DESPESA TOTAL COM PESSOAL.
LIMITE. REGIME GERAL DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS).
RECOLHIMENTO PARCIAL DE
CONTRIBUIÇÕES
PREVIDENCIÁRIAS.
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.
AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO
OBRIGATÓRIA. CONTROLE
SOCIAL.

1. A Lei Orçamentária Anual (LOA) com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas, descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, contrariando as normas de controle vigentes.

2. Despesa Total com Pessoal acima do limite estabelecido contraria o art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, no entanto, tratando-se de única irregularidade com maior gravidade, constatada nas Contas de Governo, enseja ressalvas, conforme jurisprudência mais recente deste Tribunal.

3. O não recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, em época própria, além de contrariar a legislação correlata, acarreta aumento do passivo do município e desequilíbrio nas contas públicas.

4. A ausência de informação obrigatória no portal da transparência de órgãos públicos constitui irregularidade que impede o exercício do controle social da administração pública.



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;

Jadiel Cordeiro Braga:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 74) e da defesa apresentada (doc. 79), com respectivos anexos;

CONSIDERANDO que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na saúde (19,48% da receita vinculável em Saúde), na manutenção e desenvolvimento do ensino (31,12%) e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (73,18% dos recursos do FUNDEB), assim como a observância ao limite da Dívida Consolidada Líquida (DCL);

CONSIDERANDO, no entanto, a ocorrência de algumas falhas de controle constatadas, de forma recorrente, 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, à luz dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, assim como de recentes precedentes na jurisprudência deste Tribunal de Contas (a exemplo do Parecer Prévio contido nos Processos TCE-PE nºs 19100166-1, 19100227-6, 19100268-9 e 19100203-3), em que pese ter ocorrido a extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal pelo Poder Executivo Municipal, no exercício sob análise, esta foi a única irregularidade de maior gravidade ocorrida na gestão do interessado;

CONSIDERANDO que não houve recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, entretanto representando apenas o percentual de 1% do valor retido, para as contribuições dos segurados, e de 10% do valor devido, no que se refere às contribuições patronais;

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, tendo alcançado o nível “**Moderado**” de transparência na gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);

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



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

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de São Caetano a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Jadiel Cordeiro Braga, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2017.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de São Caetano, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Promover a imediata redução da Despesa Total com Pessoal, para que esta retorne ao limite legalmente estabelecido (54% da RCL).
2. Atentar para o cumprimento do limite de repasse de duodécimo ao Poder Legislativo Municipal.
3. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário.

Prazo para cumprimento: 180 dias

4. Evitar o envio de Projeto de Lei Orçamentária ao Poder Legislativo contendo previsão de abertura exagerada de créditos adicionais.
5. Elaborar a programação financeira, especificando, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, assim como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Prazo para cumprimento: 90 dias

6. Constituir a Provisão para Perdas de Dívida Ativa, de modo a evidenciar, no Balanço Patrimonial, uma situação compatível com a realidade.

Prazo para cumprimento: 90 dias



7. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município.

Prazo para cumprimento: 90 dias

8. 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

9. 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.
10. 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: 365 dias

11. Acompanhar a situação da municipalidade junto ao RGPS, 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.
12. Providenciar, junto ao setor competente da Prefeitura Municipal, a correta e tempestiva contabilização, assim como o posterior recolhimento/repasso das contribuições previdenciárias (dos segurados e patronal) devidas ao RGPS, em época própria, evitando o pagamento de multa e juros ao órgão competente.
13. Tomar as providências necessárias para assegurar a qualidade do ensino municipal, com foco no ensino fundamental, tendo em vista a queda continuada do percentual de atingimento das metas do IDEB Anos Iniciais e do IDEB Anos Finais.



14. Abster-se de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro.
15. 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 %	31,12 %	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 %	73,18 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	19,48 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	63,26 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Não



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	2.293.603,80	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	18,83 %	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)	0,00 %	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
				No mínimo, a		



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.	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 %	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	0,00 %	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 VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator