



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 20/10/2022

PROCESSO TCE-PE Nº 20100253-0

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2019

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira

INTERESSADOS:

JOSÉ COIMBRA PATRIOTA FILHO

MARCUS VINÍCIUS ALENCAR SAMPAIO (OAB 29528-PE)

PAULO GABRIEL DOMINGUES DE REZENDE (OAB 26965-D-PE)

RELATÓRIO

Relator Original: Conselheiro Dirceu Rodolfo

Prestação de Contas de Governo do Prefeito do Município de Afogados de Ingazeira, Sr. José Coimbra Patriota Filho, atinente ao exercício de 2019, 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 nº 12.600/04 (LOTCE-PE).

O processo de contas de governo é o instrumento, através do qual, o Chefe do Executivo de qualquer dos entes da Federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Esse 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 das contas foi consolidada em Relatório de Auditoria, apontando as seguintes irregularidades e deficiências (Doc. 71):

DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

[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] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder



Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1);

[ID.03] Programação financeira deficiente (Item 2.2);

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

[ID.05] Não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2);

[ID.06] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.3);

[ID.07] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.997.481,90, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

DA GESTÃO FINANCEIRA

[ID.08] Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial (Item 3.1);

[ID.09] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit /Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1);

[ID.10] Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1);

[ID.11] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

DA GESTÃO FISCAL

[ID.12] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1);

[ID.13] 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).

DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO



[ID.14] Descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (Item 6.1);

[ID.15] Ausência de fonte específica para registro das despesas custeadas com recursos do superávit financeiro do FUNDEB ocorrido no exercício anterior (Item 6.3);

[ID.16] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício (Item 6.3).

DA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA

[ID.17] Agravamento do desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS, haja vista piora no resultado previdenciário, o que significa aumento da necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1);

[ID.18] Utilização irregular de recursos do Plano Previdenciário para cobrir insuficiência financeira do Plano Financeiro do RPPS (Item 8.1);

[ID.19] Plano Previdenciário do RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 16.465.164,98 (Item 8.2);

[ID.20] Agravamento do déficit atuarial do Plano Financeiro do RPPS (Item 8.2);

[ID.21] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (Item 8.2);

[ID.22] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.4).

Devidamente notificado, o interessado apresentou defesa (Doc.78).

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 expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo.

Trata-se de contas globais, que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, 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, ao artigo 86, § 1º, III, da Constituição Estadual, e ao artigo 2º, II da Lei Estadual 12.600/04.

Devidamente notificado, o interessado apresentou defesa sobre os itens relativos a despesas de pessoal e manutenção do ensino. Quanto as demias irregularidades apontadas, o interessado apontou a jurisprudencia adotada por esta Casa (Doc.78).

*Os únicos descumprimentos apontados na Tabela de Limites Constitucionais e Legais do Relatório foram o **descumprimento do limite na manutenção e desenvolvimento do ensino e com Despesa Total com Pessoal**, referente ao segundo semestre do exercício de 2019.*

*Prioritariamente, vamos analisar os **descumprimentos e limites constitucionais**, e, em seguida, **os achados relevantes**, apontadas no Relatório de Auditoria, que merecem considerações (Doc. 71) em confronto com as alegações da defesa (Doc. 78), serão vejamos:*

1. DOS VALORES E LIMITES CONSTITUCIONAIS

.Descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino - Item 6.1 do Relatório de Auditoria- Item

O Relatório de Auditoria apontou que o valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2019 teria correspondido a R\$ 9.570.894,30, o qual representaria a aplicação de 21,60% da receita de impostos e transferências aplicável ao ensino, não cumprindo a exigência constitucional estabelecida no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

Apontou também que houve saldo do FUNDEB em 2018 a ser utilizado em 2019, no montante de R\$ 711.262,16, conforme Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Doc. 20), haja vista constar valor informado no “Quadro do Controle da Utilização de



Recursos no Exercício Subsequente”, sobre o FUNDEB, no campo “Recursos recebidos do FUNDEB em 2018 que não foram utilizados”. Contudo, até o 1º trimestre de 2019, estes recursos não foram utilizados, deixando de ser aplicados no período legalmente previsto pela Lei Federal 11.494/2007.

A defesa alegou:

.Que o valor aplicado correspondeu, em verdade, ao percentual de 27,71% da receita de impostos e transferências aplicáveis na manutenção e desenvolvimento do ensino; eis que a metodologia do cálculo adotada pela Auditoria do TCE considerou, equivocadamente, deduções pertinentes aos restos a pagar processados (Educação infantil e fundamental) inscritos no exercício, no montante de R\$ 2.386.787,36, conforme se pode atestar no item 3.7 do APÊNDICE VII do Relatório de Auditoria (Doc. 71 - fl. 99/100);

.Que, consoante se observa no Balanço Patrimonial do Fundo Municipal de Educação (Doc. 85), na data de 31/12/2019 havia disponibilidade de Caixa no montante de R\$ 1.169.524,46 e na conta Outros Créditos a Receber o montante de R\$ 3.419.383,62, valores esses, provenientes de repasses Federais e Estaduais;

.Que, desta forma, este item deveria ser considerado com saldo R\$ 0,00, dado que havia saldo para o pagamento dos valores inscritos em restos a pagar processados, razão pela qual a dedução do montante de R\$ 2.386.787,36 se mostrou, com a devida vênia, equivocada;

.Que corrigindo o cálculo pertinente à aplicação dos recursos na MDE, o percentual aplicado pelo Município foi de 27,71% (Doc. 07);

.Que, mesmo que não fosse demonstrada a existência de saldo financeiro, os valores contidos no item 3.7 ainda foram indevidamente deduzidos, conforme entendimento pacífico dessa Casa, dado que houve a aplicação na Educação neste exercício, faltando apenas o pagamento;

.Que é importante trazer à baila a esclarecedora explanação do Conselheiro Carlos Porto, no julgamento do Processo de Prestação de Contas de Governo do exercício de 2018, Município de Timbaúba (Processo TCE-PE nº 19100085-1), vejamos:

"Quanto a este item (limite mínimo com gastos na educação), não procede o argumento da defesa de que o entendimento, da regra de transição, manifestada por esta Corte no Acórdão TC 318/2020, prolatado nos autos do Processo TCE-PE 1923365-6 (Consulta formalizada pela Prefeitura de São Bento do Una), abrange o exercício de 2018.

Em verdade, a nova metodologia de cálculo do limite de educação (com base no MDF da STN), deliberada na referida consulta, foi a partir das prestações de contas de 2019, julgadas de 2020 em diante. Portanto, no exercício das presentes contas, 2018, se aplica a metodologia anterior, ou seja, o Tribunal não permitia a inclusão das despesas com Educação inscritas em restos a pagar não processados (com ou sem saldo financeiro), empenhadas no exercício de referência das contas.



Por outro lado, em processos de contas de governo já julgados anteriormente por esta Segunda Câmara, tais como Processo TCE-PE 19100201-0 e Processo TCE-PE 19100318-9, nos quais fui Relator, alertei de que a área técnica deste Tribunal, no programa de auditoria do cálculo do MDE, tem deduzido das despesas com gasto de Educação, equivocadamente, os restos a pagar processados (já liquidados), inscritos no exercício, sem lastro financeiro, e não tem incluído essas despesas no exercício seguinte.

A despesa de fato e de direito foi realizada e aplicada na Educação, porém não foi computada no exercício da liquidação, nem no exercício do pagamento. Nesse caso, não se trata de metodologia atual (STN) ou anterior à consulta supracitada. Em uma ou outra metodologia, as citadas despesas devem ser incluídas no exercício de sua liquidação (recebimento do objeto da despesa por parte da Administração Pública), independentemente do pagamento ou de haver saldo financeiro para pagar de um exercício para outro, pois restou evidenciado que houve aplicação na Educação, só faltou o pagamento. Esta situação é bem diferente das despesas inscritas em restos a pagar não processados (não liquidados) sem lastro financeiro. Estas últimas, numa ou noutra metodologia, sempre foram excluídas.

Por fim, no caso concreto do presente processo, restou evidenciado a exclusão da despesa com Educação no valor de R\$ 332.685,39 de restos a pagar processados, devendo ser revertido ao limite, de acordo com os argumentos editados anteriormente".

.Que não restam dúvidas quanto à necessidade de incluir o montante de R\$ 2.386.787,36 no cômputo do cálculo pertinente à aplicação dos recursos no MDE, concluindo-se que o valor aplicado pelo Município de Afogados da Ingazeira foi de R\$ 11.957.681,66 e não de R\$ 9.570.894,30, o que corresponde a um percentual de aplicação de 27,71%, restando cumprido, portanto, o limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino;

.Que durante a sua gestão à frente do executivo municipal, houve o cumprimento da aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino durante todos os anos de seu mandato, conforme se pode atestar no gráfico 6.1 do Relatório de Auditoria (Doc. 71 - fl. 60);

.Que, em atenção ao princípio da eventualidade, faz-se imperioso registrar que ainda que não fossem acatados os argumentos apresentados, a jurisprudência dessa Egrégia Corte de Contas coincide no sentido de que, quando o descumprimento na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino for a única irregularidade de relevo, esta não é capaz de ensejar a rejeição das contas de governo;

.Que na apreciação das contas de governo é preciso se realizar uma análise global, de modo a contrabalancear os achados positivos com as eventuais falhas remanescentes;

.Que, analisando o conjunto da obra das presentes contas, constata-se que houve observância por parte da Administração da maioria dos temas essenciais à população, de modo que não seria razoável emitir parecer prévio pela rejeição das Contas do Defendente;

.Que, no exercício auditado, houve o cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Saúde (15,92% da receita vinculável em Saúde),



na Educação (27,71% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do Ensino) e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (60,95% dos recursos do FUNDEB);

.Que houve o recolhimento integral dos R\$ 9.562.637,55 referentes às contribuições devidas aos Regimes Geral e Próprio de Previdência, e

.Que, igualmente, a dívida consolidada líquida (DCL) ao final do ano perfaz 7,47% da Receita Corrente Líquida, observando o limite preconizado pela Resolução 40/2001 do Senado Federal, assim como também houve o repasse integral e tempestivo dos duodécimos ao Poder Legislativo, cumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do artigo 29-A da Constituição Federal.

Da nossa análise quanto à gestão da educação

O interessado, em sua defesa, discorda dos cálculos constantes no Apêndice VII do Relatório de Auditoria, tendo em vista que teria ocorrido dedução indevida de restos a pagar processados. Foi apresentado novo cálculo, retirando a citada dedução, segundo o qual a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino teria atingido o equivalente a 26,99% da receita vinculável.

*De início, não vamos analisar a alegação da defesa quanto a existir ou não disponibilidade de caixa no Balanço Patrimonial do Fundo Municipal de Educação. Isso porque, em recente entendimento manifestado por esta Casa, no Acórdão T.C. nº 318/2020, prolatado nos autos do Processo TCE-PE nº 1923365-6 (Consulta formalizada pela Prefeitura Municipal de São Bento do Una), sendo estabelecida regra de transição acerca do cálculo da aplicação de despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino. Sendo assim, esta Casa acatou a dedução dos restos a pagar processados inscritos no exercício. Assim, considero que merece guarida os argumentos do interessado no sentido de não deduzir os valores correspondentes aos restos a pagar processados **sem disponibilidade de caixa**.*

Ainda mais recente foi a Decisão tomada pelo Pleno desta Casa no Processo de Recurso TCE-PE nº 18100562-1R001, em que ficou mais uma vez evidenciado que os restos a pagar processados deve ser considerado no cálculo de aplicação em educação, pois, sendo liquidado, houve o aproveitamento das despesas na educação.

Fica também registrado que a questão do lastro financeiro deverá ser enfrentada por esta Casa a partir dos julgamentos das prestações de contas de 2021.

Diante do exposto, altero o cálculo constante no Apêndice VII do Relatório de Auditoria para não deduzir os restos a pagar processados (R\$ 2.386.787,36). Sendo assim, o novo valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício atingiu R\$ 11.957.681,66,



importância equivalente a 26,99% da receita bruta de impostos vinculados ao ensino (R\$ 44.301.169,73), cumprindo a exigência contida no caput do artigo 212 da Constituição Federal (25%).

Observo também, analisando o Gráfico 6.1 do Relatório de Auditoria, que o Município vinha cumprindo o limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino nos últimos exercícios. Ainda de acordo com o Relatório de Auditoria, verifico que o Município apresentou redução contínua no índice de Fracasso Escolar, tendo também atingido a meta do IDEB nos anos iniciais e finais, superando o que foi estabelecido pelo MEC.

Dessa forma, o percentual com manutenção e desenvolvimento do ensino passa a ser 26,99%, tendo cumprido a exigência de aplicação mínima de 25% estabelecida no caput do art. 212 da Constituição Federal. Afasto, portanto, a irregularidade.

.Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF, não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF e reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal - [ID.12]

Segundo Apêndice III do Relatório de Auditoria, a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo foi de R\$ 49.589.058,29 ao final do exercício de 2019, o que representou um percentual de 60,28% em relação à RCL do Município, apresentando diferença considerável em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2019, que foi de apenas 42,83% da RCL.

Segundo a Auditoria, a diferença entre os percentuais da DTP apresentados Apêndice III e o RGF, deve-se, em sua maior parte, pela inclusão nos cálculos da Auditoria, de despesas com pessoal registradas pelo Município como Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, no total de R\$ 7.100.293,91.

Entretanto, como demonstra a relação de despesas pagas nesta rubrica (Doc. 70), diversas despesas tipicamente de pessoal, como médicos, enfermeiros, garis, motoristas, auxiliares de serviços gerais, professores, foram indevidamente classificados como Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, quando deveriam ter sido classificadas como 3.1.90.04 – Contratação por Tempo Determinado, causando, de forma artificial, forte redução das despesas com pessoal.

As despesas totais do exercício registradas como 3.3.90.36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, somaram R\$ 11.288.372,66, conforme o Demonstrativo da Despesa Segundo Categorias Econômicas (Doc. 25), das quais foram identificadas aquelas com características de despesas com contratações temporárias, no total de R\$ 7.100.293,91 conforme tabela com a lista dos cargos e valores gastos (Doc. 71 - fl. 46).



Afirma ainda, a Auditoria, que outra razão para a divergência entre o percentual da DTP em relação à RCL calculado pela auditoria (Apêndice III) e aquele apresentado pelo Poder Executivo no RGF do encerramento do exercício (Doc.13), diz respeito ao ajuste que deve ser feito no valor da RCL referente às transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme art. 166 da Constituição Federal.

O Município de Afogados da Ingazeira recebeu em 2019 o valor de R\$ 1.049.987,00, referentes a transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, porém não efetuou o devido ajuste da RCL para fins de apuração do percentual da DTP em relação à RCL. A auditoria, por outro lado, efetuou tal dedução (Apêndice III). Esse procedimento, ao reduzir o valor da RCL, eleva o percentual da DTP sobre a RCL.

A Auditoria sugere que seja determinado ao Prefeito, ou a quem vier a substituí-lo, para fins de apuração do percentual da DTP em relação à RCL, ajustar a RCL do Município, deduzindo os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal.

Convém destacar, também, que foi detectado por esta auditoria um subdimensionamento no valor da despesa com pessoal informado no RGF do encerramento do exercício (Doc. 13), uma vez que, para o cálculo das “Despesas não computadas (§ 1º do art. 19 da LRF)”, a contabilidade deixou de considerar o impacto das transferências para suprir a incapacidade do RPPS de honrar seus compromissos financeiros, no total de R\$ 7.601.352,17, conforme detalhado no Apêndice III.

E apontou que o Poder Executivo de Afogados da Ingazeira desenquadrrou-se no 2º semestre de 2019, ultrapassando o limite previsto na LRF. Nota-se, claramente, um salto na DTP do 2º semestre de 2019 em relação aos semestres anteriores. Ressalta que nenhuma medida de redução de despesa com pessoal foi tomada, posto que se considerava, erroneamente, que o Município estava com suas despesas com pessoal enquadradas no limite do artigo 20, inciso III, da LRF. Caso o percentual da DTP comprometido com a RCL do Poder Executivo ao final do exercício tivesse obedecido ao limite de 54% previsto na LRF, estariam liberados para uso em outras áreas R\$ 2.908.651,48 (valor correspondente à diferença entre o valor da DTP, R\$ 47.333.664,29, e o limite legal, R\$ 44.425.012,81).

Ressaltou, também, que o Poder Executivo vem sendo alertado por esta Casa em razão de ter ultrapassado o percentual de 48,6% da RCL (limite de alerta) ou o percentual de 54%, limite total do Poder Executivo, nos termos que prescreve o artigo 59, § 1º, inc. II, da Lei Complementar 101/2000.

A defesa alegou:



.Que no primeiro semestre/2019 o Município se encontrava dentro dos limites estabelecidos, (51,30%), tendo desenquadrado apenas no segundo semestre do exercício (60,28%);

.Que, muito embora tenha descumprido o limite para a Despesa Total com Pessoal no segundo semestre, não há que se falar em irregularidade, tendo em vista que o interessado dispunha de prazo para reenquadramento ao limite legal, nos termos do caput do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

.Que esse é o entendimento dominante dessa Casa (acosta várias decisões);

.Que no semestre seguinte ao desenquadramento, a Prefeitura não só reconduziu seus gastos com pessoal dentro do limite legal, como durante todo o ano se manteve confortavelmente abaixo dos 48,60% estabelecidos como limite de alerta, dado que atingiu o percentual de 40,03% (Doc. 04) no primeiro semestre de 2020 e 37,54% (Doc. 05);

.Que é importante trazer à baila o histórico da relação entre a DTP e a RCL no Município de Afogados da Ingazeira, os quais demonstram de maneira cristalina que a regra na gestão do interessado é o enquadramento, sendo a extrapolação no segundo semestre de 2019 verdadeira situação de excepcionalidade;

.Que não podemos esquecer que, as despesas com pessoal representam um conjunto díspar de itens, que envolvem questões como: ativos e inativos; quadro efetivo, funções de confiança e despesas com terceirização de pessoal, vencimentos e subsídios, remuneração e despesas com encargos, repasses de recursos, dentre outros;

.Que muitos dos aspectos relativos aos gastos de pessoal independem de atos praticados pelo gestor e que tais fatores, muitas vezes, por si só, já ocasionam o aumento dos gastos com pessoal, ainda que não haja nenhuma nova contratação/nomeação no período;

.Que, a título de exemplo, cabe assinalar o obrigatório aumento do piso dos profissionais do magistério público da educação básica, que passou de R\$ 2.455,35 em 2018 para R\$ R\$ 2.557,74, o que representou um aumento salarial de 4,17%, enquanto o salário mínimo subiu de R\$ 998,00 para R\$ 1.045.00,00, evolução de 4,7%, o que impactou contundentemente no percentual de gastos com pessoal, e

.Que o Defendente não se quedou inerte ante o desenquadramento do limite de Despesa Total com Pessoal e que já no semestre seguinte reconduziu os gastos em valores muito abaixo do limite legal, considerando o histórico de cumprimento dos limites de gastos com pessoal.

Da nossa análise da gestão fiscal



De pronto, ressalto que mesmo com um histórico de enquadramento do Município, considero que o Relatório de Auditoria foi contundente na demonstração do desenquadramento quando da análise das despesas com pessoal. De fato, a relação de despesas pagas (Doc. 70), diversas despesas tipicamente de pessoal, como médicos, enfermeiros, garis, motoristas, auxiliares de serviços gerais, professores, foram indevidamente classificadas como Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, quando deveriam ter sido classificadas como 3.1.90.04 – Contratação por Tempo Determinado, causando, de forma artificial, forte redução das despesas com pessoal.

Uma das alegações da defesa foi de que a Prefeitura reconduziu seus gastos com pessoal no semestre seguinte dentro do limite legal abaixo dos 48,60%. Para isso acostou os Relatórios de Gestão Fiscal (Doctos. 83 e 84) que apresentou os percentuais de 40,03% e 37,54% nos 1º e 2º semestres de 2020.

Acontece que, no confronto dos RGF's (Doc. 13) com o "Demonstrativo das Despesas Segundo a Categoria Economica" acostados pelo Município (Doc. 25), os valores não correspondem à realidade apontada nos próprios demonstrativos acostados pelo Município. Como exemplo, temos que o valor de R\$ 6.719.618,74, referente às contratações por tempo determinado, que consta no Demonstrativo (Doc. 25), não está incluído como despesa de pessoal no Relatório de Gestão Fiscal (Doc. 13).

Além do mais, os cálculos desta Casa estão corretos: As despesas identificadas como Outros no Apendice III do Relatório de Auditoria no total de R\$ 7.100.293,91 (Doc. 71, p.46) devem ser consideradas no cálculo da DTP, conforme tabela com a lista dos cargos e valores gastos (Doc. 71 - fl. 46).

Quanto às demais alegações relativas ao aumento do salário-mínimo e ao piso do magistério impostos por força legal, seu implemento não serve como escusa ao descumprimento do limite imposto. Tratando-se de gasto previsível e anual, deve o gestor empreender as medidas necessárias para suportá-lo, em ordem a evitar o desenquadramento em razão de sua concessão.

Além do mais, esta Casa já possui entendimento pacífico no sentido de que o aumento do salário-mínimo e do piso dos profissionais do magistério são fatores previsíveis ao Administrador Municipal, não podendo servir de amparo para o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Demais, deve toda Administração gerir os recursos com eficiência e eficácia, mediante o devido planejamento, essencial no disciplinamento dos dispêndios, com corte de excessos e programação financeira para os gastos previstos (folha de pagamento, 13º salário, obrigações previdenciárias, cargos comissionados, contratações temporárias etc.) e imprevistos, com o enfrentamento das situações presentes.



Por todo o exposto, é certo que os argumentos defensivos não lograram êxito em afastar sua responsabilidade. Sendo assim, persiste o percentual de 60,28% da DTP em relação à RCL que corresponde a quase 18% a mais do que o percentual de 51,30% referente ao 1º semestre de 2019. No entanto, milita em favor do interessado, o histórico de enquadramento do Município nos gastos com pessoal e o fato de que ainda haveria prazo para o reenquadramento, além do mais, o percentual de extrapolação não foi absurdo. Um outro ponto a favor do interessado, é que a apuração do limite estava artificialmente subdimensionado, devido aos erros de contabilização, contudo, não restou claro nos autos se foram efetuados de forma intencional para confundir a análise contábil.

Sendo assim, entendo que a irregularidade persiste, mas não tem gravidade para comprometer as contas do interessado.

.Inscrição em restos a pagar sem disponibilidade de caixa - [ID.13]

A Auditoria aponta, na tabela 5.4a, que o saldo da Disponibilidade de Caixa Bruta (linha A), de R\$ 4.600.119,14 em recursos vinculados não eram suficientes para bancar as obrigações no montante de R\$ 5.973.577,17, em recursos vinculados, relativas aos Restos a Pagar de exercícios anteriores, processados e não processados (linhas B e C), e às Demais obrigações financeiras (linha D). Assim também o saldo da Disponibilidade de Caixa Bruta (linha A) de R\$ 435.366,25 em recursos não vinculados não bancava as demais obrigações no valor de R\$ 2.374.051,33, em recursos não vinculados.

E verifica, portanto, que o Prefeito não deixou recursos vinculados e não vinculados (R\$ 5.035.485,39) suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados no de R\$ 7.410.653,28 (R\$ 5.316.452,19 de recursos vinculados, e R\$ 2.094.201,09, de recursos não vinculados) ao encerrar o exercício de 2019.

Conforme se observa na tabela 5.4b, havia saldo negativo da Disponibilidade de Caixa Líquida, tanto dos recursos vinculados, R\$ -6.689.910,22, quanto dos recursos não vinculados R\$ -4.032.886,17. Logo, não havia recursos para suportar os Restos a Pagar não processados no exercício a eles relativos, de R\$ 120.573,52 e R\$ 976.630,52, respectivamente.

E concluiu que foram inscritos Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade de recursos vinculados e não vinculados, caracterizando um ponto de desequilíbrio fiscal do Poder Executivo municipal.

A Auditoria registra, ainda, a falta de controles por parte do Município, que culminou com a elaboração do Anexo 05 do RGF do 2º semestre de 2019 (Doc. 13, fl. 10), no qual se encontram:



- Valores negativos para Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores, no total de R\$ 114.278,77, que, para os cálculos acima, foram considerados o valor R\$ 0,00;
- Várias fontes de recursos apresentam, também, Disponibilidade de Caixa Bruta negativa, como “Outros recursos vinculados à Saúde”, com saldo de R\$ -283.914,60;
- Por fim, o mesmo documento ainda traz algumas fontes de recursos com “Demais Obrigações Financeiras” também negativas. Estes três fatos demonstram as graves falhas de controles contábeis e financeiros do Município.

A defesa fez as seguintes alegações:

.Que os valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados tratam-se de despesas que ainda não se efetivaram, ou seja, não devem ser consideradas como débitos a pagar;

.Que deve-se considerar o saldo registrado como disponível do Município no montante de R\$ 4.698.677,37, bem como o valor de R\$ 4.244.359,49 na conta registrada no Balanço Patrimonial Créditos a Receber;

.Que o apontamento em tela não possui o condão de prejudicar a prestação de contas sob análise, ante a ausência de gravidade do fato e natureza formal do mesmo (Precedentes: Processo 18100733-2; Processo 18100786-1, Processo 18100519-0)

Da nossa análise

Acolho o argumento da defesa de que os valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados tratam-se de despesas que ainda não se efetivaram e não devem ser consideradas como débitos a pagar; passo à análise, desconsiderando os restos a pagar não processados.

Dessa forma, entendo que as tabelas 5.4.a e 5.4b (Doc. 71 - p.52) comprovam o alegado pela Auditoria. De fato, a disponibilidade de caixa bruta (R\$ 4.600.119,14), abatido os restos a pagar processados de exercícios anteriores (R\$ 2.290.356,45) não suportaria a inscrição dos restos a pagar processados no exercício (R\$ 5.316.452,19) e as demais obrigações contraídas (R\$ 1.183.702,62), importando numa disponibilidade líquida negativa no montante de R\$ -6.689.910,22, que correspondeu a 7,15% da receita arrecadada no exercício (R\$ 93.502.047,67), o que agrava a situação financeira do Município.

Cabe ressaltar que a gestão encerrou com um déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.997.481,90, além de uma Disponibilidade



Líquida de Caixa negativa no montante de R\$ -10.722.796,39 (recursos vinculados = R\$ -6.689.910,22 + recursos não vinculados = R\$ -4.032.886,17).

Há, ainda, que se levar em conta que se trata de restos a pagar processados, ou seja, despesas para as quais já é reconhecido o direito do credor, sendo o montante inscrito sem suficientes recursos para lastreá-los (R\$ 5.316.452,19), fato potencialmente comprometedor do desempenho do exercício seguinte, uma vez que serão necessárias receitas futuras para quitar dívidas passadas.

Vale ressaltar, ainda, que a Prefeitura de Afogados da Ingazeira realizou despesas, em 2019, com eventos comemorativos no valor de R\$ 1.227.240,88 com disponibilidade líquida negativa no valor de R\$ -10.722.796,39. Além do mais, o registro do valor de obrigações financeiras contraídas no exercício somou o valor de R\$ 3.557.753,95. Sendo assim, o montante do déficit de Disponibilidade de Caixa, ao final de 2019, foi de R\$ -10.722.796,39 correspondeu a 11,46% da receita arrecadada em 2019 (R\$ 93.502.047,67).

Quanto à alegação da defesa, relativa ao valor dos Créditos a Receber, entendo que não podemos considerar que tal valor possa ser considerado no cálculo, visto que só podemos considerar como dinheiro em caixa - conta única, os demais Depósitos Bancários e as Aplicações de Liquidez Imediata. Sendo assim, não há como considerar os créditos a receber como caixa, por não possuir liquidez imediata e não haver especificação da fonte de recursos.

Mantenho, portanto, a irregularidade.

DOS DEMAIS ACHADOS DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

2. DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA - Itens 2.1, 2.2 e 2.4

Acusa a Auditoria superestimativa da receita total, bem assim autorizada abertura de créditos adicionais em 83,01%, a tornar o orçamento em uma peça ficcional. Afirma ainda que, mesmo diante do histórico de arrecadação dos últimos anos com receita superestimada, a LOA 2019 estimou que a receita de 2019 seria 19,78% maior do que a receita arrecadada em 2018.

A Auditoria confirmou que a receita prevista na LOA 2019 estava superestimada e não correspondia à real capacidade de arrecadação do Município de Afogados da Ingazeira quando considerado o histórico de arrecadações nos últimos anos, estando em desacordo com o artigo 12 da LRF. Ou seja, a capacidade de arrecadação do município tem se demonstrado aquém da expectativa de receita. Uma das consequências dessa deficiência foi o baixo Quociente de Desempenho da Arrecadação de 0,88 em 2019 (gráfico 2.4.1a - Doc. 71-p.19).

Por outro lado, não foi identificada a especificação, em separado, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem



como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Aponta, também, a elaboração da programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos de forma deficiente, em péssima qualidade, boa parte ilegível (Doc. 30). Apesar da baixíssima qualidade, o documento 30 revela que a Programação Financeira apresenta sérias deficiências na previsão das deduções para a formação do FUNDEB. A receita total prevista na LOA foi de R\$ 106.800.000,00, enquanto as deduções para a formação do FUNDEB inicialmente previstas foram de R\$ 7.438.000,00.

Na Programação Financeira, tais deduções foram erroneamente cadastradas em valores positivos e muito maiores que as deduções previstas, aumentando de forma completamente artificial as receitas totais dos quatro primeiros bimestres, a ponto de, no quarto bimestre, tais deduções já somavam R\$ 34.093.832,08, positivos, aumentando a receita total prevista até R\$ 136.025.816,66, obrigando a um ajuste de R\$ 41.531.832,09 no quinto bimestre. No sexto bimestre, as deduções para o FUNDEB previstas foram nulas, zero.

Para algumas receitas de transferências, como FPM (Previsão na LOA de R\$ 25.600.000,00), ICMS (Previsão na LOA de R\$ 8.000.000,00), IPVA (Previsão na LOA de R\$ 3.500.000,00) e IPI (Previsão na LOA de R\$ 60.000,00), a Programação Financeira estimou a arrecadação bimestral em valores que, já no 5º bimestre, esgotaram as previsões totais do exercício, constando a previsão de arrecadação para o 6º bimestre também zero.

Para a Auditoria, a situação mais esdrúxula se notou na receita “Outras Participações na Receita” (Doc. 30, fls. 05), arrecadação orçada em R\$ 100.000,00 para todo o exercício, mas a Programação Financeira previa que, até o 5º bimestre, seria arrecadado R\$ 833.333,30 e, no sexto bimestre, a arrecadação negativa de R\$ 733.333,30. Desta forma, a Programação Financeira se mostra peça ineficaz para cumprir as finalidades esperadas deste tipo controle, por inadequação metodológica, elaborada apenas para cumprir uma formalidade legal, em desconformidade com o artigo 8º da LRF, quando deveria servir como instrumento de planejamento dos gastos públicos.

A tabela 2.1c apresentou o cálculo do limite total para abertura de créditos adicionais considerando os artigos 8º e 9º da LOA 2018, excluídas as regras dos incisos V e IX do artigo 9º da LOA, convênios, bem como do inciso VIII, excesso de arrecadação, para simplificação da análise, concluindo que o artigo 8º da LOA autorizou a modificação do orçamento diretamente pelo Poder Executivo através da abertura de créditos adicionais até o valor de R\$ 4.536.700,00, sobre uma pequena parte do orçamento, o que corresponde a apenas 21,24% da despesa total fixada pela LOA, e também autorizou, em seu artigo 9º, a abertura de créditos adicionais sem quaisquer limites sobre uma porção do orçamento equivalente a 78,76% de toda a despesa fixada



no exercício. Somadas a porção com limite de 20% e a sem quaisquer limites, o Poder Executivo estaria autorizado a alterar, a seu bel prazer, 83,01% do orçamento.

Observou-se a abertura de R\$ 42.215.938,24 em créditos adicionais, todos correspondentes a créditos suplementares, com fonte de recursos a anulação de dotações, conforme levantamento a partir do Mapa Demonstrativo das Leis e Decretos (Documento 49), o que, quantitativamente, não repercute como alteração do valor total orçado das despesas, ou seja, não foi elevado o valor global do orçamento inicial, de R\$ 106.800.000,00. Contudo, em relação ao orçamento inicial, houve uma alteração qualitativa da ordem de 39,53%.

Fica claro, então, que houve desrespeito ao limite do artigo 8º da LOA, houve a abertura de créditos adicionais suplementares, diretamente por decreto, sem autorização legislativa, no montante de R\$ 13.388.794,22, o que contraria o disposto no artigo 42 da Lei Federal 4.320/64.

Por fim, a Auditoria aponta que as deficiências de elaboração da LOA 2019 contribuíram para a realização de despesas de despesas em volume maior do que arrecadação de receitas, resultando em um **déficit de execução orçamentária de R\$ 1.997.481,90.**

A defesa fez as seguintes alegações:

.Que a Receita Corrente foi arrecada num montante de 95,39% do valor orçado, demonstrando que os valores foram previstos dentro da realidade de arrecadação do município;

.Que as Receitas de Capital totalizaram apenas 33,10% do previsto, tendo em vista a dificuldade de captação de recursos, que não ocorreu devido a inúmeros fatores externos, os quais se mostram além da competência da gestão municipal;

.Que a arrecadação de 87,55% do que foi estimado representa uma melhora considerável quando em comparação com os dois últimos exercícios (Relatório de Auditoria, pág. 6), o que demonstra o aperfeiçoamento nos mecanismos de planejamento do município;

.Que não há conduta imputável ao Defendente que tenha acarretado uma previsão de Receita Municipal em desconformidade com a realidade.

.Que a Lei 4.320/64 não estabelece limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais, sendo certo que a Constituição Federal, no inciso VII do art. 167, apenas veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados, o que não é o caso;



.Que a Lei Orçamentária do Município de Afogados da Ingazeira seguiu os trâmites legais, sendo aprovada pelo Poder Legislativo sem veto aos artigos 8º e 9º, que estabeleceram os percentuais para abertura de créditos suplementares;

.Que a LOA do Município guardou compatibilidade com a LOA do Estado de Pernambuco no mesmo período, a qual também previu, em seu artigo 10, abertura de créditos no limite de 20%;

.Que, com a abertura de créditos não se cria despesa, apenas remaneja o saldo não utilizado para dotações deficitárias, em momento algum desconfigurando a peça orçamentária como instrumento de planejamento, e que as Jurisprudências dessa Corte tratando como falha meramente formal.

.Que o cronograma de execução mensal de desembolso e os demonstrativos contábeis são instrumentos técnicos complexos, que demandam a necessidade de formação e expertise técnica, não podendo o Interessado responder por ausência ou eventuais falhas não identificáveis pelo homem médio;

.Que a dívida ativa bruta apresentou saldo de R\$ 12.759.174,70, representando um aumento no saldo de 57,17% quando comparado com o exercício anterior;

.Que as fragilidades apontadas pela Auditoria devem, no máximo, ser tratadas como meramente formais e levadas ao campo das recomendações, conforme já vem entendendo essa Corte de Contas no julgamento de processos que apresentam as mesmas incongruências, a exemplo dos Processos TCE-PE 18100751-4;18100711-3, e 1450061-9.

.Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.997.481,90, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas - Item 2.4

Por fim, a Auditoria aponta que as deficiências de elaboração da LOA 2019 contribuíram para a realização de despesas de despesas em volume maior do que arrecadação de receitas, resultando em um **déficit de execução orçamentária de R\$ 1.997.481,90** (-2,43% da RCL).

Ressaltou ainda que, apesar do déficit de execução orçamentária, a Prefeitura de Afogados da Ingazeira realizou despesas com eventos comemorativos no valor de R\$ 1.227.240,88.

A defesa fez as seguintes alegações:

.Que nas palavras do ínclito Conselheiro Luiz Arcoverde Filho: "(...) além do mais, déficits de execução orçamentária 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\$ 108,2 bilhões. Déficit de execução orçamentária não significa, em princípio, irregularidade (...)” (Processo TCE-PE° 19100204-5, Prestação de Contas de Governo 2018, Prefeitura Municipal de Bom Jardim);

.Que a Auditoria incluiu, indevidamente, os valores inscritos em restos a pagar não processados, ou seja, não tiveram sua execução efetivada, por este motivo não podem ser consideradas como obrigações, e cujo pagamento se dará nos exercícios subsequentes;

.Que esta inconformidade decorre da conjuntura de instabilidade vivida e do distorcido Pacto Federativo, que acabou por frustrar a expectativa de receitas do ente no exercício em questão, algo que foge da ingerência do Chefe do Executivo Municipal, tanto que é relativizada por essa respeitável Corte de Contas, com o envio do achado ao campo das recomendações: Processo 18100393-4, Processo 18100519-0, e Processo TCE-PE 15100122-4.

Da nossa análise quanto à gestão orçamentária

Quanto à superestimativa do orçamento, observo que a defesa não trouxe elementos a justificar a irregularidade. O que se colhe dos autos é a reincidência da conduta ao longo de toda a gestão do Defendente.

Decerto, de 2016 a 2019, houve sucessivas superestimativas, com reiterado descompasso do previsto com o real:

*2019: 87,55% (prevista R\$ 106.800.000,00 - arrecadada R\$ 93.502.047,67)
= 14%*

*2018: 87,03% (prevista R\$ 102.450.000,00 - arrecadada R\$ 89.164.574,03)
=14%*

*2017: 79,50% (prevista R\$ 98.430.000,00 - arrecadada R\$ 78.249.690,49)
= 25%*

2016: 91,02% (prevista R\$ 90.144.000,00 - arrecadada R\$ 82.051.638,51) =

Pesa em desfavor do Defendente, não se tratar, aqui, do primeiro ano de seu governo. Mesmo diante do histórico de arrecadação apresentado acima, a LOA 2019 estimou que a receita de 2019 seria 19,78% maior do que a receita arrecadada em 2018. Decerto, o que se infere é a fragilidade na construção e planejamento dos orçamentos, não atendendo nem à LDO, nem à LOA aos requisitos exigidos pela legislação regente.

De se ver, ser o planejamento peça essencial à gestão, sendo art. 12 da LRF cristalino a respeito da previsão de receitas, verbis:

“Art. 12 - As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice



de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.” (destacado)

Não se trata de mero erro formal, mas de verdadeiro comprometimento da gestão atual e das futuras em face do endividamento do ente. In casu, não atendido o princípio orçamentário da exatidão, de natureza complementar, que o doutrinador Osvaldo Maldonado Sanches (2004, p. 149) define como: “Princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual as estimativas orçamentárias devem ser tão exatas quanto possível, a fim de dotar o Orçamento da consistência necessária para que esse possa ser empregado como instrumento de gerência, de programação e de controle.” (destacado)

Para além disso, o artigo 8º da LOA autorizou a modificação do orçamento diretamente pelo Poder Executivo através da abertura de créditos adicionais até o valor de R\$ 4.536.700,00, sobre uma pequena parte do orçamento, o que corresponde a apenas 21,24% da despesa total fixada pela LOA.

A autorização de abertura de créditos suplementares de 21,24% 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. Inobstante a Lei Federal 4.320/64, ao dispor sobre a possibilidade de autorização para abertura de créditos suplementares na própria lei orçamentária, não haver fixado limite, faz-se necessário o uso da razoabilidade na fixação do percentual de suplementação de forma que se evite a concessão desarrazoada dos créditos em lume.

Nesse diapasão, ainda que seguido todo o trâmite legal para aprovação da LOA, foge à razoabilidade e à proporcionalidade que se autorize o Gestor a, unilateralmente, proceder a despesas da ordem de quase 83,01% do orçamento aprovado.

Decerto, a fixação de percentual elevado flexibiliza demasiadamente o orçamento, a comprometer o planejamento inicialmente aprovado.

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

Sendo assim, persiste a previsão da receita total em valores superestimados (14%), o que não correspondeu à real capacidade de arrecadação do Município, agravado pelo déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 1.997.481,90. Portanto, apesar do déficit de execução orçamentária, restou a



ocorrência de despesas com festividades no exercício no valor de R\$ 1.227.240,88. Assim, prevalece a irregularidade.

*Os demais achados apontados pela auditoria na **gestão orçamentária**, conforme jurisprudência deste Tribunal, não constituem motivo para opinativo pela rejeição das contas.*

DA GESTÃO FINANCEIRA - Itens 3.4 e 3.5

.Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial - Item 3.1

A defesa alegou:

.Que parte do montante correspondente a R\$ 3.395.682,97 são Restos a Pagar Não Processados, ou seja, que seus Serviços/Material ainda não foram efetivados;

.Que também foi desconsiderado o valor de R\$ 4.244.359,49 em saldo da Conta Créditos a Receber, que se trata de créditos de Programas/Convênios Estaduais/Federais que foram repassados no exercício subsequente;

.Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit /Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas - Item 3.1

.Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo - Item 3.3.1

A defesa alegou:

.Que juntamente à Prestação de Contas da Prefeitura (Governo) encontra-se o DRAA do Exercício, na Prestação de Contas do RPPS, o Cálculo Atuarial do Exercício, além da Nota Técnica Atuarial, o que demonstra que a metodologia de apuração das Provisões Matemáticas Previdenciárias, encontram-se mais que evidenciadas em tais demonstrativos;

.Que a identificação dos equívocos relatados não pode ensejar o julgamento irregular das contas do Prefeito Municipal, em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que são corolários do Estado Democrático de Direito e sempre observados nas decisões desse Tribunal: Processos TC 18100519-0, 181007836 e 18100752-6.

.Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses - Item 3.5

A defesa alegou:



.Que o Município apresentou melhora no Índice de Liquidez Corrente, passando de R\$ 0,71 em 2018 para R\$ 0,77 em 2019 (págs. 39-40);

.Que é salutar que a “iliquidez” apontada pela Auditoria deve ser ponderada, de sorte que não possui o condão de macular as contas, conforme jurisprudência dessa Casa nos Processos TCE-PE nº 1502308-4 e 1490091-9.

Da nossa análise quanto à gestão financeira e patrimonial

Quanto ao déficit financeiro no valor de R\$ 7.703.866,97, evidenciado no Quadro do Superávit/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 compromissos de curto prazo apenas denota gastos maiores do que se poderia quitar, a evidenciar, ainda mais, o mau planejamento governamental.

Importante ressaltar que houve o repasse das contribuições previdenciárias dos servidores e patronais ao RGPS.

As irregularidades seriam passíveis de determinação não fosse o decurso do tempo.

DA GESTÃO DA PREVIDÊNCIA

A análise desta Prestação de Contas detectou:

.Agravamento do desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS, haja vista piora no resultado previdenciário, o que significa aumento da necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício - Item 8.1

.Utilização irregular de recursos do Plano Previdenciário para cobrir insuficiência financeira do Plano Financeiro do RPPS - Item 8.1

.Plano Previdenciário do RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 16.465.164,98 - Item 8.2

.Agravamento do déficit atuarial do Plano Financeiro do RPPS - Item 8.2

.Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS - Item 8.2

.Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial - Item 8.4

A defesa fez as seguintes alegações:



.Que o desequilíbrio financeiro do RPPS tem origem muito antes da atual gestão, desde o seu nascedouro, quando criado pela Lei 398/2006. Isso porque, o Instituto de Previdência dos Servidores de Afogados da Ingazeira assumiu os aposentados e pensionistas, sem a realização imediata do COMPREV, surgindo, assim, um déficit financeiro, somente vislumbrado e processado em longo prazo;

.Que, seja por esta deficiência de compensação previdenciária na sua origem, seja pela utilização de receitas do fundo previdenciário por gestores anteriores ao Defendente, houve o desequilíbrio do fundo previdenciário, não sendo razoável agora se atribuir toda a problemática ao atual gestor, que vem com enorme esforço mantendo os pagamentos de aposentados e pensionistas em dia;

.Que diante do desequilíbrio encontrado no início da atual gestão, o Defendente se viu obrigado a utilizar recursos do fundo previdenciário, o que foi uma decisão extrema, forçada e difícil, mas necessária, haja vista a escassez de recursos financeiros disponíveis para realização de aportes que pudessem propiciar o reequilíbrio financeiro e atuarial exigido pelo Plano Atuarial;

.Que, em que pese não ser de responsabilidade do Defendente, é devidamente justificável a opção feita visando o respeito à dignidade da pessoa humana (aposentados, pensionista e licenciados) com a utilização de reserva para pagamento da folha desses inativos;

.Que houve o recolhimento integral e tempestivo das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS;

.Que a situação deficitária apontada é decorrente de várias gestões, que não pode recair na responsabilidade da gestão do Defendente, que vem procurando realizar seus compromissos, com extremo sacrifício para o repasse mensal das contribuições previdenciárias, logo, não houve ofensa ao princípio da legalidade, dolo ou má fé por parte do Defendente;

.Que os precedentes dessa Corte relativizam a ocorrência de déficit do regime previdenciário, em razão da adoção de medidas – ações que no presente caso se identificariam pela regularização do recolhimento previdenciário;

.Que, embora as alíquotas de contribuição não tenham sido aquelas sugeridas na avaliação atuarial, foram respeitados os limites constitucional e legal estabelecidos.

Da nossa análise

De pronto, ressalto que foi protocolado neste Tribunal de Contas o Processo TC 20100133-0, para análise das contas de gestão do exercício 2019 no Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Afogados da Ingazeira (Plano Financeiro) e ainda não foi julgado até esta data.



Como a Auditoria não apontou ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias, vamos nos ater ao desequilíbrio atuarial, sendo necessário esclarecer que o déficit atuarial é uma construção histórica, assim, cabe analisar se foram tomadas as medidas indicadas pela análise atuarial.

Atinente ao déficit apurado no RPPS, cumpre ressaltar que, muito além do recolhimento das obrigações previdenciárias, vários são os aspectos a influir na situação deficitária, como o comportamento da massa de segurados, a rentabilidade obtida da aplicação financeira dos recursos, a compensação financeira entre o RPPS e o RGPS, bem assim os aportes financeiros, a serem considerados nas projeções atuariais.

Cabe ao atual gestor analisar se foram tomadas as medidas indicadas pela análise atuarial, se as contribuições previdenciárias foram repassadas /recolhidas na integralidade e tempestivamente, entre outros aspectos.

De se ter em mente, que o equilíbrio atuarial é de fundamental importância à sobrevivência de um plano previdenciário, pois se trata da equivalência a valor presente entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas. Quando as despesas são maiores que as receitas, há um crescente endividamento público.

Para mais, o crescimento do déficit atuarial apenas evidencia a não adoção de uma alíquota atuarial compatível com a realidade do Ente.

Da nossa conclusão

Em uma análise global da situação do Município, entendo que neste caso concreto houve um grande número de falhas de contabilização, o que causou inconsistência nos demonstrativos contábeis e dificultou a análise das contas. O ideal era que o Contador tivesse sido chamado aos autos, o que não aconteceu. Pesou também em favor do interessado, o histórico do Município quanto ao respeito aos valores e limites constitucionais.

Quanto às irregularidades analisadas relativas à gestão orçamentária e financeira, entendo que ensejam determinações. Também, o déficit atuarial dos RPPS, comum a praticamente todos os municípios pernambucanos, não vem motivando a rejeição das contas, conforme precedentes deste Tribunal.

Sendo assim, entendo que a única irregularidade relevante para o julgamento destas contas, segundo a jurisprudência firmada nesta Casa, é o descumprimento do limite na manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, recentes julgados nesta Casa tem considerado que quando houver uma a única irregularidade remanescente não deve conduzir a rejeição das contas. Assim, cabe a aplicação no caso concreto dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, bem como os postulados da segurança jurídica e da uniformidade dos julgados. Sendo assim, à luz dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, considero que não há mácula no juízo de valor global das contas.



VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO. RESTOS A PAGAR SEM LASTRO FINANCEIRO. DESPESAS DE PESSOAL. DEFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. REGULAR COM RESSALVAS.

1. Houve a inscrição em restos a pagar sem lastro financeiro.
2. A extrapolação do limite com despesas de pessoal ocorreu apenas no último quadrimestre quando ainda haveria prazo para o reenquadramento.
3. O resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário e financeiro do Município.
4. As irregularidades remanescentes não possuem o condão de macular as presentes 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;

José Coimbra Patriota Filho:

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e os argumentos da defesa;

CONSIDERANDO que tanto o déficit de execução orçamentária quanto o financeiro foram resultados da fragilidade na elaboração e no planejamento do orçamento pelo governo municipal;

CONSIDERANDO que as falhas de controle constatadas, desde o planejamento governamental até a execução orçamentária e financeira, ensejam determinações:

CONSIDERANDO a deficiente elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso;



CONSIDERANDO que o limite de gastos com despesas de pessoal apontou um percentual de 60,28% no 2º semestre de 2019, contudo, ainda havia prazo para tomar as devidas medidas para o reenquadramento do limite de despesa com pessoal;

CONSIDERANDO que o Município de Afogados de Ingazeira vinha cumprindo o limite percentual de comprometimento da RCL com a DTP até o 1º semestre de 2019;

CONSIDERANDO a inscrição em restos a pagar sem lastro financeiro, que corresponde ao percentual de 11,46% da receita arrecadada;

CONSIDERANDO que as contribuições previdenciárias foram repassadas integralmente para o RGPS e RPPS no exercício destas contas e que tramita nesta Casa o Processo TCE-PE nº 20100133-0 para análise das contas de gestão do exercício de 2019 no Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Afogados de Ingazeira (Plano Financeiro), ainda não julgado;

CONSIDERANDO que a análise das contas de governo considera o impacto financeiro do aumento do endividamento no Município;

CONSIDERANDO as falhas de natureza contábil, que dificultaram a análise das contas contábeis, bem como o histórico de enquadramento do Município aos valores e limites constitucionais;

CONSIDERANDO que da comparação dos dados de 2019 em relação ao exercício anterior de 2018, houve uma diminuição da taxa de mortalidade infantil, do comportamento do número absoluto de óbitos de menores e da taxa de fracasso escolar no Município de Afogados de Ingazeira, tais taxas vêm caindo desde 2017;

CONSIDERANDO que as falhas remanescentes não possuem o condão de macular as presentes contas;

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 Afogados da Ingazeira a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). José Coimbra Patriota Filho, relativas ao exercício financeiro de 2019.

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



1. Observar o cumprimento das regras financeiras e fiscais para que o controle contábil por fonte/aplicação de recursos não registre saldos negativos em contas do Quadro do Superavit/Deficit Financeiro, do Balanço Patrimonial;
2. Adotar as medidas que se fazem necessárias e urgentes no tocante à redução da Despesa Total de Pessoal;
3. Abster-se de empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, provocando comprometimento da receita do exercício seguinte;
4. Atentar, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), para o desempenho da arrecadação da Receita dos exercícios anteriores a fim de evitar que a execução das despesas seja realizada com base em uma receita superestimada, a qual não garantirá o devido suporte financeiro das obrigações firmadas, causando, assim, endividamento do Município;
5. Assegurar que a Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso sejam elaborados levando em consideração o real comportamento da receita e da despesa durante o exercício fiscal e que especifiquem, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa;
6. Estabelecer um limite razoável na Lei Orçamentária Anual para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo, de modo a preservar a importante função da LOA como instrumento de planejamento e assegurar que o Legislativo não seja excluído do processo de aprovação do orçamento;
7. Evitar a inscrição de Restos a Pagar, processados ou não, sem a respectiva disponibilidade, com recursos vinculados ou não;
8. Acompanhar a situação da municipalidade junto ao RPPS, de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados que se encontram filiados e no pleno gozo dos seus direitos, bem como a garantia ao Município de que



não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de suas metas fiscais.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

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

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 %	26,99 %	Não
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	60,95 %	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 %	15,92 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	60,28 %	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.	3.049.625,80	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	3,29 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	21,00 %	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)	21,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS , relator do processo

CONSELHEIRA TERESA DUERE , Presidente, em exercício, da Sessão :
Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.