



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

27ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 24/08 /2023

PROCESSO TCE-PE Nº 21100497-2

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

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

INTERESSADOS:

MANOEL RICARDO DE ANDRADE LIMA ALVES

LUCICLAUDIO GOIS DE OLIVEIRA SILVA (OAB 21523-PE)

RELATÓRIO

Prestação de contas de governo, para fins de emissão de parecer prévio, do Sr. Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves, Prefeito do Município de Saloá no exercício de 2020, em cumprimento ao disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

Relatório de Auditoria foi apresentado (doc. 105).

A tabela de limites constitucionais e legais, item 1 do relatório (doc. 105 - pág. 8), apresenta o seguinte:



Tabela 1b Limites Constitucionais e Legais

	Especificação	Valor (R\$) ou Limite Legal	Fundamentação Legal	% ou Valor Aplicado (R\$) ¹	Situação ³
DUODÉCIMOS	• Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores.	• R\$ 1.565.763,69	• CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC n° 25)	R\$ 1.550.897,58	Cumprimento
PESSOAL	• Despesa Total com Pessoal	• 54% da RCL.	• Lei Complementar n° 101/2000, art. 20.	1° Q. 60,28% 2° Q. 55,59% 3° Q. 61,79%	Descumprimento Descumprimento Descumprimento
DÍVIDA	• Dívida consolidada líquida (DCL).	• 120% da RCL.	• Resolução n° 40/2001 do Senado Federal.	0,00%	Cumprimento
EDUCAÇÃO	• Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	• 25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	• Constituição Federal, art. 212.	28,46%	Cumprimento
	• Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	• 60% dos recursos do FUNDEB.	• Lei Federal n° 11.494/2007, art. 22.	76,72%	Cumprimento
	• Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	• Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	• Lei Federal n° 12.494/2007, art. 21, § 2°.	-4,65%	Cumprimento
SAÚDE	• Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	• 15% da receita vinculável em saúde.	• Lei Complementar n° 141/2012, art. 7°.	16,90 %	Cumprimento
PREVIDÊNCIA	• Limite das alíquotas de contribuição – Servidor Ativo (S)	• $S \geq 14\%$, podendo ser menor se o RPPS não possuir deficit atuarial a ser equacionado ⁴ .	• Emenda Constitucional n° 103/19, art. 9°, §4°	14,00%	Cumprimento
	• Limite das alíquotas de contribuição – Aposentados (S)	• $S \geq 14\%$, podendo ser menor se o RPPS não possuir deficit atuarial a ser equacionado ⁵	• Emenda Constitucional n° 103/19, art. 9°, §4°	14,00%	Cumprimento
	• Limite das alíquotas de contribuição – Pensionistas (S)	• $S \geq 14\%$, podendo ser menor se o RPPS não possuir deficit atuarial a ser equacionado ⁶	• Emenda Constitucional n° 103/19, art. 9°, §4°	14,00%	Cumprimento
	• Limite das alíquotas de contribuição – patronal Não Segregado (E)	• $S \leq E \leq 2S$	• Lei Federal n° 9.717/98, art. 2°.	20,85%	Cumprimento

Portanto, do quadro de limites, verifica-se como irregularidade o descumprimento do limite da despesa total com pessoal (item 5.2).

Além do quadro de limites, as irregularidades e deficiências identificadas foram as seguintes:

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

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



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

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

[ID.05] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

[ID.06] 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).

[ID.07] Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).

[ID.08] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados (Item 3.3.1).

[ID.09] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 1.028.378,15 pertencentes ao exercício (Item 3.4).

[ID.10] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2).

[ID.11] 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).

[ID.12] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

[ID.13] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 33.357,11, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.14] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 19.754.919,54 (Item 8.2)

[ID.15] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.3).



[ID.16] Descumprimento de disposições normativas concernentes à transição municipal (Item 10).

O Sr. Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves apresentou defesa no doc. 111.

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 pela Câmara de Vereadores, 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.

O exercício em análise refere-se ao último ano do segundo mandato do Prefeito, o qual foi marcado pelo início de uma pandemia. Os impactos dela no município foram expostos na introdução no capítulo sobre a Saúde municipal do relatório de auditoria e também ao longo dele.

Inicialmente, vejamos o descumprimento apontado no quadro de limites constitucionais e legais.

[ID.10] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2)

A auditoria apontou em síntese:

- Os municípios, para o exercício de 2020, estão dispensados da necessidade de retorno da DTP aos limites previstos, por força do estado de calamidade pública vigente no exercício (art. 65 da LRF);



- Pelo aspecto legal, não há irregularidade quanto à não recondução da DTP aos limites legais, no entanto, a análise da evolução da DTP será feita normalmente para fins de acompanhamento do agregado e, no caso de extrapolação, será apontada a deficiência;
- A DTP do Poder Executivo foi de R\$ 26.915.416,99 ao final do exercício de 2020, o que representou um percentual de 61,79% em relação à RCL do município (Apêndice IV), apresentando diferença em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2020, que foi de 60,64% da RCL;
- Registre-se que, nos cálculos da DTP evidenciados no Apêndice IV, por força dos Acórdãos TCE-PE nºs 355/2018, 0936/18 e 42/2020, foram consideradas, como dedução, despesas indenizatórias decorrentes de conversão de licenças-prêmio em pecúnia e do terço constitucional de férias. Este é um dos motivos para a divergência entre o percentual da DTP aferido pela contabilidade municipal e o apontado neste relatório.
- Outra razão para a divergência entre o percentual da DTP em relação à RCL calculado pela auditoria (Apêndice IV) e aquele apresentado pelo Poder Executivo no RGF do encerramento do exercício diz respeito ao ajuste que deve ser feito no valor da RCL referente às transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada, conforme dispõe o art. 166, § 16 da Constituição Federal;
- O Município de Saloá recebeu, em 2020, R\$ 400.000,00 referentes a transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (doc. 29), porém não efetuou o devido ajuste da RCL para fins de apuração do percentual da DTP em relação à RCL. No Apêndice IV, por outro lado, foi providenciada tais deduções. Esse procedimento, ao reduzir o valor da RCL ajustada, eleva o percentual da DTP;
- o Poder Executivo de Saloá desenquadrrou-se no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020, ultrapassando o limite previsto na LRF;

A defesa não trouxe alegações específicas, mas trouxe aos autos precedente acerca de tal descumprimento em 2020, relativo ao Parecer Prévio emitido nos autos do Processo TCE-PE nº 21100478-9 (Prestação de Contas de Governo/2020 da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Capibaribe).

Analiso.

Os precedentes deste Tribunal levam-me a acompanhar o entendimento de que o descumprimento da DTP no exercício de 2020 não deve motivar a rejeição das contas. Faço o registro que o prazo para recondução ao limite não se confunde com a obrigatoriedade de cumprir o limite da DTP. Todavia,



seria ilógico e contraditório exigir o retorno ao limite com vistas a não ver as contas de governo serem rejeitadas quando a própria LRF, em casos de calamidade, afastou a obrigatoriedade da recondução do excesso ao limite.

Conforme precedentes deste Tribunal, o achado não deve motivar a rejeição das contas em 2020.

Com relação às outras irregularidades e deficiências identificadas, destaco como mais relevantes as seguintes:

[ID.09] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 1.028.378,15 pertencentes ao exercício (Item 3.4)

A auditoria apontou que não foi recolhido ao RGPS o total de R\$ 1.028.378,15, referente à parte patronal, visto que o valor não recolhido da parte do servidor não representa materialidade.

Apontou ainda que o Demonstrativo da Dívida Fundada (doc. 11) informa que o município possui dívida previdenciária para com o RGPS com saldo inicial de R\$ 1.097.141,14 em 2020 e baixa de R\$ 149.809,86 ao longo do exercício, e saldo de R\$ 947.331,28 ao final do ano.

Registrou que em função dos desdobramentos econômicos e fiscais da situação de pandemia, a Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 9º estabeleceu que os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020 estavam suspensos.

A defesa alegou: “percebe-se o cumprimento parcial, eis que o artigo 8º da LC 173/2020, permitiu a suspensão com o recolhimento de valores devidos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o que atende aos pressupostos legais e principalmente a responsabilidade fiscal”; o art. 2º da Lei Complementar nº 173, de 27/05/2020 “obsta que a União promova medidas executivas para garantia das dívidas decorrentes, entre outros, do parcelamento de débitos previstos na Lei nº 13.485/2017 (art. 2º, caput)”, dispondo que, em caso de suspensão de pagamento, os valores não pagos “serão apartados e incorporados aos respectivos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022” (art. 2º, §1º, inciso I). Transcreve precedentes em relação ao período de emergência devido ao combate ao Coronavírus.

Analiso.

Registro inicialmente que o art. 9º da LC nº 173/2020 apenas suspendeu o pagamento dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020 e não os recolhimentos das contribuições ordinárias.



Levando em consideração as contribuições previdenciárias dos servidores e patronal, deixaram de ser recolhidos 27,77% das contribuições devidas ao RGPS.

A totalidade das contribuições devidas ao RPPS no exercício foram recolhidas, somando R\$ 4.483.328,34.

Conforme precedentes deste Tribunal, deve-se levar em consideração que o exercício em análise foi extremamente impactado pela pandemia do Covid-19, levando à decretação de estado de calamidade pública.

Analisando o Apêndice XI do relatório de auditoria, constata-se que o valor aplicado nas ações e serviços públicos de saúde em 2020 correspondeu a um percentual de 16,90%, excedendo em R\$ 384.525,29 o limite mínimo exigido pela Lei Complementar Federal nº 141/2012 em seu art. 7º.

Assim sendo, e ainda tendo em conta a decretação do estado de calamidade pública no exercício, entendo que a irregularidade não deve motivar a rejeição das referidas contas.

[ID.11] 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)

Conforme o relatório de auditoria, houve inscrição de Restos a Pagar Processados do exercício de 2020, com recursos vinculados e não vinculados, sem disponibilidade financeira, no valor total de R\$ 2.044.724,17, sendo: R\$ 115.900,22 com recursos vinculados de Receita de Impostos e Transferência de Impostos Educação; R\$ 39.877,43 com recursos vinculados de Transferência Fundeb; R\$ 489.962,57 com recursos vinculados de Receita de Impostos e Transferência de Impostos Saúde e R\$ 1.398.983,95 com recursos não vinculados, bem como houve inscrição de Restos a Pagar Não Processados do exercício de 2020, com recursos não vinculados, sem disponibilidade financeira, no valor de R\$ 31.046,68.

Não houve defesa quanto a este ponto.

Analiso.

Inscrições em restos a pagar sem disponibilidade de recursos ocorrem em praticamente todos os municípios do Estado de Pernambuco e, em grande parte, decorrem da crise fiscal do Estado brasileiro. Basta dizer que a meta fiscal da União para o exercício foi de um déficit primário de R\$ 124,1 bilhões.

A irregularidade considerada grave é a não limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF. Contudo, a auditoria não apontou a irregularidade.



Ademais, tais achados não vêm motivando rejeição de contas, conforme jurisprudência deste Tribunal.

[ID.13] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 33.357,11, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1)

[ID.14] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 19.754.919,54 (Item 8.2)

[ID.15] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.3)

A auditoria apontou:

- O Plano Financeiro apresentou resultado deficitário no valor de R\$ 33.357,11;
- O RPPS de Saloá apresentou resultado atuarial deficitário no valor de R\$ 19.754.919,54;
- Observou-se que as alíquotas de contribuição dos entes e de seus servidores, respeitaram os limites constitucional e legalmente estabelecidos, e foram as sugeridas pela reavaliação atuarial, com exceção da alíquota patronal suplementar, cuja alíquota sugerida foi de 30,01%, mas a adotada foi de 19,55%.

Não houve defesa específica. Fez-se, apenas, referência à emissão do CRP do Município de Garanhuns.

Analiso.

O resultado financeiro deficitário e o déficit atuarial dos RPPSs são comuns à quase totalidade dos municípios pernambucanos e não vêm motivando a rejeição das contas, conforme precedentes deste Tribunal.

Há de se considerar que a totalidade das contribuições previdenciárias ao RPPS, estabelecidas em lei, devidas em 2020 foram recolhidas.

A alíquota da contribuição patronal suplementar sugerida na avaliação atuarial foi de 30%, o que, reconheça-se, é bastante elevada, tornando-a impraticável.

[ID.16] Descumprimento de disposições normativas concernentes à transição municipal (Item 10)



A auditoria constatou a inobservância das determinações impostas pela Lei Complementar Estadual nº 260/2014 e pela Resolução TC nº 27, de 10 de agosto de 2016. O Prefeito em exercício descumpriu o art. 2º da Resolução TC nº 27, de 10 de agosto de 2016, ao não encaminhar para esta Corte os nomes dos servidores por ele designados, assim como dos membros da Comissão de Transição indicados pelo candidato eleito, em até 10 (dez) dias após a proclamação do resultado oficial das eleições pela Justiça Eleitoral.

Diante deste descumprimento, expediu-se intimação, via diário oficial (LINK), em 14 de dezembro de 2020, para que o Prefeito em exercício, no prazo de 2 (dois) dias úteis, a contar da data de publicação, encaminhasse as informações exigidas.

Não houve defesa.

Analiso.

Diante da ausência de defesa, a irregularidade resta configurada. Contudo, não há notícias da gestão sucessora de dificuldades na transição. Restaria o descumprimento de Resolução deste Tribunal, insuficiente, a meu ver, para motivar a rejeição de contas. Caberia determinação e aplicação de multa em processo específico.

[ID.12] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3)

Houve o cumprimento do limite de 5% de recursos do exercício do FUNDEB que podem ser deixados para serem utilizados no exercício seguinte.

Contudo, a auditoria apontou que houve a inscrição de restos a pagar do FUNDEB no valor de R\$ 39.887,43, que não serão quitadas com recursos do FUNDEB do orçamento de 2020.

Sugere a auditoria que se determine ao gestor municipal que se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento de despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro.

Não houve defesa.

Analiso.

A Lei Federal nº 11.494/07 não impede a realização de despesas na área de educação além dos recursos do FUNDEB, que poderá ser custeado por outras fontes de recursos, a exemplo de receitas próprias. O que a referida norma estabelece, em seu artigo 21, § 2º, é que não se deixe mais de 5% de saldo na conta do FUNDEB. Eventual saldo negativo não deve ser pago com recursos do FUNDEB do exercício posterior, mas sim com outras fontes de recursos.



A consequência das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB de 2020 é que elas não poderiam ser quitadas com recursos do FUNDEB de 2021, mas apenas com recursos próprios, fato a ser analisado no exercício seguinte.

A irregularidade em 2020 existiria se houvesse o pagamento com recursos do FUNDEB de restos a pagar de 2019 sem lastro financeiro. Mas não houve tal apontamento.

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

A receita foi estimada em R\$ 65.885.000,00 e foram arrecadados R\$ 55.911.506,77, o que leva ao Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA) em 2020 de 0,85.

A receita de capital foi a que obteve pior desempenho de arrecadação, revelando que o aperfeiçoamento da estimativa de receitas deve centrar seus esforços sobre essa categoria.

A defesa alegou: “vários fatores interferem na execução, como por exemplo, a frustração de receitas previstas que não ocorreram”; “tanto as receitas correntes quanto as receitas de capital foram sacrificadas e seus repasses durante o exercício de 2020 ficaram aquém da previsão orçamentária inicial”.

Este Tribunal não vem considerando tal achado como motivo para a rejeição das contas, mas remetendo-o ao campo das determinações.

[ID.05] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2)

Relatou a auditoria que o art. 5º, I, da LOA autorizou a abertura de créditos adicionais até o limite de 40% do valor total da despesa fixada, descaracterizando a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, afastando o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.

A defesa alegou que a autorização de abertura de crédito adicional na LOA não desnatura o orçamento como peça de planejamento.

Merece crítica a grande liberdade dada ao gestor para modificar o orçamento sem a participação do legislativo e cabe recomendação. Contudo, não há como deixar de considerar que o próprio legislativo autorizou as alterações.

As demais irregularidades e deficiências apontadas pela auditoria, conforme jurisprudência deste Tribunal, não constituem motivo para a rejeição das contas, sendo passíveis de recomendações.

Foram as seguintes:



[ID.03] Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2). Impropriedades e inconsistências contábeis prejudicam a análise dos demonstrativos, o controle e a transparência pública. Cabem recomendações.

[ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.1) e [ID.04] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2). A Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso permitem o controle do gasto público frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita. Ambos tratam de importantes instrumentos de gerenciamento de despesas públicas. Cabem recomendações.

[ID.06] 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), [ID.07] Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1) e [ID.08] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados (Item 3.3.1). Cabem recomendações para aperfeiçoamento dos demonstrativos contábeis, em conformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP.

Conclusão:

As irregularidades são insuficientes para motivar a rejeição das contas, notadamente diante da observância dos limites constitucionais e legais, com exceção da DTP, e da pandemia da COVID-19.

Por essas razões,

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO. PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. As contas de governo devem receber parecer prévio recomendando à Câmara de Vereadores a aprovação com ressalvas na presença de achados insuficientes para motivar a rejeição das contas.



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;

Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves:

CONSIDERANDO a aplicação de 28,46% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212;

CONSIDERANDO a aplicação de 16,90% da receita em ações e serviços de saúde, superando o mínimo de 15% exigido pela ordem legal, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 6º, e Lei Complementar nº 141/2012, artigo 7º;

CONSIDERANDO que no exercício de 2020 a Prefeitura Municipal de Saloá obteve o nível de transparência classificado como “desejado”;

CONSIDERANDO que durante os três quadrimestre do exercício de 2020 a Despesa Total com Pessoal - DTP - esteve acima do limite de 54% da receita corrente líquida para as despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, todavia, restou suspenso o prazo para a recondução aos limites impostos legalmente devido à decretação do estado de calamidade pública em âmbito federal e estadual em virtude da pandemia de COVID-19, nos termos do art. 65, I, da LRF;

CONSIDERANDO o cumprimento dos demais limites constitucionais e legais;

CONSIDERANDO o recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS;

CONSIDERANDO que os valores de contribuições previdenciárias que deixaram de ser recolhidos ao RGPS no exercício (27,77% do valor devido), diante do contexto da pandemia da COVID-19, não deve motivar a rejeição das contas;

CONSIDERANDO que as demais irregularidades e deficiências apontadas são passíveis de ressalvas e recomendações;

CONSIDERANDO, à luz dos elementos concretos desses autos, a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, inclusive preconizados pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, notadamente nos artigos 20 a 23;



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 Saloá a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Manoel Ricardo de Andrade Lima Alves, relativas ao exercício financeiro de 2020.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Saloá, ou quem vier a sucedê-los, que atendam as medidas a seguir relacionadas:

1. Enviar projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo com previsão de receita compatível com a real capacidade de arrecadação municipal (Item 2.1);
2. Aprimorar a elaboração da programação financeira para os exercícios seguintes de modo a dotar a municipalidade de instrumento que efetivamente sirva de guia para a execução orçamentária (Item 2.1);
3. Aprimorar a elaboração do cronograma mensal de desembolso para os exercícios seguintes de modo a dotar a municipalidade de instrumento que efetivamente sirva de guia para a execução orçamentária (Item 2.2);
4. Atentar para a consistência das informações sobre a despesa municipal prestadas aos órgãos de controle (Item 2.2);
5. Enviar projeto de LOA com um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária (Item. 2.2);
6. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município (Itens 3.1 e 5.4);
7. Evidenciar em notas explicativas os critérios para constituição da provisão para os créditos da Dívida Ativa de recebimento incerto, (Item 3.2.1);



8. Esclarecer em notas explicativas do Balanço Patrimonial Consolidado como foram calculadas as Provisões Matemáticas Previdenciárias (Item 3.3.1);
9. Providenciar para que seja disponibilizada a Avaliação Atuarial em tempo hábil para que a Provisão Matemática Previdenciária seja elaborada com valores atualizados (Item 3.3.1);
10. Ajustar a RCL do município, deduzindo os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal (Item 5.2);
11. Abster-se de vincular ao FUNDEB despesas sem lastro financeiro nessa fonte (Item 6.3).
12. Realizar esforços no sentido de reverter o baixo desempenho do Município nos resultados da Prova Brasil e melhorar a eficiência alcançada com a aplicação dos recursos do contribuinte em Educação (Item 6);
13. Buscar conhecer a realidade das redes de ensino com melhor desempenho, a fim de elaborar e adotar ações vinculadas a política pública educacional capazes de minimizar a ineficiência da rede municipal de ensino e os problemas relacionados ao desenvolvimento cognitivo dos alunos da rede pública (Item 6).



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 %	28,46 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	76,72 %	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 %	16,90 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	61,79 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	1.550.897,58	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	20,85 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
				No mínimo, a		



Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	14,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

7ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 16/03 /2023:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - RELATOR:

O primeiro caso, que é do município de Saloá, o advogado se inscreveu para fazer a sustentação, mas eu acho que ele não pôde comparecer ou teve que sair pelo adiantado da hora. É o Processo TCE-PE nº 21100497-2.

O voto que eu coloquei em lista traz as contas de governo, apontando que o único descumprimento naqueles limites constitucionais foi exatamente o gasto com despesas do pessoal. Cumpre-se o gasto com educação e do Fundeb. O de Saúde do município, no ano de 2020, é 16,90%. O duodécimo foi repassado corretamente. Toda a questão previdenciária de alíquotas é cumprida. E as irregularidades remanescentes, que foram por mim consideradas: o Regime Geral, houve um repasse para o Regime Geral de Previdência a menor do patronal, não foi feito, foi feito o pagamento dos servidores; e esse gasto com o pessoal que vinha elevado e se manteve em 2020 no mesmo patamar.

Eu coloquei o parecer pela rejeição, em razão dessas duas irregularidades, mas aqui, neste momento, estou fazendo uma inflexão, até por provocação do advogado Lucicláudio, que trouxe o memorial esses dias, veio discutir comigo a matéria.

Ele e outros advogados têm debatido esse assunto, dizendo que duas coisas são importantes a serem consideradas no período de 2020, o julgamento de 2020 tem a peculiaridade de ser o primeiro ano do pandêmico. E, nesses de 2020, dois elementos que ele traz são importantes. Um é a lei, que agora me falhou o número da lei, mas a lei que permitiu a suspensão do pagamento do patronal durante o ano de 2020. O Sr. Presidente talvez lembre disso, que houve, em razão da pandemia, suspensão de pagamentos do RGPS por alguns municípios, inclusive rolagem de dívidas, e outras questões excessivas, até orçamento de guerra como...

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Não sei se foi a Lei Complementar nº 173.



CONSELHEIRO CARLOS NEVES - RELATOR:

Foi a 173, foi a 173. E a própria LRF, como eu disse, no caso de despesa com pessoal, que suspende. Naquela discussão que a gente começou a fazer no processo passado, que não era tão pertinente, eu achei, porque lá tinha outros elementos, a proximidade, aqui os valores são mais altos, são 60%, 55%, 61%.

Nesse caso, a LRF, no artigo 65, ela fala em deixar... serão dispensados os atingimentos de resultados fiscais e tal. Há uma exceção prevista, em casos específicos, quando há a decretação de calamidade. E assim a gente já fez aqui em outros momentos, em decretação de calamidade por estiagem ou enchente específica, já foram feitos. Quando há uma verificação, não em uma situação de emergência, mas em situação de calamidade pública decretada, um estado de exceção que é estabelecido. Em 2020 assim o foi.

E, por isso, eu estou aqui fazendo essa inflexão, no próprio voto apresentado por mim mesmo, dizendo que, se utilizarmos o princípio do artigo 65 da LRF, esse item remanesce como uma irregularidade, mas não o suficiente para gerar o parecer pela rejeição das contas.

Nesse município de Saloá, que é o caso específico, ficaria remanescente tão somente a questão da previdência geral patronal que, na minha percepção, por si só, sozinha, levaria ao parecer pela aprovação com ressalvas. E, para atenuar ainda mais a situação, há um argumento da lei complementar que flexibilizou o pagamento no período pandêmico.

Então, em razão disso, apesar do meu voto estar, inicialmente, e apresentado a V.Exas., Conselheira Alda, Conselheiro Dirceu e a douta representante do Ministério Público, Dra. Germana, nesse caso eu estou fazendo uma inflexão, em razão de remanescer tão somente essa questão previdenciária, nessa minha leitura nova de que a LRF permite ou, pelo menos, flexibilizou, em razão do estado de calamidade, a questão da despesa com o pessoal. Tanto quanto permitiu, inclusive, uma legislação extravagante que a redução desses percentuais fossem aplicados a partir do ano de 2023 e sendo reduzidos 10% durante 10 anos, numa média de 1% ao ano.

É nesse contexto que eu venho fazer essa modificação de uma posição, emitindo parecer pela aprovação com ressalvas das contas do referido gestor público.

É como voto.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Conselheiro Carlos Neves, o voto de V.Exa. está muito claro, e V. Exa. está trazendo os dispositivos de exceção. Mas eu estava me recordando aqui de



dois votos meus, com base exatamente nesse dispositivo flexibilizante ou flexibilizador da Lei Complementar nº 173. E, salvo engano, o dispositivo flexibiliza o montante do que foi parcelado, salvo engano, abrindo exceção só no que diz respeito a essa questão.

No que diz respeito à competência do ano, acho que não há flexibilização da Lei Complementar nº 173, salvo engano. Eu acho que cheguei inclusive a voltar a alguns processos nesse sentido. Não sei, bom, de qualquer forma poderia até pedir vista rapidamente e dar uma observada nessa questão, até para guardar coerência com os processos que houvera julgado aqui na Casa. E já, talvez, até nessa sessão mesmo eu devolvo.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - RELATOR:

Eu quero até afirmar a Vossa Excelência que o argumento que eu falei, que foi até trazido pelo advogado da questão previdenciária, para mim, se ficasse tão somente essa questão previdenciária nesse montante, já seria pela aprovação com ressalvas.

A dúvida é: se o elemento despesa com pessoal, que Vossa Excelência acha que não é o caso de aplicar a LRF, artigo 65, aí seria a divergência específica que poderia levar à rejeição. Assim, na minha posição.

Se temos dois elementos, ficar só o da previdência, para mim, seria possível levar para rejeição. Mas se permanecem os dois, não se afasta a despesa com pessoal, na percepção de Vossa Excelência, Vossa Excelência vai levar à rejeição por dois motivos.

Então, eu trago uma alteração no meu voto. Vossa Excelência, logicamente, pedindo vista é muito próprio. E eu queria dizer que eu já votei inclusive nesse formato que eu estou votando agora, que foi apresentado agora. Eu estou fazendo uma modificação de posição. Por isso que eu estou aqui dizendo que é muito próprio e apropriado que Vossa Excelência peça vista deste processo.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Até para a gente revisitar esse artigo 65. Porque eu estou naquela visão que eu acabei de dizer. Vossa Excelência está trazendo um outro argumento que seria a própria suspensão, vamos dizer assim, com base no artigo 65, o texto originário. É algo que a gente precisa realmente verificar.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - RELATOR:



Vamos fazer esse adiamento da sessão...

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

E esse outro ponto da 173, eu me lembro que eu fiz uma modificação até aqui. Já vinha com voto idêntico ao de Vossa Excelência, eu me lembro que observei a 173, que não fala exatamente dessa questão. Mas enfim, eu peço vista e me comprometo a devolver na próxima sessão.

Doutora Alda Magalhães, quer se pronunciar?

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES:

Eu queria só fazer um registro. É certo que eu só estou aqui substituindo até a sessão de hoje. É certo também que eu poderia adiantar um voto. Mas, tal como o Conselheiro Dirceu Rodolfo, eu também acho que por coerência com outros julgados me parece que seria um pouco conflitante acompanhar esse segundo posicionamento.

Então, se o Conselheiro Dirceu Rodolfo não pedisse vista, eu iria pedir, embora não pudesse votar posteriormente. Mas eu não me sentiria confortável no momento de votar.

Era só para fazer esse registro.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - RELATOR:

Eu concordo, Dra. Alda. Inclusive, que não é de praxe, quando a gente traz um voto apresentado em lista, já está acessível a todos. E aqui eu estou fazendo uma modificação, por isso que eu entendo totalmente que Vossas Excelências tenham dúvidas razoáveis sobre isso. Eu mesmo posso e farei, para fazer essa inflexão, trazer o voto mais alentado, trazer um argumento mais robusto escrito porque isso facilita a compreensão, sem dúvida.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 24/08/2023

RESULTADO DO JULGAMENTO



Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO , relator do processo

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.