

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

35º SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 09/11 /2023

PROCESSO TCE-PE N° 21100419-4

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Canhotinho

INTERESSADOS:

FELIPE PORTO DE BARROS WANDERLEY LIMA JÚLIO TIAGO DE CARVALHO RODRIGUES (OAB 23610-PE)

RELATÓRIO

Relator Original: Conselheiro Carlos Neves

Prestação de contas de governo do Prefeito do Município de Canhotinho, Sr. Felipe Porto de Barros Wanderley Lima, atinente ao exercício de 2020, com vistas à emissão de Parecer Prévio, na forma prevista pelo art. 86, § 1º, III, da Carta Estadual e art. 2º, II, da Lei Estadual 12.600/04 (LOTCE-PE).

As contas de governo são o instrumento através do gual o Chefe do Executivo de qualquer dos entes da Federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. São contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental e a política fiscal e previdenciária. a demonstrar os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para saúde, educação,

despesas com pessoal em repasse ao Legislativo, bem como o atendimento às normas que tratam da transparência da administração pública.

Ressalto, assim, que este processo não abrange todos os atos do Prefeito, adstrito apenas à verificação dos limites legais e constitucionais necessários à emissão de Parecer Prévio para dar cumprimento às normas retrorreferidas.

A análise inicial das contas foi consolidada em Relatório de Auditoria - RA. apontando as seguintes irregularidades (Doc. 82):

Gestão Orçamentária

- .Baixa arrecadação de Receita de Capital (Item 2.1)
- .Programação Financeira e Cronograma de Execução Mensal de Desembolso deficientes (Item 2.2)
- .LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais (Item 2.2)
- .Deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 8.876.472,18, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3)

Gestão Financeira e Patrimonial

- .Deficit financeiro de R\$ 2.741.845,47 (Item 3.1)
- .Saldo negativo em contas do Quadro de Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/ aplicação de recursos (Item 3.1)
- .Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1)
- .Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1)
- .Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 6.470,22 (Item 3.4)
- .Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 68.594,61 pertencentes ao exercício (Item 3.4)
- .Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5)

Gestão Fiscal

- .Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2)
- .Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais (Item 5.2)
- .Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4)
- .Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4)

Gestão da Educação

- .Descumprimento do limite máximo de 5% do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte (Item 6.3)
- .Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3)

Gestão Previdenciária

.RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -5.806.163,28, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1)

- .RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 65.960.752,32 (Item 8.2)
- .Recolhimento menor que o devido de contribuições patronal normal e suplementar (Item 8.4)
- .Adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (Item 8.3)

Gestão da Transparência

.Nível "Moderado" de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9)

Transição do Governo

.Descumprimento de disposições normativas concernetes à transição municipal (Item 10).

Notificado, o Prefeito apresentou defesa (Doc. 90).

É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Este processo tem por objeto a emissão de Parecer Prévio para subsidiar o julgamento das contas de governo do Prefeito do Município de Canhotinho, competência conferida ao Tribunal de Contas na forma estabelecida pelos artigos 31, §§ 1º e 2º e 71, I c/c o art. 75 da Constituição Federal.

Não se deve confundir com a competência conferida no art. 71, II da Constituição Federal de julgamento pelos Tribunais de Contas das contas de gestão dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, nas quais o Prefeito, dependendo da forma de sua atuação, pode ser inserido.

As contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da Federação expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo.

Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e



previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Por conta disso, o presente processo não deve abranger todos os atos do gestor, mas apenas as verificações necessárias para a emissão de Parecer Prévio pelo TCE/PE, em cumprimento ao inciso I do artigo 71 (c/c o artigo 75) da Constituição Federal e ao artigo 86, §1º, III da constituição Estadual, e ao artigo 2º, II da Lei Estadual 12.600/04.

De pronto, ressalto que esta prestação de contas pertence ao exercício de 2020, ano em que foi decretado Estado de Calamidade Pública em decorrência da Pandemia de Covid-19 em 19/03/2020. Sendo assim, por medida de racionalidade e economia processual, somente me aterei sobre as irregularidades que podem ser consideradas relevantes no julgamento das presentes contas. Assim, desprezarei as irregularidades que não repercutem na presente prestação de contas.

Vale destacar que conforme a tabela de limites constitucionais e legais do Relatório de Auditoria, os seguintes limites constitucionais e legais não foram obedecidos: Despesa Total com Pessoal e Repasse de Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício. As irregularidades serão apresentadas em confronto com as alegações da defesa, senão vejamos:

DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A Auditoria apontou:

- .Baixa arrecadação de Receita de Capital (Item 2.1);
- .Programação financeira deficiente (Item 2.1);
- .Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2);
- 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 2.2); e
- .Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 8.876.472,18, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas.

A defesa alegou:

.Que o total da Receita Arrecadada no exercício foi no valor de R\$ 57.059.470,37, sendo que desse total, R\$ 53.069.168,19 foram derivados de transferências:

.Que as receitas tributárias próprias perfizeram o valor de R\$ 2.584.981,02, equivalentes a 3,83% das receitas orçamentárias arrecadadas, sendo sua renda própria insuficiente para arcar com todos os encargos sociais;



.Que é relevante salientar que o exercício da presente prestação de contas ocorreu durante a pandemia global de COVID-19 e que pandemia acarretou em dificuldades econômicas generalizadas, afetando a capacidade de prever e coletar receitas, o que poderia ter contribuído para a estimativa de receita de capital superestimada;

.Que houve o devido envio da programação financeira pelo Município (Doc. 67);

.Que da análise dos gráficos 2.2b e 2.2c (Doc. 82 - fl. 12) nota-se que houve um aumento expressivo nos gastos relacionados à saúde, bem como também se notou um ligeiro acréscimo nas despesas relacionadas a investimentos diversos e também em relação ao urbanismo. Houve também um aumento em relação às despesas de pessoal e encargos sociais, e nos investimentos, enquanto que houve uma redução significativa nos gastos com outras despesas correntes e com educação;

.Que devido a pandemia de COVID-19 houve uma aumento dos gastos relacionados à saúde, o que incluiu investimentos em infraestrutura, aquisição de equipamentos e insumos médicos, além da necessidade de reforço no quadro de profissionais de saúde;

.Que o acréscimo nas despesas relacionadas ao urbanismo foram necessários devido a investimentos para adequação e adaptação do Município ao novo cenário;

.Que a redução nos gastos com outras despesas correntes e com educação pode ser entendida, em parte, pelo fechamento temporário de escolas e pelo redirecionamento de recursos para áreas de maior urgência durante a pandemia;

.Que certas despesas realizadas no início do ano de 2020, especificamente as relacionadas a eventos comemorativos e festas foram efetuadas antes do início oficial da pandemia (Doc. 76);

.Que o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso foi encaminhado na prestação de contas do Município (Doc. 22) e que as condições impostas pela pandemia distorceram a previsibilidade da arrecadação e dos gastos, criando um cenário no qual a projeção de gastos baseada na menor receita arrecadada dos anos anteriores não foi capaz de se adequar;

.Que a própria Lei seguer determina qualquer limitação a abertura de créditos suplementares e que a LOA 2020 (Doc. 45) autorizou a abertura de créditos suplementares por decreto até o limite de 40% da despesa fixada (R\$ 73.800.000,00), o que corresponde ao total de R\$ 29.520.000,00.

.Que foram abertos créditos suplementares no montante de R\$ 42.959.212,70, o que representou 58,21% da despesa fixada e que não foram abertos créditos suplementares sem autorização do Poder Legislativo;



.Que a pandemia da COVID-19 foi reconhecida como calamidade pública pelo Congresso Nacional em março de 2020, o que permitiu a utilização de créditos extraordinários para o enfrentamento da crise, conforme realizado pelo Município através do Decreto 27/2021, visando conter a situação totalmente imprevisível e emergencial; e

.Que em nenhum momento a gestão ignorou os deveres de publicidade de equilíbrio das contas públicas, de modo que, além de não ter sido extrapolado o limite para abertura de novos créditos, o valor representou um incremento de 1,47% em relação ao orçamento inicial.

.Que apesar do déficit de execução orçamentária, o Município apresentou um resultado inexpressivo, quando comparamos a receita e a despesas, que perfaz apenas 13,15% e precisa ser contextualizado à luz dos desafios inéditos e sem precedentes da pandemia de COVID-19.

.Que o Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA) em 2020 foi de 0,91, indicando que o Município arrecadou R\$ 0,91 para cada R\$ 1,00 previsto e este valor abaixo do previsto está diretamente ligado à retração econômica causada pela pandemia;

.Que, em que pese a ocorrência de um déficit orçamentário no montante de R\$ 2.741.845,47, se comparada com o total da receita recebida em 2020 (67.513.804,23), tal déficit representa apenas 4,06% da receita anual, não representando um risco acentuado ao equilíbrio orçamentário;

.Que o art. 22 da LINDB, estabelece que no julgamento do Gestor deve ser ponderado os obstáculos e as dificuldades reais vivenciados e pleiteia pela reconsideração do apontamento para que seja relevado ao campo das recomendações.

Da nossa análise quanto a gestão orçamentária

De pronto, percebo que houve distorções dos preceitos da LOA, que deveria ser um instrumento legal de planejamento da Administração Pública, conforme previsto no artigo 37, 167, V e VI da Constituição Federal. Isto porque, o valor da receita de capital prevista como o valor da despesa autorizada na LOA para o exercício de 2020 foram superestimadas, o que evidencia a ausencia de planejamento para a elaboração da Lei Orcamentária Anual - LOA.

As deficiências na elaboração dos demonstrativos em apreço prejudicam o controle eficiente e eficaz dos gastos públicos do Município. Um dos objetivos da Programação Financeira é compatibilizar a realização de receitas com execução de despesas, correspondendo ao fluxo de caixa para o exercício de referência, enquanto o Cronograma Mensal de Desembolso consiste no desdobramento das dotações fixadas na LOA em metas mensais de desembolso, com base na existência e efetivo ingresso de receitas.

Assim sendo, a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso permitem o controle do gasto público frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita. Trata-se, portanto, de importantes instrumentos de gerenciamento de despesas públicas. Conforme determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 9º, ao final do bimestre o Município deverá fazer a limitação de empenho caso a realização de receita não suporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

De fato, as deficiencias na elaboração de tais demonstrativos prejudica a gestão dos gastos públicos do Município. Persistem as falhas passíveis de determinação.

Quanto a abertura de créditos suplementares, entendo que a autorização de abertura de créditos suplementares de 40% sobre o total estimado configura ameaça aos cofres municipais fundamentalmente por autorizar realização de novos gastos com base em receitas superestimadas. Mesmo inexistindo limite máximo para abertura de créditos suplementares, deve o Gestor se basear em receitas reais, não superestimadas e desconexas da realidade, em ordem a evitar endividamento público e o comprometimento fiscal das gestões futuras.

Sendo assim, ainda que seguido todo o trâmite legal para aprovação da LOA, não é razoável que se autorize o Gestor a, unilateralmente, proceder a despesas da ordem de quase metade do orçamento aprovado. A fixação de percentual elevado flexibiliza demasiadamente o orçamento, a comprometer o planejamento inicialmente aprovado.

Em conclusão, resta comprovada a demasiada fragilidade na elaboração e no planejamento do orçamento, bem assim a afronta a importantes normas da LRF, a desfigurar característica essencial do Orçamento-Programa, qual seja, a de ser peça de planejamento, gerência e controle das finanças públicas.

Quanto ao deficit de execução orçamentária no valor de R\$ 8.876.472,18 (despesas em volume superior a arrecadação das receitas) correspondente a mais de 13% do orçamento inicial, considero um percentual relevante que compromete o patrimonio.

Contudo, o deficit de execução orçamentária, por si só, não é irregularidade, ele é previsto dentro das metas fiscais e ocorre em praticamente todos os Municípios do Estado de Pernambuco, e, em grande parte, decorrem da crise fiscal do Estado brasileiro.

Os demais achados na gestão orçamentária nao constituem motivo para rejeição de contas.

DA GESTÃO FINANCEIRA



A Auditoria apontou:

- Deficit financeiro de R\$ 2.741.845,47 (Item 3.1)
- .Saldo negativo em contas do Quadro de Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/ aplicação de recursos (Item 3.1)
- .Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1)
- .Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1)
- .Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 6.470,22 (Item 3.4)
- .Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 68.594,61 (Item 3.4)
- Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5)

A defesa fez as seguintes alegações:

.Que o Balanço Patrimonial e controles contábeis são eficientes seguem a metodologia estabelecida pela Portaria Conjunta STN/SOF 06/2018, inexistindo ineficiência, pelo que se requer que seja reconsiderado o apontamento.

.Que é assente nessa Casa que as falhas formais não constituem motivo para rejeição da contas;

.Que embora o Município tenha apresentado uma incapacidade financeira, o equilíbrio financeiro do Município melhorou expressivamente no exercício sob análise, conforme Tabelas 5.4a dos Relatórios de Auditoria dos Processos TC 18100434-3, 19100262-8 e 20100251-6;

.Que as tabelas apresentadas evidenciam um expressivo aumento na disponibilidade financeira, totalizando R\$ 12.125.638,65, entre os anos fiscais de 2017 e 2019 e que essa melhoria reflete o árduo trabalho e dedicação na recuperação da saúde financeira do Município;

.Que mesmo com o aumento do déficit em relação a 2019, a disponibilidade financeira do Município melhorou em impressionantes 79,28% quando comparada ao ano de 2017; e

.Que sejam levados em consideração os esforços empreendidos durante o exercício financeiro de 2020, assim como os obstáculos financeiros decorrentes da pandemia de COVID-19.

Quanto ao RGPS, a defesa fez as seguintes alegações:



.Que os desafios previdenciários que o Município vem enfrentando não são um fenômeno isolado, mas sim um reflexo do problema nacional enfrentado por todos os entes da federação. A atual dinâmica demográfica, com o envelhecimento da população, aliada à dificuldade de atrair e reter servidores contribuintes para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), exerce uma pressão considerável sobre o sistema previdenciário;

.Que o valor das contribuições devidas ao RGPS constitui uma fração inexpressiva da totalidade das obrigações do Município; e

.Que o Demonstrativo da Dívida Fundada (Doc. 11) evidencia o pagamento de parcelamentos no valor total de R\$ 209.333,18 em 2020.

Da nossa análise quanto a gestão financeira

Quanto ao recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuição dos servidores e patronal nos valores de R\$ 6.470,22 e R\$ 68.594,61, considero imateriais os percentuais correspondentes a 0,04% e 0,50% das contribuições totais devidas (RGPS + RPPS = R\$ 13.617.506,60), respectivamente.

Quanto ao deficit financeiro no montante de R\$ 2.741.845,47, evidenciado no Quadro do Superavit/Déficit do Balanço Patrimonial, cabe ao gestor municipal providenciar a adoção de controles da despesa por fonte/aplicação de recursos mais eficiente, para evitar tal situação.

Outrossim, a incapacidade de honrar imediatamente compromisso curto prazo apenas denota gastos maiores do que se poderia quitar, a evidenciar, ainda mais, o mau planejamento governamental.

Quanto ao repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores, considero que não não foi expressivo o montante de recursos de duodécimos não repassados ao Legislativo local.

Com relação aos demais apontamentos, restam mantidos.

DA GESTÃO FISCAL

- .Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF
- .Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais
- Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio
- .Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa



O Relatório de Auditoria aponta que o saldo da Disponibilidade de Caixa líquida (linha E), no valor de R\$ 1.671.834,45 não era suficiente para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados de R\$ 4.430.047,52 e que a Administração não deixou recursos suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados (Tabela 5.4a -Doc. fl. 59).

Na tabela 5.4b, o saldo da Disponibilidade de Caixa Líquida (R\$ -1.799.791,48) é superior ao valor dos Restos a Pagar não processados no exercício (R\$ 2.755.148,81). Contudo, na medida em que essas informações por fontes, vinculadas e não vinculadas, não foram apresentadas corretamente no Anexo 5 do RGF (Doc. 77), não é possível aferir se a inscrição de restos a pagar não processados atendeu à LRF.

A Auditoria aponta ainda que o gestor assumiu obrigações, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, ferindo o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal no valor de R\$ 2.972.808.49.

A defesa alegou:

.Que o Decreto Legislativo Federal 6/20 e o Decreto Legislativo Estadual 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 2020:

.Que o art. 23 da LRF versa sobre os prazos para recondução da Despesa Total com Pessoal e as sancões ao ente nacional em caso de não obediência desses prazos, os Municípios pernambucanos, para o exercício de 2020, estão dispensados da necessidade de retorno da DTP aos limites previstos;

.Que o reconhecimento do estado de calamidade pública em virtude da pandemia de COVID-19 trouxe impactos significativos para diversos setores da sociedade, incluindo o setor público e que foram necessárias algumas alterações nos prazos para recondução da Despesa total com Pessoal, a fim de garantir a continuidade dos serviços públicos essenciais;

.Que o Decreto Legislativo Federal 6/20, publicado em março de 2020, reconheceu o estado de calamidade pública em todo o território nacional, com efeitos até 31 de dezembro de 2020 e o Decreto Legislativo Estadual 9 /20, reconheceu o estado de calamidade pública no estado de Pernambuco, com efeitos até a mesma data:

.Que uma das medidas adotadas em decorrência desse reconhecimento foi a alteração dos prazos para recondução da Despesa total com Pessoal;

.Que a LRF também prevê que, em situações de calamidade pública, os prazos para recondução da despesa total com pessoal podem ser ampliados;

.Que com a publicação dos decretos legislativos esse prazo foi ampliado para seis quadrimestres, passando os entes federativos a ter um prazo maior para adequar suas despesas com pessoal à receita corrente líquida, sem sofrer as sanções previstas na LRF;

.Que essa ampliação dos prazos não significa uma autorização para que os entes federativos aumentem suas despesas com pessoal de forma indiscriminada, sendo necessário que adotem medidas efetivas para garantir o equilíbrio fiscal e a continuidade dos serviços públicos essenciais;

.Que foram tomadas medidas como a revisão de contratos e convênios e a adoção de políticas de contenção de gastos;

.Que a pandemia da Covid-19 forçou a gestão a realização de contratação de pessoal visando combater os efeitos pandêmicos;

.Que em todo o exercício de 2020 foi mantida a DTP bem abaixo do limite mínimo, demonstrando assim compromisso com as responsabilidade fiscal, e, tão somente no 3º Quadrimestre de 2020 é que houve ultrapassagem deste limite;

.Que houve grande esforço, dentre os quadrimestres do exercício de 2020, para manter uma quantidade razoável de servidores públicos, sobretudo pelos serviços de saúde e de educação;

.Que quanto a tese da Auditoria de que as despesas empenhadas entre maio e dezembro de 2020 no montante de R\$ 2.972.808,49, listadas como restos a pagar, poderiam ter sido evitadas, vamos esclarecer uma a uma (Tabela 5.4d - fl.62);

.Que o montante de R\$ 2.972.808,49 de despesas empenhadas entre maio e dezembro de 2020, listadas como restos a pagar foram para os seguintes serviços: 1) Serviços necessários para instalação de indústria de carne no Município, a Masterboi, que incluem serviços de terraplanagem, serviços de capacitação dos cidadãos cursos para а trabalharem frigorífico, desapropriação de terreno visando o alargamento de via entre outros e; 2) Serviços de assessoria advocatícia e judicial, posto a necessidade de representação judicial do município para garantir a defesa dos interesses públicos e a recuperação de valores devidos através de execuções fiscais;

.Que a Masterboi é o maior frigorífico industrial do Nordeste, com um investimento previsto superior a R\$ 120 milhões, além da geração de 800 empregos diretos e 3,5 mil indiretos, sendo uma oportunidade de ouro para o desenvolvimento do Município e da região e que em um Município pequeno e pobre, a instalação de uma indústria pode representar uma grande oportunidade de desenvolvimento econômico e social, criação de empregos diretos e indiretos, aumento da arrecadação de impostos e a dinamização da economia local;



.Que a representação judicial dos Municípios é fundamental para garantir o recebimento dos créditos tributários e não tributários devidos que contribuem para a redução da inadimplência e para o aumento da arrecadação municipal, possibilitando a realização de investimentos em áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura; e

.Que a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira, infelizmente, é comum em muitos Municípios brasileiros, principalmente em razão da falta de recursos para arcar com os custos da prestação de serviços advocatícios através de consultoria própria.

<u>Da nossa análise quanto a gestão fiscal</u>

Quanto a questão da despesa de pessoal, desrespeitar o limite de gastos com pessoal de 54% da receita corrente líquida constitui irregularidade grave, pois contraria diretamente o preceito Lei Complementar 101/2000 -Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, é importante destacar que o Município ainda estava no prazo para o reenquadramento do limite. Pesa ainda em favor do interessado, a calamidade pública provocada pela Pandemia da Covid-19, que não retira a obrigatoriedade de o Município de respeitar o limite de gastos de pessoal previsto no art. 169 da Constituição Federal c/c o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00), mas suspende os prazos para recondução da Despesa Total com Pessoal, assim como as sanções institucionais ao ente nacional.

Sendo assim, o desenguandramento do limite com despesas de pessoal no 3º quadrimestre é fato, contudo, já é pacífico o entendimento de que, havendo prazo para reenquadramento, a irregularidade não possui o condão de macular a presente prestação de contas.

Quanto a inscrição em restos a pagar e a burla ao artigo 42, a defesa pouco esclarece sobre a irregularidade, apenas cita a crise economica.

Diante da materialidade do valor das despesas novas citadas pela Auditoria no montante de R\$ 2.972.808,49, que foram exemplificativas, analisamos o Anexo V-A - Relação Consolidada de Restos a Pagar Processados e Não Processados Inscritos no Exercício, e verificamos a existência de várias despesas inscritas entre janeiro a maio de 2020, despesas estas que não entram no cálculo do artigo 42 cujo valor somou R\$ R\$ 1.090.441,14. Sendo assim, expurgamos o valor dos restos a pagar inscritos até maio de 2020 e ainda restou o valor de R\$ 1.882.367,35 inscritos no exercício, o que representa 2.46% das despesas totais empenhadas (R\$ 76.390.276,41) e infringe o citado artigo. Sendo assim, entendo que a irregularidade pesa no Vale ressaltar que a inexistência de julgamento destas contas. disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO



- Descumprimento do limite máximo de 5% do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte (Item 6.3).
- Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

O Relatório de Auditoria aponta que a Prefeitura de Canhotinho alcancou o percentual de 14,77% dos recursos recebidos como saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício, valor este que supera a margem de 5% prevista pela Lei Federal11.494/2007.

A defesa alegou:

- .Que a situação sem precedentes pela pandemia da COVID-19 forçou os gestores a adaptar rapidamente o modelo de ensino para um formato remoto, exigindo novas estratégias e recursos;
- .Que as restrições sanitárias impostas pela pandemia levaram ao fechamento das escolas e à interrupção das atividades educacionais presenciais e exigiram um reajuste na destinação dos recursos do FUNDEB, como a aquisição de equipamentos e tecnologias para viabilizar o ensino à distância;
- .Que embora tenhamos atingido um saldo de 14,77% dos recursos do FUNDEB, esse percentual deve ser visto no contexto desses desafios extraordinários:
- .Que as despesas inscritas como Restos a Pagar no ano de 2020, mesmo aquelas vinculadas ao FUNDEB, podem ser legalmente quitadas com recursos próprios do Município; e

.Que a Administração agiu dentro das normas fiscais e contábeis ao inscrever os mencionados Restos a Pagar.

Da nossa análise da gestão da educação

Houve aplicação dos limites constitucionais e legais de educação. Entendo que não persistem irregularidades de maior gravidade a comprometer essas contas.

DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

- .RPPS em deseguilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -5.806.163,28, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).
- .RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 65.960.752,32 (Item 8.2)
- Recolhimento menor que o devido das contribuições patronal e suplementar (Item 8.4).



.Adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (Item 8.3).

Quanto ao RPPS, a defesa fez as seguintes alegações:

.Que quando o gestor atual assumiu a administração do ente público, ele já se deparou com esse cenário de desequilíbrio financeiro relacionado às contas do RPPS;

.Que ao somarmos as alíquotas, atingimos um montante desproporcionalmente alto, onerando os cofres públicos e forçando o direcionamento de uma parcela substancial da receita municipal à Previdência, em detrimento de outras obrigações legais e constitucionais;

.Que devido ao ônus significativo que a contribuição patronal representa para o RPPS, o Município não conseguiu efetuar todos os repasses, priorizando a alocação de recursos para serviços essenciais como educação e saúde; e

.Que não deve ser responsabilizado pela crise previdenciária generalizada no País, fruto de fatores como o envelhecimento da população, a longevidade estendida dos beneficiários, o Plano de Cargos e Carreiras dos Profissionais do Magistério, o piso nacional dos professores, os efeitos dos direitos adquiridos às regras transitórias de aposentadoria que sobrecarregam o fluxo de caixa da previdência, entre outros aspectos que estão além do controle do Gestor.

<u>Da nossa análise quanto a gestão previdenciária</u>

Quanto as alegações relativas ao reajuste do salário mínimo, ao aumento do piso salarial dos professores, assim como as demais alegações apresentadas, entendo que não justifica o não pagamento das obrigações tendo em vista que tais despesas são previsíveis.

Além do mais, a defesa não contestou os cálculos realizados pela Auditoria. Sendo assim, deixou de ser repassado ao Instituto de Previdência do Município de Canhotinho o montante de **R\$ 2.851.326,72**, referente as contribuições patronais, que corresponde a **20,93**% das contribuições totais devidas (RGPS + RPPS = R\$ 13.617.506,60).

É sabido que nas contas de governo a questão do não recolhimento das contribuições previdencáiras é analisada sob o prisma do nível de endividamento, logo, no presente caso, ao não recolher as contribuições patronais ao RPPS houve incremento no endividamento do Município. Além disso, o recolhimento menor que o devido da contribuição patronal impactou negativamente o déficit previdenciário, em virtude de deixarem de ingressar receitas previdenciárias, repercutindo em avaliações atuariais futuras.

Quanto a Previdência Própria e Geral, no gráfico 8.1 do Relatório de Auditoria (Doc. 82 - fl. 89) consta um resultado previdenciário deficitário no

valor de R\$ -5.806.163,28 e que a situação de desequilíbrio financeiro não foi prevista nos cálculos atuariais. O resultado previdenciário negativo do exercício foi influenciado, principalmente, pelo recolhimento menor que o devido de contribuições patronais e pela não adoção de alíquota de equilíbrio sugerida pelo Atuário. Tais fatos culminaram com a incapacidade do RPPS, no exercício, de acumular recursos para honrar os pagamentos futuros dos benefícios previdenciários.

Acrescenta-se à existência de deficit previdenciário, o fato de que o RPPS de Canhotinho já não possuir mais recursos financeiros acumulados para cobrir a diferença entre receitas e despesas, ficando dependente de repasses do tesouro municipal para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários. Além do mais, as transferências para cobertura de insuficiência financeira, suportadas pelo erário municipal, são crescentes e consomem parcela cada vez maior dos recursos públicos municipais.

DA TRANSPARÊNCIA

A defesa alegou a melhora expressiva que o Município apresentou em seu índice de transparência em relação ao ano de 2018, passando de 0.51 para 0.70 e reafirma o seu compromisso em observar e cumprir as normativas estabelecidas na Lei Complementar 101/2000 (LRF), na Lei Complementar 131/2009, nos Decretos Federais 7.185/2010 e 7.724/2012, e na Lei 12.527/2011 (LAI).

Da nossa análise

A irregularidade é passível de determinação. Vale ressaltar que os Processos TC 1621011-6 e 1751705-9, já instaurados nesta Casa sobre a transparência da gestão da Prefeitura de Canhotinho foram julgados irregulares.

DA TRANSIÇÃO DE GOVERNO

A defesa alegou que o ano de 2020 foi profundamente marcado pela pandemia mundial de Covid-19, que impôs desafios sem precedentes à gestão municipal e que o movimento gerado pelas eleições causou um aumento significativo nos casos de Covid-19, o que exigiu a mobilização urgente de recursos e atenção da gestão municipal e que esta situação emergencial dificultou ainda mais a execução adequada das atividades relacionadas à transição de governo. E reconhece, em relação ao art. 2º da Resolução TC 27/2016, que a gestão não conseguiu cumprir o prazo para envio dos nomes dos servidores designados para a comissão de transição e que todas as outras exigências da Lei Complementar Estadual 260/2014 foram atendidas pela administração, assegurando assim a transparência e a continuidade dos trabalhos.

Em uma análise global da situação do Município, merecem destaque o cumprimento dos valores e limites constitucionais de educação e saúde senão vejamos:

Educação: Houve a aplicação de 28,15% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212, assim como a aplicação de 67,44% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;

Saúde: Houve a aplicação de 20,71% das receitas nas ações e serviços públicos de saúdsaúde, cumprindo o disposto no art. 7°, da Lei Complementar Federal 141 /2012; Dívida consolidada líquida: A Dívida consolidada líquida – DCL esteve no exercício de 2020 em ...% da RCL, nos limites preconizados pela Resolução 40/2001 do Senado Federal;

Contudo, permanecem as seguintes irregularidades: a ausencia de recolhimento das contribuições patronais representado 20,93% das contribuições totais devidas (RGPS + RPPS), despesas no montante de R\$ 1.882.367,35 inscritas no exercício nos dois últimos quadrimestres, o que representa 2,46% das despesas totais empenhadas e a situação complicada do Regime Próprio de Previdência Social.

É certo que o ano de 2020 se desvelou atípico. No Brasil, assim como no resto do mundo, o perigo veio pelo ar. Os efeitos econômicos e financeiros da pandemia da Covid-19, deflagrada em meados de março, fizeram-se sentir em todos os cantos do País. Inúmeras empresas privadas não tardaram a fechar suas portas. Por sua vez, os entes públicos se viam com o dever de destinar parte do dinheiro público, já tão escasso em Municípios interioranos de pequeno porte, para o combate ao Novo Coronavírus.

De modo complementar, a União promoveu transferências em virtude da demanda de verbas para a construção de unidades de saúde, contratação de enfermeiros e médicos e para compra de insumos.

Em virtude de tais circunstâncias, entendo pela aplicação dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no julgamento das contas referentes ao exercício de 2020, ainda mais, força do art. 22 da LINDB.

No caso concreto, a contextura excepcional não passou despercebida. Realço, por exemplo, que a ultrapassagem do teto fixado na LRF para os gastos com pessoal foi relevada à seara das determinações, na esteira do posicionamento majoritário deste Tribunal, visto que o Município possuia prazo para reenquadramento. Além do mais, o contexto excepcional da pandemia suspende os prazos para recondução da Despesa Total com Pessoal, assim como as sanções institucionais ao ente nacional, em caso de não obediência aos prazos, segundo o art. 65 da LRF.

Entendo que a pandemia não pode ser lida como um "cheque em branco" para gestores municipais disporem dos recursos públicos como melhor lhes



aprouver, como se pairassem sob um estado de suspensão da ordem jurídica. Desse modo, entendo que o Município não poder ser gerido com inobservância de preceitos basilares da administração pública,

Ademais, a realização de despesa com recursos ordinários, sem disponibilidade financeira, nos dois últimos quadrimestres do exercício no valor de **R\$ 1.882.367,35** infringindo o art. 42 da LRF se potencializa com a inscrição de restos a pagar processados do exercício sem disponibilidade de caixa no valor de R\$ 2.759.923,07. Ressalto que 2020 foi ano de eleições municipais.

Diante do exposto, entendo que no caso concreto existiram alguns achados negativos de natureza grave, contudo, à luz dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade e no contexto global dessas contas, considero que tais irregularidades devem ser atenuadas quando da formação de juízo de valor acerca das contas de governo ora em exames e opino pela aprovação, ainda que com ressalvas.

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO. INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR SEM DISPONIBILIDADE DE CAIXA-DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 42. CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS - RPPS. PANDEMIA DA COVID-19-ATENUANTE. REGULAR COM RESSALVAS.

1. No contexto global desta prestação de contas, a ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo (PANDEMIA DA COVID-19) configura atenuante as irregularidades apontadas.

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;

Felipe Porto de Barros Wanderley Lima:



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

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e defesa apresentada;

CONSIDERANDO que, com exceção do limite de gastos com despesa de pessoal, os limites constitucionais e legais foram cumpridos;

CONSIDERANDO que o deficit de execução orçamentária no valor de R\$ 8.876.472,18 (despesas em volume superior a arrecadação das receitas) correspondeu a 13% do orçamento inicial;

CONSIDERANDO as falhas e reincidências referentes à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e transparência;

CONSIDERANDO que houve extrapolação ao limite de gastos com pessoal no 3º quadrimestre de 2020, atingindo o percentual de 63,38% da Receita Corrente Líquida – RCL;

CONSIDERANDO, no entanto, que o Muncípio tinha prazo para o reenquadramento ao limite com depsesas com pessoal e, ainda, que restou suspenso o prazo para recondução da Despesa Total com Pessoal aos limites impostos legalmente devido à decretação do estado de calamidade pública decorrente da Pandemia da COVID-19 em âmbito federal e estadual;

CONSIDERANDO que o gestor assumiu obrigações, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa no montante de R\$ 1.882.367,35, que representa 2,46% das despesas totais empenhadas, ferindo o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

CONSIDERANDO o desequilíbrio financeiro e o recolhimento menor que o devido ao RGPS das contribuições previdenciárias dos servidores e patronais nos valores de R\$ 6.470,22 e R\$ 68.594,61, que representam, respectivamente, 0,21% e 2,28% das contribuições totais devidas no exercício ao RGPS, o que não compromete as presentes contas devido a imaterialidade do valor envolvido:

CONSIDERANDO o recolhimento menor que o devido ao RPPS das contribuições previdenciárias patronais no valor de R\$ 2.851.326,72, que representa 20,93% das contribuições totais devidas no exercício (RGPS + RPPS);

CONSIDERANDO que as alíquotas de contribuição dos servidores ativos e inativos, bem como a contribuição previdenciária patronal suplementar encontram-se divergentes em relação às normas legais (EC 103/19, art. 4º e Lei Federal 9.717/98, art. 2°);



CONSIDERANDO que, a despeito das irregularidades supramencionadas, há que se levar em conta a situação excepcional vivenciada no exercício de 2020 em razão da Pandemia do Coronavírus (COVID 19), que resultou na decretação do estado de calamidade pública em âmbito nacional — Decreto Legislativo Federal 6/20 — e estadual — Decreto Legislativo Estadual 9/20, com efeitos até 31 de dezembro de 2020:

CONSIDERANDO que o montante efetivamente aplicado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício excedeu em R\$ 1.693.505,79 o limite mínimo legalmente exigido (Lei Complementar Federal 141/2012, no art. 7°), o que corresponde a mais da metade do montante do que deixou de ser recolhido ao RPPS no exercício (R\$ 2.851.326,72);

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

CONSIDERANDO os Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade;

CONSIDERANDO que as falhas remanescentes, no contexto em análise, especialmente por se tratar do primeiro ano da Pandemia da Covid-19, não revelam gravidade suficiente para macular as contas, devendo ser encaminhadas ao campo das determinações para adoção de medidas para que não voltem a se repetir em exercícios futuros;

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 Canhotinho a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). Felipe Porto de Barros Wanderley Lima, relativas ao exercício financeiro de 2020.

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 %	28,15 %	Sim
Educação	•	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	67,44 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	20,71 %	Sim
Pessoal		Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	63,38 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput doa 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 trezentos 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	2.349.658,44	
				fixado na LOA.		
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	1,66 %	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 contriuição do servidor)	11,00 %	Não
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. 3°, caput, da Lei Federal n° 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

A PROCURADORA DRA. GERMANA LAUREANO PEDIU VISTA NA SESSÃO DO DIA 05/10/2023.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 09/11/2023.

PEDIDO DE VISTA FEITO EM 05/10/2023 PELA PROCURADORA GERMANA LAUREANO E DEVOLVIDO EM 27/10/2023.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES, Presidente da Sessão: Acompanha CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS, relator do processo CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR: Acompanha Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.