



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

36ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 23.09.2015
PROCESSO TCE-PE Nº 1405240-4

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. JOSÉ SÁVIO DE OMENA,
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALTINHO, AO PARECER PRÉVIO EMITIDO POR
ESTE TRIBUNAL SOBRE SUAS CONTAS, RELATIVAS AO EXERCÍCIO
FINANCEIRO DE 2011 (PROCESSO TCE-PE Nº 1240183-3)

ADVOGADO: DR. MARCO AURÉLIO MARTINS DE LIMA - OAB/PE Nº 29.710

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA

PRESIDENTE: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

RELATÓRIO

Cuidam os autos de **Recurso Ordinário** interposto pelo Sr. José Sávio de Omena, contra o Parecer Prévio proferido pela Primeira Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas, nos autos do Processo TCE-PE nº 1240183-3 (Prestação de Contas do Prefeito do Município de Altinho, exercício financeiro de 2011).

Segundo consta da deliberação proferida por este Tribunal, o Parecer Prévio recomendou à Câmara Municipal a rejeição das contas do Prefeito, conforme observamos da transcrição abaixo:

PROCESSO T.C. Nº 1240183-3

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALTINHO (EXERCÍCIO DE 2011)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTINHO

INTERESSADO: Sr. JOSÉ SÁVIO DE OMENA

ADVOGADO: Dr. MARCO AURÉLIO MARTINS DE LIMA - OAB/PE Nº 29.710

RELATOR: CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, RUY RICARDO HÁRTEN JÚNIOR

ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PARECER PRÉVIO

CONSIDERANDO parcialmente os termos do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no último quadrimestre de 2011, atingiu o percentual de 56,72% da Receita Corrente Líquida do Município, contrariando o artigo 20, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000, sem que tenham sido implementadas medidas eficazes à sua recondução aos limites legais;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSIDERANDO a ausência de recolhimento das contribuições patronais devidas pelo Fundo Municipal de Saúde ao Regime Geral de Previdência Social, no montante de R\$ 472.475,49, sem que o Chefe do Executivo municipal tenha adotado ações corretivas no curso do exercício auditado;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 17 de junho de 2014,

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Altinho a **REJEIÇÃO** das contas do Prefeito, Sr. José Sávio de Omena, relativas ao exercício financeiro de 2011, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

O Recurso Ordinário pugna pela reforma da deliberação supratranscrita, para recomendar a aprovação das contas do exercício de 2011.

Consta dos autos Parecer MPCO nº 00186/2015 (fls. 19-35), da lavra do Procurador Dr. Guido Rostand Cordeiro Monteiro, que propugna pelo conhecimento do presente recurso e, no mérito, pelo seu não provimento.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

O Parecer MPCO nº 00186/2015 traz uma análise pormenorizada das razões recursais, portanto faço constar como parte integrante deste voto, *in verbis*:

[...]

2. ADMISSIBILIDADE

A decisão recorrida foi publicada no Diário Eletrônico do TCE/PE em 02/07/2014 (fls. 1200 - vol. 06 do processo originário), ao passo que o Recurso foi apresentado em 01/08/2014, dentro, portanto, do prazo legal para interposição de Recurso Ordinário, conforme a Lei Orgânica do TCE/PE:

Art. 78. Cabe recurso ordinário para anulação, reforma parcial ou total das Deliberações proferidas pelo Tribunal Pleno ou qualquer de suas Câmaras no exercício



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

de suas competências originárias e das Decisões Monocráticas, nos termos do art. 57-A desta Lei.

§ 1º O recurso ordinário deverá ser interposto dentro do prazo de 30 (trinta) dias.

Relativamente aos demais requisitos, constatamos a existência de legitimidade da parte, como também de interesse recursal, de modo que o recurso merece ser conhecido.

3. MÉRITO

As irregularidades fundamentadoras da deliberação guerreada foram as seguintes:

- Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no último quadrimestre de 2011, atingiu o percentual de 56,72% da Receita Corrente Líquida do Município, contrariando o artigo 20, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000, sem que tenham sido implementadas medidas eficazes à sua recondução aos limites legais;
- Ausência de recolhimento das contribuições patronais devidas pelo Fundo Municipal de Saúde ao Regime Geral de Previdência Social, no montante de R\$ 472.475,49, sem que o Chefe do Executivo municipal tenha adotado ações corretivas no curso do exercício auditado.

Apreciam-se, a seguir, as razões de recurso.

3.1. Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no último quadrimestre de 2011, atingiu o percentual de 56,72% da Receita Corrente Líquida do Município, contrariando o artigo 20, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000, sem que tenham sido implementadas medidas eficazes à sua recondução aos limites legais

O Parecer Prévio vergastado tratou desta irregularidade nos seguintes termos (fls. 1190/1197 - vol. 06):

Segundo o Relatório de Auditoria, a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no último quadrimestre de 2011, alcançou R\$ 14.187.205,50, o que representou um percentual de 56,72% de comprometimento da Receita Corrente Líquida do Município, contrariando o artigo 20, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Em seguida, a equipe técnica apontou uma série histórica dos percentuais de gastos com pessoal, desde o 1º quadrimestre de 2010 até o 3º quadrimestre de 2011. Nesses quadrimestres, os percentuais apurados foram, respectivamente, 60,94, 60,21%, 60,43%, 56,60%, 56,46% e 56,72%.

O defendente alegou que a elevação do percentual da despesa com pessoal decorreu de circunstâncias alheias à vontade do gestor, como: a diminuição da receita corrente líquida, ao longo do exercício financeiro de 2009, decorrente da "conjuntura econômica mundial"; os "reflexos do aumento do salário mínimo na despesa de pessoal" e os "reflexos do piso nacional dos professores na despesa com pessoal".

Analisando os processos relacionados ao exercício auditado, constantes do Sistema de Acompanhamento Processual, constatei a existência de dois processos tipo gestão fiscal e dois de admissão de pessoal referentes a contratações temporárias. Em todos eles o Sr. José Sávio de Omena figurou como responsável. Senão vejamos:

a) O primeiro processo tipo relatório de gestão fiscal, T.C. nº 1140301-9, referente ao 1º quadrimestre do exercício de 2011, de relatoria do Conselheiro Romário Dias, teve julgamento pela irregularidade (2ª Câmara - 06/12/2011). Sua instauração decorreu da constatação de omissão do Prefeito do Município, que não teria "ordenado ou promovido, na forma prevista na Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal no 1º quadrimestre de 2011".

Naqueles autos, o defendente também alegou que a elevação do percentual da despesa com pessoal decorreu de circunstâncias alheias à vontade do gestor, como: a diminuição da receita corrente líquida, ao longo do exercício financeiro de 2009, decorrente da "conjuntura econômica mundial"; os "reflexos do aumento do salário mínimo na despesa de pessoal" e os "reflexos do piso nacional dos professores na despesa com pessoal".

Destacou-se no voto condutor da deliberação em comento que:

(...) verificou-se, através da análise do (...) (RGF) do **terceiro quadrimestre de 2009**, que o Executivo Municipal de Altinho atingiu um percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida em despesas com pessoal da ordem de **61,47%**, ultrapassando em 7,47 pontos percentuais o limite de 54% (...). Conforme o (...) artigo 23, combinado com o artigo 66 da LRF, o Chefe do Poder Executivo **deveria ter reduzido**, em pelo menos **um terço**, o percentual excedente da despesa com pessoal no prazo de dois quadrimestres, ou seja, **2º quadrimestre de 2010**, em função da duplicação do prazo por conta do baixo crescimento do PIB brasileiro em 2009. Portanto, **não pode prosperar a**



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

alegação do Defendente no sentido de que, no exercício financeiro de 2009, o país enfrentou **grande crise financeira** que acarretou uma redução nos repasses das receitas para os municípios, e que assim estaria justificado o descumprimento da norma de regência, visto que a **própria regra prevê o chamado mecanismo de ajuste**, de sorte que a LRF já traz em suas disposições o disciplinamento das hipóteses em que os entes federados estiverem sob impacto de baixo crescimento econômico.

Não pode prosperar, também, a **alegação** do Defendente no sentido de que o **aumento nos gastos** com pessoal decorreu da necessidade de dar cumprimento a duas disposições legais das quais se originaram obrigações de aumento de despesas de pessoal, ou seja, o aumento do salário mínimo, e a **instituição do piso salarial de professores**, conforme arrazoado às fls. 15 a 17. **Paralelamente ao cumprimento dos deveres legais** retromencionados, **está o Defendente obrigado a cumprir** também as **disposições constitucionais sobre finanças públicas, que exigem responsabilidade na gestão fiscal**, nos termos do determinado no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal (CF). Ora, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada** e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, (...). Portanto, as disposições constitucionais referidas não são colidentes entre si, pelo contrário, têm como fim o estabelecimento da cultura do planejamento e contenção de despesas com vistas à aplicação dos recursos em áreas eleitas prioritárias pelo constituinte originário, dentre elas a educação e a saúde.
(...)

(...) a **alegação** de que a **concretização, em âmbito municipal, das disposições da Lei Federal nº 11.738/2008, foi a causa do aumento da dívida total com pessoal não pode servir de justificativa para o não cumprimento das determinações constitucionais e legais referentes à limitação, nos termos da LRF, da despesa com pessoal ativo e inativo do Executivo Municipal**, conforme art. 169 da CF, em cujos parágrafos foi cristalinamente posto o disciplinamento para a hipótese de descumprimento dos limites estabelecidos. Iguamente não se sustenta a **alegação**, como precedentes, de que o posicionamento do Tribunal de Contas tende a considerar regular, com ressalvas, a documentação nos processos de RGF nos quais fique demonstrado que a extrapolação do limite legal teve como causa o aumento do salário mínimo, bem como o cenário de queda da principal receita do Município decorrente de crise econômica, e tudo com base, respectivamente, nas Decisões TC nºs 1328/2007 e 0945/2010. É que as referidas Decisões não são paradigma para o caso sob análise. O mecanismo de ajuste para a hipótese de necessidade de retorno aos limites estabelecidos com base no artigo 169 da Constituição Federal (CF), durante o prazo fixado na LRF, está posto nos parágrafos 3º a 7º do art. 169 da mesma Constituição Federal, e os entes federados deverão adotar as providências referenciadas quando da ocorrência de extrapolação dos limites. A Lei Federal nº 9.801, de 14/06/1999, estabelece normas gerais disciplinadoras das providências para a hipótese de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

extrapolação dos limites, conforme previsão no § 7º do art. 169 da CF.

É importante destacar que, após análise do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 2º quadrimestre de 2010, foi observado que o Chefe do Executivo Municipal da Prefeitura de Altinho deixou de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da LRF, a execução de medida para a redução em, pelo menos, um terço do montante da despesa com pessoal excedente em relação ao limite máximo da sua despesa total com pessoal, o que gerou a abertura do **Processo de Relatório de Gestão Fiscal nº 1040311-5**, de cuja análise houve decisão pela irregularidade.

No RGF do 1º quadrimestre de 2011, observou-se que o Chefe do Executivo da Prefeitura Municipal de Altinho deixou de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da LRF, a execução de medida para a que o percentual excedente fosse eliminado, visto que o prazo estabelecido pela LRF findou no segundo quadrimestre de 2010. No terceiro quadrimestre de 2010, as despesas com pessoal deveriam ter voltado a valores abaixo de 54% da Receita Corrente Líquida, conforme artigo 23, combinado com artigo 66 da LRF. Contudo, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 1º quadrimestre de 2011 do Poder Executivo do Município de Altinho apresenta, para o período, um percentual de despesas com pessoal de 55,25% da Receita Corrente Líquida, em descumprimento à legislação(...)

O ente municipal, mesmo com a flexibilização dada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, com a contagem em dobro dos prazos de recondução aos limites de Despesa de Pessoal em virtude de baixo crescimento do PIB, divulgado pelo IBGE em 10.12.2009, conforme determina o art. 66 da LRF, não retornou ao limite definido no art. 20, inciso III, "b", da mesma LRF, conforme se constata do quadro à fl. 03 dos autos.

(...)

Do exposto,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que o Chefe do Poder Executivo deixou de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo;

(...)

Julgo **IRREGULAR** a documentação sob análise, referente ao Relatório de Gestão Fiscal do Chefe do Poder Executivo Municipal de Altinho, referente ao 1º quadrimestre de 2011, e aplico ao Sr. José Sávio de Omena multa de R\$ 15.600,00 (...).

b) O segundo processo do tipo relatório de gestão fiscal, de número T.C. nº 1140373-1, referente ao 2º quadrimestre do exercício de 2011, também de relatoria do Conselheiro Romário Dias, teve julgamento pela regularidade (2ª Câmara - 19/04/2012). Considerou-se, na ocasião, que, embora fora do limite definido pela LRF, o percentual observado de 54,33% não deveria ensejar a rejeição de toda



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

a documentação apresentada, uma vez que os elementos dos autos demonstraram que o responsável envidou "esforços no sentido de atingir o patamar legal definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal".

Destacou-se no voto do relator que:

" (...) no segundo quadrimestre de 2011 a Despesa Total de Pessoal apresentava o percentual de 54,33%, um pouco acima do limite definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com a equipe técnica, por força do baixo crescimento do PIB divulgado pelo IBGE em 10/12/2009, os prazos para recondução aos limites legais da LRF foram estabelecidos em dobro. Esse prazo findou no 1º quadrimestre de 2011 sem que a Prefeitura de Altinho tivesse promovido o reenquadramento total da DTP ao limite Legal, isto é, o percentual apurado foi de 55,25%.

A defesa, segundo a Nota Técnica, "não conseguiu reduzir sua despesa com pessoal, no segundo quadrimestre/2011, pois em virtude da crise financeira o município experimentou uma diminuição na receita do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Afirma, ainda, que houve um incremento da despesa decorrente do aumento do Salário Mínimo e da instituição do Piso Profissional do Magistério. Juntou ao processo cópia da receita do FPM e dos Demonstrativos da Despesa de Pessoal dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º e 2º quadrimestres de 2011".

A equipe técnica concluiu, após análise da documentação e os argumentos apresentados pelo defendente, que não foi sanada a irregularidade apontada, visto que não houve a redução da totalidade do excesso indicado no Relatório Técnico.

Entendo que houve, sim, uma redução do percentual ora sob análise, como pode ser visto no "Quadro 1" às fls. 07, dos autos. Porém, esta redução não fora, de fato, suficiente para que fosse atingido o patamar legal. Entretanto, o segundo quadrimestre de 2011, aqui analisado, apresenta um percentual de **54,33%** que, embora ainda fora do limite definido pela LRF, não deve ensejar a rejeição de toda documentação apresentada neste processo de Relatório de Gestão Fiscal, visto que o responsável tem, como pode ser verificado, envidado esforços, no sentido de retornar o percentual da Despesa Total de Pessoal ao limite imposto pela Legislação.

(...)

c) Quanto aos julgamentos relacionados a processos de admissão de pessoal do exercício, constatei o seguinte:

- Processo de Contratação Temporária T.C. nº 1104463-9 (julgado na 2ª Câmara, em 26/07/2012 - Relator Cons. Romário Dias) tratou da análise de atos de admissão realizada pela Prefeitura Municipal de Altinho, exercício de 2011, referentes a cargos diversos, a maior parte na área de saúde. A auditoria "concluiu serem irregulares todas as contratações analisadas por desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (...)".

Destacou-se no voto condutor:

(...)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Quanto ao descumprimento à LRF, apontado pela equipe técnica desta Corte, o percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida com a Despesa de Pessoal atingiu, no quadrimestre anterior às contratações - 3º quadrimestre de 2010 -, o percentual de 60,52%, acima, portanto, do que determina a Legislação. Contudo, nos dois quadrimestres seguintes, os percentuais foram de 55,25% e 54,33%, respectivamente. Embora ainda não enquadrados na determinação Legal, nota-se que houve empenho da administração do município no sentido de atingir o percentual que a Lei determina.

O defendente faz uma longa explanação das dificuldades enfrentadas desde o exercício de 2009 quando houve uma forte queda na arrecadação do município, seguido de aumento no piso profissional nacional do magistério público da educação básica, bem no salário mínimo e cita diversos julgados desta Corte.

Entendo que a irregularidade não foi afastada, porém devo levar em consideração a melhora substancial dos percentuais nos dois quadrimestres seguintes às contratações, citados acima, não ensejando, no meu entendimento, a negativa de registro dos contratos ora sob análise.

Por fim, constatei que há nos autos Lei que disciplina as contratações, bem como todos os instrumentos contratuais, sem vícios que possam invalidá-los, tendo sido todos os atos publicados cujas provas encontram-se às fls. 630.

Isso posto e,

CONSIDERANDO o conteúdo apresentado no Relatório de Auditoria e a defesa do interessado;

CONSIDERANDO que a defesa não afasta todas as irregularidades apontadas;

CONSIDERANDO que as irregularidades remanescentes não devem macular todo esse processo de atos de pessoal;

(...)

Voto pela legalidade das contratações, objeto destes autos, concedendo, conseqüentemente, os registros dos respectivos atos dos servidores elencados nos Anexos I, II, III.

Recomendo, outrossim, que o responsável levante a necessidade de pessoal para que, em sendo necessário se contratar, que se faça através de concurso público

Por outro lado, o julgamento do Processo, de Admissão de Pessoal, T.C. nº 1204791-0 (2ª Câmara, em 18/07/2013 - Relator Cons. Ranilson Ramos) foi no sentido da ilegalidade das 76 (setenta e seis) contratações temporárias objeto dos autos, realizadas pela Prefeitura Municipal de Altinho, também no exercício de 2011, envolvendo diversas funções na área da saúde, educação e outras como Vigilante, Auxiliar de Serviços Administrativos e Motorista.

Vejamos a transcrição do voto do relator:

(...)

Compulsando os autos, verifiquei que a defesa foi integralmente analisada pela Auditoria desta Corte, que concluiu o seguinte:

"A Prefeitura encontrava-se acima do limite da despesa com pessoal no 3º quadrimestre de 2009 (61,47%) e, desde então, as medidas tomadas foram insuficientes para reduzir



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

os gastos com pessoal na proporção estabelecida pelo artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja 1/3 do excesso. No período de referência, 3º quadrimestre de 2010, o percentual foi de 60,52%.

No 1º quadrimestre/2011, ainda não tinha havido o reenquadramento total da DTP ao limite definido no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal e na forma do artigo 23 da mesma lei, conforme quadro abaixo:

QUADRIMESTRE ADMISSÕES	DAS	QUADRIMESTRE DE REFERÊNCIA	% DA DTP/RCL NO QUADRIM. DE REFERÊNCIA
1º quadrimestre de 2011		3º quadrimestre de 2010	60,52%
2º quadrimestre de 2011		1º quadrimestre de 2011	56,60%
3º quadrimestre de 2011		2º quadrimestre de 2011	56,46%

Inclusive, este percentual voltou a aumentar durante o exercício de 2012, como apresentado a seguir:

Quadrimestre referência	de	% da DTP/RCL no quadrimestre de referência
1ª quadrimestre de 2012		61,38 %
2º quadrimestre de 2012		62,00 %
3º quadrimestre de 2012		62,56 %

Nesta ocasião, o interessado acostou aos autos termos de rescisão expedidos ao final do exercício de 2012, fls. 257/264, comprovando que houve o desligamento de 100 (cem) contratados temporariamente, no intuito de reduzir o comprometimento com despesa de pessoal.

Em relação à motivação para as admissões, alegou que tanto a excepcionalidade quanto a transitoriedade estão devidamente caracterizados pela necessidade urgente das contratações, em razão da impossibilidade da realização dos referidos concursos que foram anulados em 2010 e 2011.

A defesa aduzida não foi suficiente para elidir as falhas apontadas, já que não restou configurada a necessidade temporária de excepcional interesse público, o que caracteriza afronta aos Princípios da Isonomia, da Impessoalidade, da Eficiência e do Concurso Público - artigos 5º e 37, caput e incisos I e II, da Constituição Federal e ainda que a Administração procedeu às admissões em tela, embora extrapolado o limite de gastos com pessoal nos períodos que antecederam as contratações".

Meu entendimento é de que, embora grande parte das contratações tenha sido para a área de saúde, não há como acatar a defesa do interessado. Como bem pode ser visto na análise da Auditoria, em seguidos exercícios, todos os percentuais da DTP/RCL estavam em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. As irregularidades são graves e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

não foram sanadas pelo defendente, o que me leva a concordar com a Nota Técnica de Esclarecimento.

Isso posto e,

CONSIDERANDO O Relatório de Auditoria e a defesa do interessado;

CONSIDERANDO o desenquadramento dos índices (DTP/RCL) em relação ao estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a defesa não afasta as irregularidades apontadas;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso III, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal, e nos artigos 42 e 70, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Voto pela ilegalidade das contratações, objeto destes autos, negando, conseqüentemente, o registro dos respectivos atos dos servidores listados no Anexo Único.

Aplico, nos termos do artigo 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04, ao Sr. José Sávio de Omena, multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) (...).

Atentemos para o fato de que o exame do conteúdo dos julgados acima nos fornece uma visão mais ampliada do contexto no qual está inserida a atuação do gestor. Ressalte-se o destaque promovido pelo Conselheiro Ranilson Ramos, no julgamento do Processo T.C. nº 1204791-0, quanto aos dados referentes aos gastos com pessoal nos quadrimestres anteriores e seguintes ao auditado, demonstrando que, de fato, a administração municipal não tomou medidas eficazes no sentido da redução das despesas com pessoal. É de destacar a seguinte passagem do voto condutor:

Como bem pode ser visto na análise da Auditoria, em seguidos exercícios, todos os percentuais da DTP/RCL estavam em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. As irregularidades são graves e não foram sanadas pelo defendente (...).

Registre-se, por fim, que o defendente buscou, reiteradamente, justificar a extrapolação do limite de despesas com pessoal a partir de fatos como a crise financeira de 2009, a implantação do piso dos professores e o aumento do salário-mínimo. Como sabido, o aumento do salário-mínimo ocorre no início do exercício financeiro. Observamos que, no 2º quadrimestre de 2011, ocorreu redução do percentual observado, seguido de elevação do comprometimento; de modo que, ao final de 2011, foi apurado um percentual de comprometimento de 56,72% da RCL com despesas de pessoal. Esse comportamento nos leva a duvidar da relevância do impacto do salário-mínimo na elevação das despesas sob exame.

Mesmo que se admita que os fatores aventados pelos defendentes tenham, de fato, impactado suas contas, exige o ordenamento pátrio a limitação de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

gastos com pessoal. A própria Constituição Federal traz o rol de medidas que devem ser adotadas pelo gestor público para que se retorne ao limite eventualmente ultrapassado. O que se recrimina é a ausência de medidas ou a insuficiência das ações de governo em prol de gastos com pessoal dentro dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Em sede recursal, o interessado (fls. 06/07), mais uma vez, argumenta que a extrapolação do limite de despesas com pessoal se deveu a problemas financeiros, ao aumento do salário dos professores e ao aumento do salário-mínimo. E acrescenta, ainda, que o aumento das despesas com pessoal no último quadrimestre de 2011 foi consequência do pagamento do décimo terceiro salário.

Ressaltamos inicialmente que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, determinando, entre outros parâmetros, que os gastos com pessoal do Poder Executivo não poderão exceder o percentual de 54% da Receita Corrente Líquida - RCL. Caso seja ultrapassado o referido limite, a LRF determina a redução dos gastos ao limite legal nos dois quadrimestres subsequentes, tal como transcrito nos dispositivos abaixo:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

(...).

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

(...)

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.

O art. 66 da LRF permite uma dilação no prazo estatuído pelo art. 23 em, pelo menos, o dobro se houver crescimento real baixo ou decréscimo no PIB nacional, regional ou estadual. Entretanto, saliente-se, que o permissivo do Art. 66 da LRF não elide a responsabilidade da Prefeitura em reconduzir o percentual ao patamar aceitável mesmo quando houver crise econômica, mas apenas dobra o prazo em virtude



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

da dificuldade do ente em equilibrar possível frustração de receita e por possíveis gastos da máquina com a oferta de serviços que porventura promovessem a mitigação da crise local decorrente do quadro nacional ou regional.

Observe-se, no gráfico constante às fls. 958 (vol. 05 do processo originário), que o limite de despesa com pessoal foi ultrapassado desde o primeiro quadrimestre de 2010 (60,94%). Mesmo se consideramos que, no segundo quadrimestre de 2011, a prefeitura atingiu o percentual de 54,33% de comprometimento da RCL com despesas de pessoal, conforme acórdão proferido nos autos do Processo TC n.º 1140373-1, deve-se destacar que não houve o retorno dos gastos com pessoal aos limites estabelecidos na LRF.

Tendo em vista que o recorrente não comprovou a recondução dos gastos com pessoal aos limites previstos na LRF no prazo legal, entendemos que não há razão para modificar a decisão recorrida quanto à irregularidade em questão.

3.2. Ausência de recolhimento das contribuições patronais devidas pelo Fundo Municipal de Saúde ao Regime Geral de Previdência Social, no montante de R\$ 472.475,49, sem que o Chefe do Executivo municipal tenha adotado ações corretivas no curso do exercício auditado

Com relação a esta irregularidade, o voto condutor do Parecer Prévio combatido teceu as seguintes considerações:

Quanto ao RGPS, observamos que a equipe de auditoria promoveu o exame dos recolhimentos das contribuições previdenciárias patronal e parte dos servidores devidas pela Prefeitura Municipal de Altinho e pelos Fundos Municipais de Assistência Social e de Saúde.

Verificou-se que as contribuições previdenciárias devidas pela Prefeitura Municipal e pelo Fundo Municipal de Assistência Social eram debitadas pelo Banco do Brasil nas cotas do Fundo de Participação dos Municípios.

Em que pese ao mecanismo de retenção, constatou-se, pelo exame dos Demonstrativos de Recolhimento das Contribuições ao RGPS e dos Demonstrativos de Informações do Banco do Brasil, que não houve o repasse integral das contribuições devidas pela Prefeitura e pela Secretaria de Assistência Social



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

(fls. 553, 554, 824, 825). O valor repassado a menor somou R\$ R\$ 97.892,11. A auditoria não promoveu a segregação dos valores devidos pelo ente e FMAS (vide cálculos: Anexos XVII e XVII-A do relatório às fls. 1006/1007).

Também foi apontado o recolhimento a menor das contribuições patronais devidas pelo Fundo Municipal de Saúde ao RGPS. O montante não repassado foi de R\$ 472.475,49 - vide Demonstrativo de Recolhimento às fls. 926 a 928.

Verificou-se a geração de um débito previdenciário junto ao RGPS, no montante de R\$ 570.367,60, em afronta ao previsto no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que pressupõe ações que preservem o equilíbrio das contas municipais no cumprimento das metas fiscais do ente.

Registre-se que as alegações de defesa referentes ao item em exame não foram objeto de apreciação pela equipe técnica. Passo a analisar:

O defendente alega em sua defesa que:

(...)

O valor devido pela Prefeitura ao final do exercício totalizava R\$ 97.892,11, representando apenas 12% do somatório das contribuições relativas ao exercício de 2011. Destaque-se, referida importância encontra-se totalmente quitada, conforme comprovam as relações de empenhos/subempenhos pagos (ANEXO 12).

Quanto as contribuições devidas pelo Fundo Municipal de Saúde, no valor R\$ de 472.475,49, cabe frisar que o Fundo Municipal de Saúde possuía Gestor próprio, não sendo o Prefeito responsável pelo ordenamento das despesas deste Órgão.

No entanto, por prudência, junta-se a presente defesa cópia dos termos de parcelamento do Fundo Municipal de Saúde (ANEXO 13).

Ademais, o TCE tem se pronunciado favorável a aprovação com ressalvas das contas do Prefeito quando os valores devidos são de pequena expressividade (...).

(...).

Compulsando os autos, pude constatar a existência de incongruência entre as alegações da defesa e os elementos da própria prestação de contas do Sr. José Sávio de Omena, senão vejamos:

I) O defendente alegou que o Fundo Municipal de Saúde possuía gestor próprio, ao qual caberia ordenar as despesas sob exame.

De fato, segundo o documento de fls. 11, a Sra. Nadja Kelly Martins de Menezes estaria autorizada a atuar como ordenadora de despesas da Secretaria Municipal de Saúde.

Ocorre que o adimplemento de contribuições previdenciárias diz respeito a área de suma importância na administração municipal, com



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

repercussão direta no cumprimento das metas legais e constitucionais de gastos, a exemplo dos limites de despesas com pessoal e com educação, não sendo possível ao representante máximo do ente eximir-se da responsabilidade pelo seu acompanhamento.

No caso do débito previdenciário gerado pelo Fundo Municipal de Saúde, os termos do relatório e os dados do demonstrativo de recolhimento constante da prestação de contas revelam que o achado negativo não representa fato isolado, mas omissão quanto ao recolhimento de 100% das contribuições previdenciárias devidas pelo Fundo, sem a devida intervenção e o acompanhamento que seriam exigidos do representante máximo do ente. Omissão de tamanha gravidade deveria resultar, no mínimo, na avocação das atividades de ordenação das despesas delegadas a titular da Secretaria de Saúde, como medida corretiva ainda no curso do exercício auditado. Os dados apontados no relatório não foram contraditados pelo responsável, que apenas alegou a realização de parcelamento do débito, sem indicar motivos justificáveis para o inadimplemento das contribuições não recolhidas. O parcelamento não é causa excludente de responsabilização.

Eis o entendimento sumulado neste Tribunal:

Súmula nº 07. O parcelamento de débitos previdenciários não sana irregularidades praticadas em exercícios anteriores.

Súmula nº 08. Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda na arrecadação.

Registre-se que, em se tratando de contas de governo e delimitada nos termos acima a responsabilidade do Chefe do Executivo Municipal, não seria o caso de notificação da Secretária Municipal de Saúde. Sua conduta como gestora, considerada a segregação das prestações de contas promovida por este Tribunal, somente será apreciada na respectiva prestação de contas, segundo escopo definido pelo setor de fiscalização.

A despeito da alegação do Sr. José Sávio de Omena de que não teria ingerência sobre o recolhimento das contribuições previdenciárias devidas pelo Fundo Municipal de Saúde, verifica-se que ele, na qualidade de representante do município, assinou, no exercício seguinte, pedido de parcelamento dos débitos junto ao Ministério da Fazenda. Sua ação deu-se a posteriori. Nada impedia, contudo, que adotasse medidas corretivas antes de transcorrido todo o exercício financeiro.

Frise-se, ainda, que a simples delegação das atribuições da função de ordenação das despesas não implica, por si só, a impossibilidade de afastamento da autoridade delegada.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Verificamos nos autos a existência de diversos cheques referentes ao recolhimento de contribuições previdenciárias da Secretaria de Educação à conta do IPSAL que trazem a assinatura do Sr. José Sávio de Omena. Além de registros de transações bancárias de transferências assinadas pelo referido agente, atuando sozinho ou juntamente com a Tesoureira, Maria Goretti Batista (vide fls. 416 a 493). Nesse caso, a ordenadora informada na prestação de contas foi a Sra. Simone Margareth de Omena Pessoa, que exerceu, ao longo do exercício auditado, o cargo de Secretária Municipal de Educação (fls. 12). Igualmente, há elementos comprovando a assinatura de cheques pelo Sr. José Sávio de Omena no âmbito do Fundo Municipal de Assistência Social - fls. 749-752.

O Sr. José Sávio de Omena, também, figurou como ordenador de despesas dos empenhos referentes ao parcelamento dos débitos emitidos em 2012 e também figurou como responsável por transações bancárias de quitação de valores objeto de tal parcelamento, como pode ser observado pelos documentos de fls. 1104 e 1107, dentre outros trazidos pela própria defesa em seu Anexo 13.

Registre-se, por fim, que os documentos trazidos pela defesa, referentes ao parcelamento previdenciário junto à Secretaria da Receita Federal, sequer são hábeis a comprovar a integral quitação do débito. Primeiro, as solicitações de parcelamento, assinadas em 2012, previram quitação em sessenta prestações mensais. Segundo, a documentação correspondente à quitação dos parcelamentos (empenhos e guias) diz respeito a débitos gerados em períodos de competência diversos, compreendidos nos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012, conforme exposto na tabela abaixo:

Empenhos	Valor Total Parcelado em R\$	Exercícios	Folhas dos Autos
1560	8.016,05	2009 e 2012	1099
1561	3.128,06	2010, 2011 e 2012	1104
3785	2.730,94	2012	1113
1817	5.698,31	2010 e 2012	1119
1573	4.515,87	2010, 2011 e 2012	1128
1558	7.163,21	2009, 2011 e 2012	1139
3784	5.727,80	2012	1143
Total	36.980,24	-	-

II) Relativamente ao débito previdenciário no total de R\$ 97.822,11, o defendente tentou demonstrar que efetuou posterior quitação. Para tal, efetuou a juntada dos empenhos/subempenhos informados como pagos (fls. 1090 a 1093). Ao examinar os dados consignados em tais documentos, observamos que cuidam de valores



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

de contribuições patronais, em sua maioria referentes às competências de maio/2011, dezembro e 13º salário/2011, ou seja, parte da omissão observada. A auditoria aponta recolhimentos parciais ao longo de todo o exercício auditado. A defesa não foi hábil em demonstrar o pagamento integral dos recolhimentos a cargo da Prefeitura. Da mesma forma, da relação de empenhos informados como pagos pela defesa, referentes a contribuições dos servidores (extraorçamentário), constam apenas valores que perfazem R\$ 19.835,48, também referentes ao 13º salário/2011 e rateio FUNDEB.

Por outro lado, da relação de restos a pagar ao final de dezembro de 2011, fornecida na prestação de contas, verifiquei, apenas a título de contribuição patronal, a existência de valores de restos a pagar que, fora os referentes a exercícios anteriores ao auditado, somaram R\$ 76.993,76, incluindo valores referentes ao mês de dezembro, normalmente objeto de recolhimento no mês seguinte ao de apuração (janeiro de 2012), mas também referentes a outros meses de competência de 2011 (fls. 227/228).

Entendo que a defesa não logrou êxito em comprovar o alegado.

Apesar de mantidos os termos do relatório, entendo que, em se tratando de contas de governo, os valores envolvidos na omissão não seriam suficientes para macular as contas em exame. Cuida-se de omissões parciais nos recolhimentos devidos, observadas em diversos meses de competência, sendo admissível aceitar que tais fatos tenham passado fora do crivo do acompanhamento do Chefe do Executivo municipal. Diferentemente do observado no caso do Fundo Municipal de Saúde, em que, conforme já descrito, ocorreu omissão integral quanto aos recolhimentos das contribuições patronais devidas, sem a adoção de medidas corretivas no curso do exercício auditado.

O recorrente (fls. 02/06), por sua vez, argumenta que "no exercício de 2011, o Município de Altinho passou por uma grave dificuldade financeira, decorrente de motivo de força maior, ocasionada pela enxurrada que afetou a região em que o município se localiza". E acrescenta que "a situação emergencial foi, inclusive, reconhecida pelo Governo do Estado de Pernambuco por meio do Decreto nº 36.071, de 30 de dezembro de 2010, pela Portaria nº 166, de 22 de março de 2011, da Secretária Nacional de Defesa Civil e pelo Ministro de Estado da Integração Nacional, por meio da Portaria nº 739, de 18 de outubro de 2011". E com a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

finalidade de comprovar o alegado o recorrente anexa às fls. 08 a 15 cópias dos referidos documentos.

Aduz o suplicante que "em decorrência desse fenômeno climático, diversos imóveis foram afetados e a população de Altinho, que sobrevive em sua maioria da agropecuária, passou por graves dificuldades, recaindo sobre a Prefeitura o ônus de atenuar a situação, tendo que prover a população afetada o essencial a sobrevivência"; e que por esse motivo "o pagamento das contribuições previdenciárias foi prejudicado, sendo priorizadas as despesas emergenciais para minimizar os danos provocados pelo fenômeno climático da enxurrada".

Argumenta o recorrente que "a Súmula nº 08 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, estabelece como causas ensejadoras de isenção de responsabilidade, nos casos de débitos previdenciários, motivo de força maior e grave queda na arrecadação da receita". E acrescenta que, corroborando com o entendimento da referida súmula, esta Corte de Contas emitiu parecer "recomendando a aprovação com ressalvas das contas do Prefeito de Riacho das Almas, exercício de 2012, reconhecendo como motivo de força maior a decretação da situação de emergência do município, decorrente da forte estiagem", e transcreve a ementa do referido Parecer Prévio.

Por fim, alega analogia entre o ocorrido nos dois municípios, uma vez que "por motivo de força maior, destinou os recursos para cobrir despesas emergenciais em detrimento de outras, inclusive as contribuições previdenciárias", e requer que sejam acolhidos os argumentos da defesa, fazendo prevalecer a uniformidade das decisões no âmbito desta Corte de Contas, julgando regulares as contas.

A princípio, temos que o parcelamento previdenciário não afasta a ocorrência da irregularidade, considerada grave por esta Corte de Conta. Porém, de acordo a Súmula nº 08 do Tribunal de Contas de Pernambuco, o parcelamento dos débitos previdenciários isenta de responsabilidade o gestor quando for demonstrada a ocorrência de força maior.

*Súmula nº 08. Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, **salvo se demonstrar força maior** ou grave queda na arrecadação.*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Analisando a documentação apresentada pelo recorrente às fls. 08/15 (Decreto Estadual nº 36.071/2010, Portaria nº 166/2011 da Secretária Nacional de Defesa Civil e Portaria nº 739/2011 do Ministro de Estado da Integração Nacional), verificamos que a mesma comprova a decretação de estado de emergência, devido à enxurrada que afetou o município.

Entretanto, é preciso destacar que o recorrente não comprovou a quitação ou inclusão em parcelamento de todo o valor questionado pela auditoria, concernente a 2011. Este aspecto foi mencionado no voto condutor do acórdão recorrido (fls. 1189/1190). O recurso, portanto, não atacou este fundamento do aresto combatido, de modo que não está comprovada a regularização, ainda que posterior, do débito previdenciário.

Além disso, em sede de defesa prévia, o interessado afirmou que o valor devido pela Prefeitura havia sido quitado, mas que, relativamente às contribuições devidas pelo Fundo Municipal de Saúde (FMS), no valor de R\$ 472.475,49, caberia frisar que o FMS tinha gestor próprio, não sendo o Prefeito responsável pelo ordenamento das despesas naquele órgão (fl. 1035). Partindo desta premissa, se as contribuições da Prefeitura foram quitadas, não havendo impedimento para tanto, e, ao mesmo tempo, a ausência de recolhimento das contribuições do FMS não foi de responsabilidade do Prefeito, então não parece que a enxurrada teria sido o motivo determinante para a ausência de recolhimento.

Neste contexto, o recurso não merece prosperar.

4. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina, preliminarmente, pelo conhecimento do presente recurso e, no mérito, pelo desprovimento.

É o parecer."

Não merece reparos a análise proferida pelo Órgão Ministerial, acolho-a, portanto, como minhas razões de votar.

Reforço, entretanto, que os dois *considerandos* que fundamentaram o Parecer Prévio pela rejeição das contas do recorrente foram a extrapolação do limite de despesas de pessoal e a ausência de recolhimentos das contribuições patronais devidas pelo FMS ao RGPS. Para a primeira irregularidade, o recorrente não apresentou nenhum argumento novo, limitando-se a repisar as mesmas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

teses defensivas já corretamente afastadas no julgamento originário.

E quanto à questão previdenciária, o interessado traz, em sede recursal, a justificativa de que em 2011 o município de Altinho passou por uma grave dificuldade financeira, decorrente de motivo de força maior, ocasionada pela enxurrada que afetou a região, tendo a situação emergencial sido reconhecida pelos Governos Estadual e Federal e anexa cópias do Decreto e Portarias para comprovar a situação.

Apesar de restar caracterizada a situação de emergência pela qual passou o município, entendo que esta não é suficiente para elidir a irregularidade, pois a despeito da alegada crise financeira enfrentada pelo município; verifiquei, em consulta ao site do SISTN, que as receitas correntes do município de Altinho tiveram um incremento de 2010 para 2011 de mais de 5 milhões de reais, ou seja, houve aumento de receitas e não queda como alegado pelo recorrente. Ademais, da análise dos demonstrativos contábeis que compõem a sua prestação de contas, observei às fls. 84 e 175 dos autos originais que foram realizadas despesas superiores a 800 mil reais com a contratação de eventos artísticos, valores esses bem superiores ao montante necessário para a quitação das obrigações junto ao INSS. Concluo, portanto, que a alegada dificuldade financeira como justificativa para não cumprimento de obrigações legais junto a Previdência não merece prosperar.

Pelo exposto,

CONSIDERANDO o Parecer MPCO nº 00186/2015;

CONSIDERANDO que as justificativas do recorrente não são aptas a alterar o julgamento original proferido;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 77, inciso I, parágrafos 3º, 4º e 78 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

Voto, preliminarmente, pelo **conhecimento** do presente Recurso Ordinário e, no mérito, **nego-lhe provimento**, mantendo, na íntegra, os termos da deliberação atacada.

OS CONSELHEIROS CARLOS PORTO, MARCOS LORETO, DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR, RANILSON RAMOS E ALDA MAGALHÃES VOTARAM DE ACORDO



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

COM O RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO DA
PAIXÃO PIMENTEL.
APGN/LMF