



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

16ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 02/06/2022

**PROCESSO TCE-PE Nº 21100363-3**

**RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR**

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

**EXERCÍCIO:** 2020

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Prefeitura Municipal de Carpina

### INTERESSADOS:

MANUEL SEVERINO DA SILVA

MARCIO JOSE ALVES DE SOUZA (OAB 05786-PE)

## RELATÓRIO

Cuida o feito de apreciação das contas de governo do Prefeito do Município de Carpina, Sr. Manuel Severino da Silva, referente ao exercício financeiro de 2020, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas – e-TCEPE, em atendimento à Resolução TC nº 11/2014 – que disciplina a implantação da modalidade processual prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo, com vistas à emissão de Parecer Prévio por parte deste Tribunal, 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, não abrangendo todos os atos do gestor.

As referências às peças integrantes do presente processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, e nos casos em que não existam a respectiva numeração, será utilizado o nome e/ou a referência adotada.

À guisa de propedêutica, cumpre destacar 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.

Cabe também destaque, que neste processo foram auditados os tópicos discriminados a seguir, mínimos necessários à 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 pelo artigo 2º, inciso II da Lei nº 12.600/2004. Os demais atos de gestão e/ou ordenamento de despesas deverão ser considerados quando da auditoria das Prestações de Contas vinculadas aos órgãos e entidades do município.



1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL
2. GESTÃO FISCAL
3. GESTÃO DA EDUCAÇÃO
4. GESTÃO DA SAÚDE
5. GESTÃO AMBIENTAL
6. REPASSE DO DUODÉCIMO À CÂMARA DE VEREADORES
7. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA
8. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

O processo foi analisado pelos técnicos da Gerência de Contas de Governos Municipais – GEGM, deste Tribunal, que emitiram Relatório de Auditoria, documento nº 76, em cujo bojo elencaram as seguintes ressalvas e/ou irregularidades:

...

#### **“ 1. RESUMO DO RELATÓRIO**

*Seguem relacionadas as irregularidades e deficiências [ID] identificadas na presente auditoria, agrupadas de acordo com os temas dos capítulos abordados neste relatório.*

##### Orçamento (Capítulo 2)

*[ID.01] Baixa arrecadação de Receita de Capital (Item 2.1).*

*[ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.1).*

*[ID.03] Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2).*

*[ID.04] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).*

*[ID.05] 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 2.2).*

##### Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

*[ID.06] Deficit financeiro de R\$ -561.952,35(1) (Item 3.1).*



[ID.07] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1)

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

### *Responsabilidade Fiscal (Capítulo 3)*

[ID.09] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2).

[ID.10] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.2).

[ID.11] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.

[ID.12] Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4).

### *PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)*

*[ID.13] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -12.066.183,86, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).*

*[ID.14] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 395.933.980,11 (Item 8.2)*

*[ID.15] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do deficit atuarial do RPPS (Item 8.2).*

*[ID.16] Adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (Item 8.4)*

*[ID.17] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.4)."*

Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, segue quadro com a síntese do apurado ao longo Relatório de Auditoria.



Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado	Situação
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 – art. 212.	28,74%	Cumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	60% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 11.494/2007.	79,00%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 12.494/2007.	1,33%	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º.	15,80%	Cumprimento



<b>Pessoal</b>	Despesa total com pessoal.	54% da RCL	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 66,00 %	Descumprimento
				2º Q. 61,65 %	Descumprimento
				3º Q. 61,81 %	Descumprimento
<b>Duodécimo</b>	Repasse do duodécimo a Câmara e Vereadores.	R\$ 6.967.672,69	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 6967672,69	Cumprimento
<b>Dívida</b>	Dívida consolidada líquida – DCL.	120% da RCL.	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.	0,42%	Cumprimento



<b>Alíquotas Previdência</b>	Limite de alíquotas de contribuição – servidor /pensionista (S)	$S \geq 14\%$	Emenda Constitucional nº 103/19, art. 9º, § 4º	11,00%	Descumprim ento
	Limite de alíquotas de contribuição – patronal – Não segregado (E)	$S \leq E \leq 2S$	Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º.	22,00%	Cumprimen to

Regularmente notificado, nos termos do estabelecido no art. 6º da Lei Estadual nº 15.092/13, o Interessado apresentou defesa, documento nº 85, por meio de procurador devidamente habilitado nos autos, documento nº 79, e anexou novos documentos nºs 86 ao 88.

Concluída a fase de instrução processual, os autos foram-me encaminhados para apreciação e julgamento.

Eis, de modo sucinto, o relatório.

#### VOTO DO RELATOR

Antes de entrar na análise do mérito das possíveis irregularidades e deficiências identificadas pela Auditoria, entendo importante fazer algumas considerações sobre aspectos relativos à gestão Fiscal, à gestão da Educação, à gestão da Saúde e à gestão previdenciária do Município de Carpina.

- **Gestão Fiscal**



A Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no 2º semestre de 2020, alcançou R\$ 95.320.433,69, e atingiu o percentual de 61,81% em relação à Receita Corrente Líquida do Município, descumprindo, assim, o limite previsto no artigo 20 da LRF.

No que se refere à Dívida Consolidada Líquida (DCL) do Município de Carpina, de acordo com o RGF do 3º quadrimestre de 2020, a relação entre a DCL e a Receita Corrente Líquida está enquadrada no limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

- **Gestão da Educação Municipal**

Conforme determina o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, o município de Carpina deveria aplicar, em 2020, pelo menos 25% da Receita proveniente de impostos, incluindo as transferências Estaduais e Federais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Pelos cálculos da auditoria, o percentual aplicado foi de **28,74%**, **cumprindo**, assim, o normativo constitucional.

Registre-se, ainda, que a Prefeitura Municipal de Carpina aplicou, em 2020, **79,00%** dos recursos anuais totais do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, cumprindo a exigência contida no art. 22 da Lei Federal nº 12.494/07.

Já no tocante aos indicadores da Educação, eis a situação de forma geral do Município de Carpina:

- O fracasso escolar do Município vem reduzindo ano a ano desde 2015, e no exercício de 2020 foi de 0,40%;
- O IDEB – Índice Nacional do Desenvolvimento da Educação Básica anos iniciais e finais, dados até o exercício de 2019, nos termos do Relatório de Auditoria:
  - O município não atingiu a meta do IDEB Anos Iniciais em 2019, mas está crescendo desde 2017.
  - Quanto ao IDEB Anos Finais, o Município também está abaixo da meta estabelecida pelo MEC no ano de 2019, nos termos do Relatório de Auditoria, mas cresce desde 2017.

- **Gestão da Saúde Municipal**

O Município de Carpina aplicou em ações e serviços públicos de saúde, por meio do FMS, o percentual de **27,25%**, atendendo, assim, ao previsto na Lei Complementar Federal nº 141/2012, artigo 7º.



Já no tocante aos indicadores da Saúde, eis a situação de forma geral do Município:

- A mortalidade infantil melhorou em 2019 entre os exercícios de 2018 e 2019, passando de 14,9 para 10,80, e está bem menor do que o índice considerado baixo pela OMS.
- **Gestão Previdenciária**

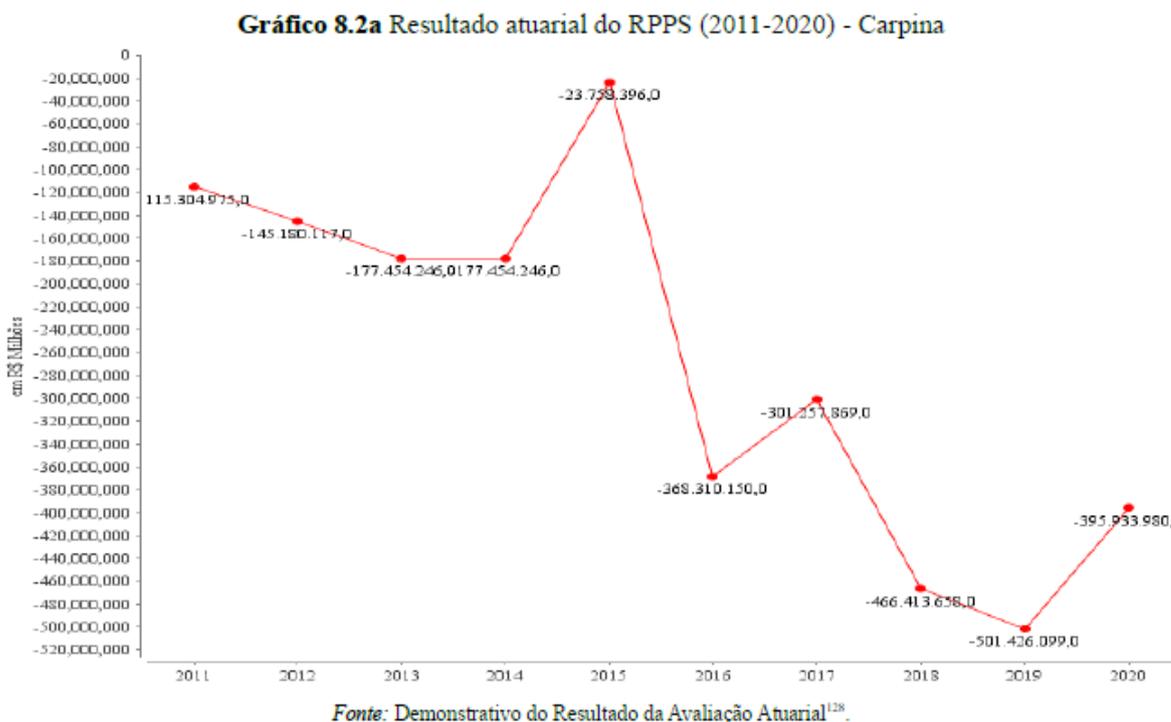
O Município de Carpina tem Regime Próprio de Previdência Social, e, conforme anotado pela auditoria, as contribuições previdenciárias foram repassadas integralmente para unidade gestora do regime próprio no exercício destas contas.

O Município de Carpina apresentou a seguinte situação atuarial do plano previdenciário de acordo com os dados de 2020, gráfico extraído do Relatório de Auditoria, fls. 93:

**Tabela 8.2** Resultado Atuarial do RPPS<sup>127</sup>, 2020 - Carpina

Descrição	Valor (R\$)	Descrição	Valor (R\$)
Ativos Garantidores dos Compromissos do Plano de Benefícios (A)	502.576,42	Passivo atuarial (B=C+D-E)	396.436.556,53
		(C) Provisão matemática dos benefícios concedidos:	187.408.998,34
		(D) Provisão matemática dos benefícios a conceder:	209.027.558,19
		(E) Provisão matemática para cobertura de insuficiências financeiras asseguradas por lei:	0,00
<b>Resultado atuarial (A – B) Deficit (-) / Superavit (+)</b>		<b>-395.933.980,11</b>	

Fonte: DRAA 2021 (doc. 69)



Constato que o resultado atuarial teve uma melhora entre os exercícios de 2019 e 2020, mas ainda é deficitário e em valor elevado – R\$ 395.933.880,00.

No exercício destas contas, a Prefeitura Municipal de Carpina não adotou as alíquotas dos servidores nos termos sugerido na avaliação atuarial e abaixo do limite legal, detalhes abaixo:

**Tabela 8.3** Alíquotas dos Segurados e Patronal, 2020 – Carpina

Aliquota dos Segurados					
Tipo	Limite legal (%)	Aliquota atuarial (%)	Aliquota fixada em lei (%)		
Ativos (S)	S ≥ 14	14,00(1)	11,00(2)		
Aposentados (S)	S ≥ 14	14,00(1)	11,00(2)		
Pensionistas (S)	S ≥ 14	14,00(1)	11,00(2)		
Aliquota Patronal					
Tipo	Limite legal (%)	CN atuarial (%)	CN fixada em lei (%)	CS atuarial (%)	CS fixada em lei (%)
Ente (E)	S ≤ E ≤ 2S	22,00 (1)	22,00(3)	35,00 (1)	0,00(3)

Obs: CN = Contribuição Normal  
 CS = Contribuição Suplementar

Fonte: (1)DRAA 2020 (doc. 70)  
 (2)Norma que definiu as alíquotas de contribuição para o RPPS (doc. 71)  
 (3) Norma que definiu as alíquotas de contribuição para o RPPS (doc. 39)

Feitas estas considerações, passo a relatar os achados mais relevantes das contas de 2020, verificados pela Auditoria

### 1. **Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)**

**[ID.06] Deficit financeiro de R\$ -561.952,35(1) (Item 3.1).**



**[ID.07] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).**

Relatou a auditoria que o Município de Carpina apresentou o Balanço Patrimonial consolidado do Município de Carpina com o Quadro do Superavit /Déficit Financeiro (doc. 6), e está em consonância ao previsto no MCASP. Nele encontra-se evidenciado um deficit financeiro de R\$ 561.952,35 para o exercício, apurado conforme §2º do art. 43 da Lei nº 4.320/64. Acrescentou que o quadro identifica detalhadamente as disponibilidades por fonte /destinação de recursos, de modo segregado, nos termos previsto no MCASP, e acrescentou as seguintes ressalvas:

*“Convém observar ainda os saldos negativos das seguintes fontes evidenciadas no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial:*

- *Fonte “Transferência do FUNDEB - Destinação 60%”, no valor de R\$ 31.628.342,61;*
- *Fonte “Recursos Vinculados ao RPPS- Plano Previdenciário- Poder Executivo Municipal”, no valor de R\$ 27.016.727,90;*

*Não foram apresentadas justificativas para essa situação em notas explicativas do demonstrativo.*

*O deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos também possibilitou inscrição de Restos a Pagar com insuficiência de caixa, conforme narrado no Item 5.4.*

*Convém, portanto, sugerir que seja determinado ao Prefeito que aprimore 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.”*

Por fim, no tocante às irregularidades anotadas, a auditoria apresentou como sugestão a manutenção dessas irregularidades no campo das ressalvas e recomendações.

Posto isso, concordo com a sugestão da auditoria, e mantenho as irregularidades no campo das ressalvas e recomendações.

## **2. Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)**

**[ID.11] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.**



**[ID.12] Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4).**

A auditoria apontou que houve inscrição de Restos a Pagar Processados do exercício de 2020, com recursos vinculados e não vinculados, sem disponibilidade financeira, no valor total de R\$ 701.400,32, distribuídos da seguinte forma:

- Em recursos vinculados:
  - R\$ 83.184,79 – Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Educação;
  - R\$ 213.670,38 – Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos da Saúde.
- Em recursos não vinculados – R\$ 404.545,05.

Ao fim, apresentou sugestão para recomendar a não inscrição em restos a pagar processados e restos a pagar não processados, recursos vinculados ou não, sem a respectiva disponibilidade financeira.

No tocante ao descumprimento do art. 42 da LRF, a auditoria noticiou que o Município de Carpina contraiu despesas novas nos dois últimos quadrimestres no valor de R\$ 98.404,00, que segundo a auditoria, essas despesas poderiam ser evitadas, documento nº 72 dos autos, visto que a disponibilidade de caixa líquida dos Recursos não Vinculados estava zerada, incompatível com a inscrição dos Restos a Pagar processados, nos termos transcrito:

*“O art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 veda ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*

*Sobre essa matéria, o entendimento deste Tribunal, nos termos da Decisão TC nº 258/2006, é o seguinte:*

*1- O artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF se refere a mandato, desta forma se aplica ao Chefe de Poder e Órgão mesmo que venha a ser reeleito para o mesmo cargo;*

*2- Como a responsabilidade disposta no referido artigo é pessoal do Titular de Poder e Órgão, este não poderá, sob qualquer meio, transferi-la a outros servidores ou agentes públicos;*



3- Ao final do mandato, os recursos financeiros que devem ser deixados para o sucessor terão que ser equivalentes às despesas empenhadas nos últimos dois quadrimestres que tenham a fase de liquidação concluída, independentemente do mandato se encerrar em 31 de dezembro;

4- Caso a despesa não tenha sido empenhada, independentemente do motivo, deverão ser deixados recursos suficientes para o sucessor saldá-la, se o fornecedor de bens e serviços já cumpriu com seu dever fazendo a entrega dos bens ou prestando os serviços contratados;

5- Não foge da incidência do referido artigo a prática de se empenhar e pagar todas as despesas dos últimos dois quadrimestres, desprestigiando o pagamento de outras já existentes antes do início desse período. Ou seja, a realização de despesas novas deverá estar respaldada com um fluxo de caixa positivo;

6- Para o cálculo da disponibilidade de caixa deverão ser consideradas todas as despesas existentes até o final do ano, tais como salários, material de consumo, contratos em andamento etc., bem como os valores do passivo financeiro do órgão.”

De acordo com a verificação anterior, as fontes de recursos que apresentaram saldo negativo ou sem saldo, e, portanto, insuficientes para suportar as despesas nelas realizadas, foram as seguintes:”

**Tabela 5.4b** Fontes de recursos do Poder Executivo sem disponibilidade de caixa, 2020 – Carpina

Código da fonte - Descrição	Saldo da fonte (em R\$)
Receitas de impostos e transf. de impostos - Educação	6.354,03
Receitas de impostos e transf de impostos - Saúde	0,00
Recursos Não Vinc.	0,00

Fonte: RGF – Anexo 05 (doc. 74)

À luz do disposto no inciso II do parágrafo § 1º do art. 65 da LRF, incluído pela Lei Complementar nº 173/2020, as sanções pelo descumprimento do art. 42 da LRF serão afastadas, caso os recursos arrecadados tenham servido ao combate da pandemia do Coronavírus (2019-nCoV), ocorrida em 2020:



*Art. 65 (...)*

*II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)*

*Verificou-se, então, que, em 2020, foram realizadas despesas para o combate à pandemia desencadeada pelo Coronavírus (2019-nCoV) utilizando as fontes de recursos expostas abaixo nos seguintes valores:*

**Tabela 5.4c Despesas vinculadas ao combate da pandemia do Coronavírus (2019-nCoV), 2020 – Carpina**

<b>Código da fonte - Descrição</b>	<b>Despesa para o combate do Covid-19 (em R\$)</b>
Cultura- ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA COVID-19	594.843,34
Saúde - ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA COVID-19	4.406.329,33
Assistência Social- ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA COVID-19	190.673,30

*Fonte:* Demonstrativo da despesa realizada por funções e programas (doc. 19)

*De acordo com o sítio do Ministério da Saúde <https://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada/acao>, o Município de Carpina recebeu mais de cinco milhões de reais em 2020 para combate a Covid – 19. Dessa forma, comparando os valores gastos, da tabela 5.4c, observa-se que as despesas realizadas com o intuito de combater a pandemia por Coronavírus (2019-nCoV) em 2020 foram semelhantes aos valores recebidos do Ministério da Saúde não se justificando os saldos negativos apresentados.”*

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

*“Por outro lado, a LRF prevê, em seu art. 42, a proibição de assunção de novas despesas sem disponibilidade de caixa, nos dois últimos quadrimestres do último ano de gestão.*

*O relatório de auditoria aponta que o Município contraiu despesas entre o mês de maio e dezembro de 2020, no valor de R\$ 98.404,00, que poderiam ter sido evitadas, contraindo o art. 42 da LRF (doc. 72).*

*Ocorre que, na verdade, a soma das despesas apontadas pela auditoria como evitáveis alcança o montante de R\$ 68.404,00 e não R\$ 98.404,00 e representam um valor ínfimo (0,04%) quando comparado com a despesa realizada no exercício financeiro de 2020, que foi da ordem de R\$ 150.361.484,65 – vide balanço orçamentário consolidado em anexo.*



*Todas essas despesas foram pagas dentro do exercício financeiro de 2020 e não foram inscritas em restos a pagar.*

*Logo, inexistiu a irregularidade apontada.”*

Concordo com a argumentação defensiva, nos termos que passo a relatar.

Senhores Conselheiros, insigne Procurador aqui presente, entendo que, em princípio, a afronta ao artigo 42 é grave, configura tipo penal, sendo essa irregularidade, *per se*, suficiente para recomendar a rejeição das contas. Contudo não foi o que restou configurado no presente caso.

Esta Corte de Contas, ao responder consulta que lhe foi formulada nos autos do Processo TC nº 0504179-0, entendeu que a violação ao art. 42 da LRF se concretiza não só pela assunção de despesas novas no final do mandato sem o correspondente lastro financeiro, mas também pela assunção de despesas novas nos dois últimos quadrimestres do mandato em detrimento de outras despesas preexistentes que devem ser computadas no cálculo da disponibilidade de caixa até o final do exercício, sendo as primeiras despesas adiáveis, prescindíveis, a teor do disposto na Decisão TC nº 0258 /06.

Nesse aspecto, para caracterizar a infração ao art. 42 é primordial a confirmação da realização das despesas novas nos dois últimos quadrimestres do exercício, despesas que poderiam ser evitadas quando a disponibilidade de caixa é negativa, e nesse aspecto discordo da conclusão da auditoria, veja-se:

A uma, as citadas despesas apontadas pela auditoria, adiáveis, foram no valor de R\$ 68.404,00, nos termos apontado pela defesa, documento nº 72 dos autos.

A duas, as despesas com recursos não vinculados do Município com a pandemia, despesas com a saúde, nos termos do Relatório de Auditoria foi no valor de R\$ 191.845,97, diferença entre R\$ 5.000.000,00 (transferência de recursos para combate à pandemia) menos R\$ 594.843,34 menos R\$ 4.406.329,33 menos R\$ 190.673,30, tabela 5.4c acima.

A três, o total de R\$ 68.404,00 de despesas que poderiam ser adiadas, a significar apenas 0,04% do total de despesa empenhada no exercício (R\$ 160.244.887,95), e, considerando os princípios da imaterialidade e da insignificância, desconsiderarei a infração ao art. 42 da LRF, no caso presente.

A quatro, e não menos importante, o quanto gasto com as despesas prescindíveis é inferior ao quanto gasto com as despesas emergenciais no Município, que foi de R\$ 191.845,97 com recursos não vinculados.



A cinco, a execução orçamentária do Município foi superavitária em R\$ 10.261.227,22.

Posto isso, excludo a infração ao art. 42 da LRF, e mantenho as demais irregularidades no campo das ressalvas e recomendações.

### 3. Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)

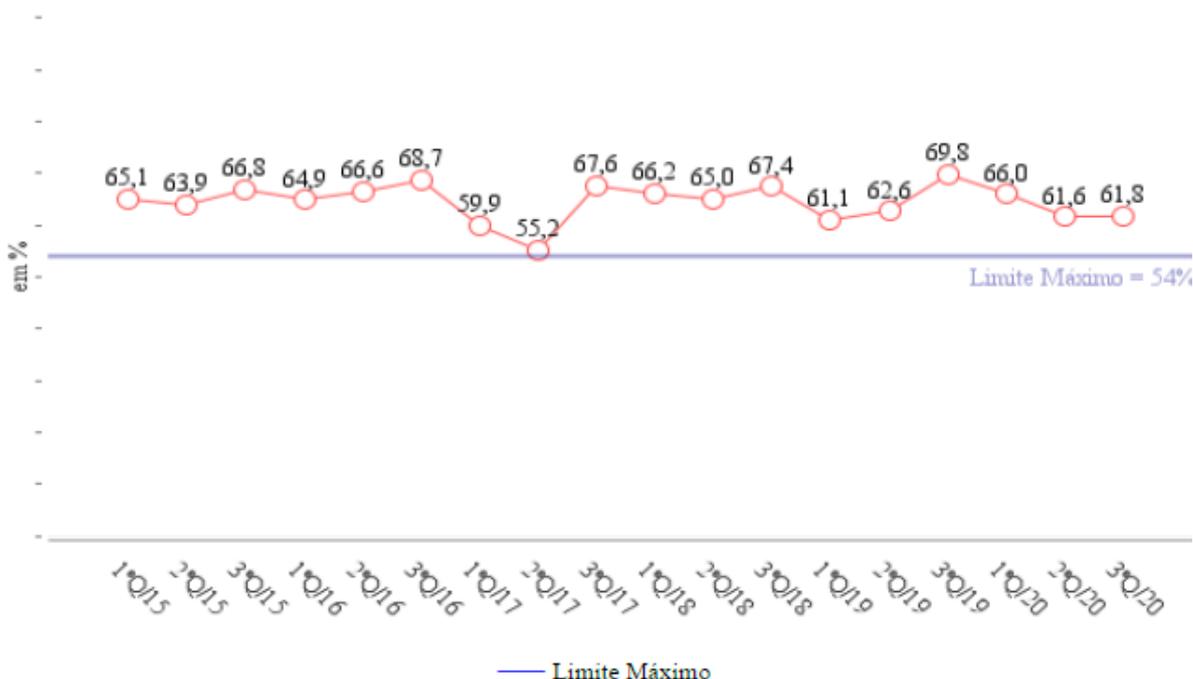
**[ID.09] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2).**

**[ID.10] Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.2).**

O levantamento da auditoria revelou que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no 3º quadrimestre do exercício de 2020, alcançou R\$ 95.320.433,69, representando um percentual de 61,81% da Receita Corrente Líquida do Município – RCL, extrapolando o limite estabelecido no artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A equipe técnica apontou ainda, uma divergência em relação às informações constantes no RGF do 3º quadrimestre de 2020, o qual indicou que a DTP foi de 62,00%.

**Gráfico 5.2a** DTP do Poder Executivo em relação à RCL, 2015-2020 – Carpina (em %)



A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:



*“2.2. Despesa com pessoal.*

*A auditoria aponta que, no exercício financeiro 2020, a Despesa Total com Pessoal alcançou 62% da RCL, ao final do exercício financeiro.*

*No entanto, a própria auditoria consigna que, pelo aspecto legal, não há irregularidade quanto à não recondução da DTP aos limites legais, em razão do Estado de Calamidade Pública reconhecido pelo Congresso Nacional.*

*Dessa forma, não há impropriedade.”*

Concordo com a argumentação defensiva, nos termos que passo a relatar.

Importa destacar que o Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e o Decreto Legislativo Estadual nº 9/20 reconheceram o estado de calamidade pública em virtude da pandemia de COVID, em âmbito nacional e estadual, respectivamente, até 31 de dezembro de 2021, o que enquadra o caso no subsistema de normas especiais que autorizam o abrandamento de dispositivos legais, tais como, o art. 23 da LRF, que versa sobre os prazos para recondução da Despesa Total com Pessoal e sanções ao ente nacional em caso de não reverência a esses prazos. Os municípios pernambucanos, para o exercício de 2020, estão dispensados da necessidade de retorno da DTP aos limites previstos. Entrementes será analisada sua evolução para fins de acompanhamento pelos órgãos de controle.

Destarte, devido ao enfrentamento da pandemia de Covid19, os municípios pernambucanos foram dispensados do reenquadramento da DTP durante o exercício de 2020, nos termos que preconiza o art. 65, *inciso I* da LRF, c/c o Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e o art. 1º do Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020.

Posto isso, mantenho a irregularidade no campo das ressalvas e recomendações.

**4. PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)**

**[ID.14] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 395.933.980,11 (Item 8.2)**

**[ID.15] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (Item 8.2).**

**[ID.16] Adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (Item 8.4)**

**[ID.17] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.4).**



A auditoria relatou a irregularidade nos seguintes termos:

*“A Lei Federal nº 9.717/1998, em seu artigo 2º, estabelece que a contribuição dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.*

*Por seu turno, o § 4º, do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019, determina que os Municípios estabeleçam alíquota igual ou superior à contribuição dos servidores da União (14% segundo o artigo 11, da EC 103/19), exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui deficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.*

*Ainda assim, o Regime Próprio deve adotar alíquota que preserve o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência.*

*Com base na legislação que fixou as alíquotas de contribuição ao RPPS (doc. 39) e no DRAA 2020, ano-base 2019, observou-se que as alíquotas de contribuição dos seus servidores, não respeitaram os limites constitucional e legalmente estabelecidos e não foram as sugeridas pela reavaliação atuarial, conforme explicitado abaixo.”*

Tabela 8.3 Alíquotas dos Segurados e Patronal, 2020 – Carpina

Aliquota dos Segurados					
Tipo	Limite legal (%)	Aliquota atuarial (%)	Aliquota fixada em lei (%)		
Ativos (S)	S ≥ 14	14,00(1)	11,00(2)		
Aposentados (S)	S ≥ 14	14,00(1)	11,00(2)		
Pensionistas (S)	S ≥ 14	14,00(1)	11,00(2)		
Aliquota Patronal					
Tipo	Limite legal (%)	CN atuarial (%)	CN fixada em lei (%)	CS atuarial (%)	CS fixada em lei (%)
Ente (E)	S ≤ E ≤ 2S	22,00 (1)	22,00(3)	35,00 (1)	0,00(3)

Obs: CN = Contribuição Normal  
CS = Contribuição Suplementar

Fonte: (1)DRAA 2020 (doc. 70)  
(2)Norma que definiu as alíquotas de contribuição para o RPPS (doc. 71)  
(3) Norma que definiu as alíquotas de contribuição para o RPPS (doc. 39)

A defesa pronunciou-se nos seguintes termos:

*“2.4. Previdência.*

*A auditoria afirma que, embora tenham sido recolhidas 100% das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS e ao RGPS,*



*houve o pagamento em atraso em alguns meses ao RGPS. Além disso, é dito que as alíquotas de contribuição dos entes e de seus servidores, não respeitaram os limites constitucional e legalmente estabelecidos, como também não foram as sugeridas pela reavaliação atuarial.*

*Quanto à primeira impropriedade, destaca-se que o pagamento em atraso ao RGPS decorreu das dificuldades financeiras que o Município enfrentou no primeiro ano de combate à COVID-19.*

*Assim, o valor pago com juros e multas ao RGPS/INSS, em 2020, representa menos de 1% de todas as contribuições previdenciárias do exercício financeiro, o que corrobora a boa-fé do Defendente, pois é um percentual mínimo.*

*Logo, inexistiu irregularidade.”*

...

*“Em suma, o Defendente não cometeu nenhuma irregularidade.*

*Por outro lado, quanto à implantação de alíquota de 14% dos segurados, a publicação da Lei Complementar Municipal nº 001 /2021 supriu tal falha. O tempo para a sua implantação decorreu da tramitação do processo legislativo.*

*Em suma, inexistiu irregularidade atinente ao recolhimento das contribuições previdenciárias.”*

Concordo com os argumentos defensivos.

A defesa anotou que a alíquota de 14,00% já foi criada/implantada, nos termos que preconiza a EC nº 103/19, Lei Municipal nº 001/2021, e pontuou que não ocorreu antes, por causa da demora na tramitação do processo legislativo.

Posto isso, excluo a ressalva anotada.

Destarte,

**VOTO pelo que segue:**

CONTAS DE GOVERNO.  
RESPONSABILIDADE FISCAL.  
DESPESA COM PESSOAL.  
ALÍQUOTA. REGIME PRÓPRIO DE  
PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTAS  
REGULARES COM RESSALVAS.



1. Despesa com pessoal acima do limite legal, mas que foi relevada ao campo das recomendações por força da Lei Complementar nº 173/2020 c/c o art. 65 da LRF;

2. Alíquotas dos servidores /aposentados/pensionistas em percentual inferior aos da União, em desacordo com a EC nº 103/19, no exercício, irregularidade que foi afastada por força da LC nº 173/20 e pela Lei Municipal nº 01/21, que aprovou/implantou as alíquotas no percentual de 14,00%.

**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;

**Manuel Severino Da Silva:**

**CONSIDERANDO** que o presente processo trata de auditoria realizada nas Contas de Governo, compreendendo a verificação do cumprimento de limites constitucionais e legais;

**CONSIDERANDO** o Relatório de Auditoria e a peça de defesa apresentada;

**CONSIDERANDO** que os limites legais e constitucionais foram cumpridos, exceto o comprometimento da Despesa com Pessoal, que por força do art. 65 da LRF será relevada, no exercício dessas contas;

**CONSIDERANDO** que o Município estava em estado de calamidade pública em virtude da Pandemia do Coronavírus (COVID19-nCoV), por força do Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e do Decreto Legislativo Estadual nº 9 /20, em âmbito nacional e estadual, respectivamente, até 31 de dezembro de 2020;

**CONSIDERANDO** o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**CONSIDERANDO** que as contribuições previdenciárias foram repassadas integralmente para o RGPS e RPPS no exercício destas contas;

**CONSIDERANDO** os princípios constitucionais implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade;

**CONSIDERANDO** o disposto no artigo 22, *caput* e §2º, da LINDB;



**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 Carpina a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Manuel Severino Da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2020.

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

1. Elaborar a programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos de forma eficiente de modo a disciplinar o fluxo de caixa, visando o controle do gasto público, frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita;
2. Elaborar a LOA, nos termos da legislação pertinente ao assunto, notadamente na fixação do limite para abertura de créditos adicionais;
3. Realizar um eficiente controle contábil de fontes/aplicação de recursos, nos termos da legislação pertinente ao assunto;
4. Adotar mecanismos de controle que permitam o acompanhamento das despesas com pessoal permanente para evitar extrapolação dos limites das despesas com pessoal, com vistas a atender ao art. 20, *inciso* III, *alínea* b da LRF;
5. Criar/implementar por meio de lei o plano de amortização do déficit atuarial do RPPS;
6. Adotar as alíquotas previdenciárias nos termos da DRAA do exercício, com vistas a mitigar o déficit previdenciário, e conduzir o RPPS para o equilíbrio atuarial.

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

À Diretoria de Controle Externo:

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



Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros  
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 95919a7b-43ee-4951-b66a-dde12652e9b3

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 %	28,74 %	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 %	79,00 %	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 %	1,33 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	61,81 %	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.	6.967.672,69	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	11,00 %	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)	22,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não
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 %	Não
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrência.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.