



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

17ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 06/06/2024

PROCESSO TCE-PE N° 22100492-0

RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

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

INTERESSADOS:

ALESANDRO PALMEIRA DE VASCONCELOS LEITE

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

RELATÓRIO

Cuida o feito de apreciação das contas de governo do Prefeito do Município de Afogados da Ingazeira, Sr. ALESANDRO PALMEIRA DE VASCONCELOS LEITE, referente ao exercício financeiro de 2021, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas – e-TCEPE, em atendimento à Resolução TC nº 11/2014, que estabelece normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo. Este processo visa subsidiar a emissão de Parecer Prévio por parte deste Tribunal, conforme o art. 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e o art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004, não abrangendo todos os atos do gestor.

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

Como premissa introdutória, ressalta-se a relevância das contas de governo como ferramenta primordial para o Chefe do Poder Executivo de qualquer ente federativo demonstrar os resultados obtidos pela gestão governamental durante o exercício financeiro em questão. Essas contas encapsulam elementos essenciais como os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais. Além disso, cumprem a função crucial de assegurar que a gestão esteja em plena conformidade com as normas constitucionais, legais e regulamentares. Isso inclui a aderência aos limites preconizados nas normas de níveis constitucional e infraconstitucional, bem como o cumprimento das resoluções e decisões proferidas por este Tribunal.



Essa abrangência e detalhamento nas contas de governo são fundamentais para uma análise abrangente e precisa da administração pública em seus diversos espectros.

Dentro deste contexto, os exames foram realizados em conformidade com as normas e procedimentos gerais de controle externo, enfatizando a análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental, além de observar a aderência às normas legais vigentes e a análise das peças que compõem a prestação de contas e dos documentos adicionados ao processo.

A auditoria focou nos seguintes tópicos, mínimos necessários à emissão do Parecer Prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE:

- Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial
- Gestão Fiscal
- Gestão da Educação
- Gestão da Saúde
- Gestão Ambiental
- Repasse do Duodécimo à Câmara de Vereadores
- Gestão Previdenciária
- Transparência Pública

Esse Relatório da Auditoria é um componente fundamental para a análise da gestão e fiscalização das contas do Município de Afogados da Ingazeira, visando assegurar a correta aplicação dos recursos públicos e a aderência às normativas legais e regulamentares.

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

ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[ID.01] Inconsistência no valor de receitas arrecadadas informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.1).

[ID.02] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das receitas (Item 2.1).

[ID.03] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

[ID.04] 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.05] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.06] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

[ID.07] Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos (Item 2.2).

FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.08] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.09] Receita Corrente Líquida apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa dos limites, legais e prudenciais, estabelecidos pela LRF (Item 5.2).

[ID.10] Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF (Item 5.3).

EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.11] Insuficiência de gastos em educação, por não atingimento do limite mínimo. Nos termos da EC nº 119/2022, a diferença deve ser acrescida ao montante mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino até o exercício financeiro de 2023 (Item 6.1).

[ID.12] Descumprimento do limite mínimo de 70% do FUNDEB na valorização de profissionais da educação básica (Item 6.2.1).

PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

[ID.13] Agravamento do desequilíbrio financeiro do Fundo em Repartição 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.14] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 271.850.550,55 (Item 8.2)

Regularmente notificado, nos termos do estabelecido no art. 6º da Lei Estadual nº 15.092/2013, o interessado apresentou defesa, documento nº 82, por meio de procurador devidamente habilitado nos autos, documentos nº 81, e anexou novos documentos, números 83 ao 86 dos autos.

VOTO DO RELATOR

Registre-se, inicialmente, que o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do Parecer Prévio pelo TCE-PE, com a finalidade de dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), art. 2º, inciso II.

Apresento, de forma bastante sucinta, os argumentos e alegações apresentadas pelo interessado, confrontando-os com os apontamentos das irregularidades e deficiências que constam do Relatório de Auditoria, e a seguir passo à análise.

[ID.01] Inconsistência no valor de receitas arrecadadas informado no Tome Conta.

[ID.02] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das receitas.

[ID.03] Programação financeira deficiente.

A análise das irregularidades revela inconsistências significativas nas receitas informadas ao sistema Tome Conta e ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), bem como falhas nos registros contábeis dessas receitas.

Em relação à ID.01, a auditoria identificou divergências entre os valores de receitas arrecadadas informadas no sistema Tome Conta e aquelas registradas no RREO. Especificamente, foram observadas diferenças substanciais em várias categorias de receitas, como impostos, taxas, contribuições, e transferências governamentais, incluindo Fundeb e ICMS. Por exemplo, as receitas de "Impostos, Taxas e Contribuições" apresentaram uma diferença de 59,57%, enquanto a "Cota-Parte do ICMS" mostrou uma discrepância de 54,41%.

Na ID.02 foram constatadas várias falhas nos demonstrativos contábeis relativos aos registros das receitas. Essas falhas incluem erros na



classificação de contas e na separação de categorias de receitas. Um exemplo específico é a conta "Transferências de Recursos da Complementação da União – FUNDEB", onde um valor de R\$ 8.487.687,96 foi registrado a menor em comparação com o valor de R\$ 8.820.708,18 informado pelo Banco do Brasil. Além disso, houve falhas na separação de subcategorias dessa conta, resultando na apresentação de valores agregados que dificultam a análise detalhada das receitas.

Essas irregularidades apontam para um controle deficiente das informações financeiras e contábeis, comprometendo a transparência e a precisão dos dados orçamentários apresentados pelo município. A falta de consistência nas informações prestadas aos órgãos de controle pode levar a sanções e compromete a confiança na gestão financeira do ente público. Além disso, a ausência de uma gestão contábil eficaz pode impedir uma correta avaliação do cumprimento dos limites e metas fiscais estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A defesa apresentada argumenta que as inconsistências orçamentárias são de natureza técnica complexa, exigindo formação especializada que vai além das capacidades de um gestor comum. Destaca que o próprio Relatório de Auditoria sugere medidas corretivas ao prefeito, indicando que as falhas são formais e recomendáveis para correção futura. Além disso, a defesa enfatiza que, apesar das inconsistências, não houve prejuízo financeiro ao município, comprovado pelo superávit de R\$ 5.962.699,54 no exercício auditado, sugerindo que as falhas não comprometeram a saúde fiscal do município.

Concluindo a análise das justificativas apresentadas pela defesa em conjunto com as informações do Relatório de Auditoria, observa-se que, apesar das inconsistências e deficiências apontadas, as mesmas não configuram irregularidades de gravidade suficiente para ensejar a rejeição das contas. Portanto, considerando que as inconsistências são de natureza formal e passíveis de correção, a ausência de prejuízo financeiro e a recomendação de melhorias no processo de gestão orçamentária e financeira, conclui-se que as falhas apontadas não são suficientes para justificar a rejeição das contas do prefeito de Afogados da Ingazeira relativas ao exercício de 2021. Recomenda-se que as medidas corretivas propostas no Relatório de Auditoria sejam implementadas para assegurar maior precisão e transparência nas informações futuras.

Com relação à programação financeira, verificou-se uma inadequação do cronograma de execução das despesas e receitas previsto para o exercício. A auditoria identificou que o planejamento financeiro não foi rigorosamente seguido, resultando em desvios significativos entre o que foi planejado e o que foi efetivamente executado. Esse descompasso gerou dificuldades na gestão de caixa, podendo causar atrasos em pagamentos e comprometer o fluxo financeiro do município. Considerando tais desvio, a meu ver atribuídos à incerteza econômica exacerbada pela pandemia da COVID-19, que dificultou previsões precisas e ajustes tempestivos ao orçamento inicial, concluo que a deficiência na programação financeira mencionada na ID.03 não apresenta gravidade suficiente para justificar a rejeição das contas.



Recomenda-se que a administração tome medidas corretivas a fim de que essas discrepâncias não comprometam a integridade e a legalidade das contas apresentadas.

[ID.04] Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício.

[ID.05] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente.

A auditoria apontou uma inconsistência no valor da despesa realizada informado no sistema Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício. Essa discrepância pode indicar falhas na consolidação e registro das informações financeiras. No entanto, a defesa argumenta que essas inconsistências são decorrentes da complexidade técnica dos instrumentos orçamentários, que demandam uma formação e expertise específica. Dessa forma, não seria razoável responsabilizar o gestor por ausências ou inconsistências que não são identificáveis pelo "homem médio". Além disso, o próprio Relatório de Auditoria recomendou ao Prefeito que atente para a consistência das informações prestadas aos órgãos de controle, sugerindo que a falha é formal e pode ser corrigida com recomendações apropriadas.

A segunda irregularidade, identificada como ID.05, trata da deficiência no cronograma de execução mensal de desembolso. Um cronograma de execução mensal de desembolso deficiente pode causar problemas na gestão do fluxo de caixa e na execução dos programas de governo. A defesa, no entanto, sustenta que, embora tenha havido falhas na execução do cronograma, essas são questões formais e técnicas. A legislação orçamentária e a Lei de Responsabilidade Fiscal permitem a flexibilidade na gestão orçamentária, especialmente em situações excepcionais como a pandemia da COVID-19. A defesa também ressalta que o município apresentou um superávit financeiro significativo de R\$ 5.962.699,54, indicando que as inconsistências não resultaram em prejuízo financeiro.

As inconsistências entre os valores informados no Tome Conta e no RREO são apontadas como falhas formais de reporte, não indicando necessariamente má gestão ou desvio de recursos. A recomendação do Relatório de Auditoria para correção dessas falhas sugere que são áreas para melhoria contínua e não um fundamento para rejeição das contas. O cronograma de execução mensal de desembolso deficiente, embora indique problemas na gestão do fluxo de caixa, é também considerado uma falha formal e técnica. A legislação vigente permite flexibilidade na gestão orçamentária e as medidas corretivas podem ser adotadas sem implicar em rejeição das contas.

Portanto, com base na defesa apresentada e na natureza das irregularidades ID.04 e ID.05, conclui-se que essas falhas não ensejam a rejeição das contas. As falhas identificadas são técnicas e complexas, exigindo formação e especialização específica que podem não estar sob o



controle direto do gestor principal. Além disso, o município não sofreu prejuízo financeiro, conforme evidenciado pelo superávit. As inconsistências são formais e passíveis de recomendação para melhorias na gestão orçamentária e financeira, conforme a jurisprudência da Corte de Contas em casos similares. Desta forma, as irregularidades apontadas devem ser tratadas como recomendações formais e não como fundamentos para rejeição das contas.

[ID.06] e [ID.07] Lei Orçamentária Anual.

Conforme o Relatório de Auditoria, houve inclusão de um dispositivo inapropriado na Lei Orçamentária Anual (LOA), que, na prática, funcionaria como um mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o orçamento. Essa prática descaracteriza a peça orçamentária como um instrumento de planejamento, pois permite a abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legislativa. A defesa argumenta que a legislação orçamentária vigente, especificamente a Lei nº 4.320/1964, não estabelece uma limitação rígida quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais. O que a Constituição Federal veda é a concessão de créditos ilimitados, o que não é o caso em questão. O dispositivo inserido na LOA deve ser visto como uma forma de flexibilizar a gestão orçamentária, especialmente em períodos de crises como a pandemia da COVID-19, onde a rápida resposta fiscal é essencial para a continuidade dos serviços públicos e a manutenção dos programas de governo.

Também foi mencionado pela auditoria a abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos. A prática de abrir créditos adicionais sem a devida fonte de recursos é uma irregularidade grave, pois compromete a transparência e o equilíbrio das contas públicas. A defesa reconhece que a abertura de créditos adicionais foi realizada, mas argumenta que tal ação não constitui um aumento do orçamento, mas sim um reposicionamento das dotações e fontes de recursos necessários para a manutenção dos programas de governo. A necessidade de rápida adaptação às condições impostas pela crise sanitária exigiu flexibilização na gestão orçamentária. Além disso, a defesa reforça que a própria auditoria sugere que essa prática seja corrigida através de recomendações e não através da rejeição das contas.

O dispositivo inapropriado na LOA permite a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, o que contraria o princípio de controle e fiscalização do Legislativo sobre o Executivo. No entanto, a defesa sustenta que a prática foi adotada para permitir flexibilidade na gestão orçamentária durante a crise sanitária. A legislação orçamentária não estabelece uma limitação rígida, permitindo certa flexibilidade, desde que não se trate de créditos ilimitados. A jurisprudência da Corte de Contas, em processos similares, indica que tais irregularidades devem ser tratadas como recomendações para correção futura, em vez de fundamentos para rejeição das contas.



A abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos é uma prática que pode comprometer o equilíbrio fiscal. No entanto, a defesa argumenta que essa prática foi necessária para responder rapidamente às exigências impostas pela pandemia. A readequação orçamentária, segundo a defesa, foi realizada dentro dos limites permitidos e visando a manutenção dos serviços essenciais. A auditoria reconhece a necessidade de correção e sugere que a prática seja abordada com recomendações, ao invés de medidas punitivas severas como a rejeição das contas.

Portanto, com base na defesa apresentada e na análise das irregularidades ID.06 e ID.07, conclui-se que essas falhas não justificam a rejeição das contas. A inclusão de um dispositivo inapropriado na LOA e a abertura de créditos adicionais sem fonte de recursos foram medidas tomadas em um contexto de crise sanitária, onde a flexibilidade orçamentária foi crucial. As inconsistências identificadas são formais e passíveis de recomendação para melhorias futuras na gestão orçamentária. A jurisprudência da Corte de Contas apoia a abordagem de tratar essas irregularidades como recomendações, assegurando que não houve má gestão ou prejuízo financeiro significativo ao município. Assim, essas irregularidades devem ser corrigidas, mas não constituem fundamentos suficientes para a rejeição das contas.

[ID.08] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos.

O Relatório de Auditoria menciona o saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, indicando falhas no registro contábil que resultaram em inconsistências nas demonstrações financeiras do Município de Afogados da Ingazeira para o exercício de 2021. Especificamente, a auditoria apontou que determinadas contas do balanço patrimonial apresentaram saldos negativos, evidenciando uma ineficiência no controle contábil por fonte e aplicação de recursos.

Esses saldos negativos podem ocorrer por diversos motivos, como lançamentos incorretos, erros de classificação contábil ou falta de conciliação adequada entre as contas. Embora tais inconsistências sejam tecnicamente relevantes e possam indicar fragilidades nos controles internos, não necessariamente refletem um impacto financeiro direto ou uma perda de recursos. Em outras palavras, estas falhas contábeis não comprometem a execução orçamentária ou a integridade das finanças municipais, mas apontam para a necessidade de melhorias na gestão contábil e na precisão dos registros financeiros.

A defesa argumenta que o Relatório de Auditoria aponta que o Balanço Patrimonial consolidado do Município de Afogados da Ingazeira contém o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro em conformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Este quadro identifica detalhadamente as disponibilidades por fonte e destinação de recursos de



forma segregada. As falhas identificadas são de menor gravidade e não são suficientes para comprometer a Prestação de Contas, especialmente considerando que a interessada não possui o conhecimento técnico necessário para analisar demonstrativos fiscais e contábeis complexos. Além disso, a defesa sustenta que a identificação desses equívocos não deve levar ao julgamento irregular das contas do prefeito municipal, em respeito aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, os quais são fundamentais no Estado Democrático de Direito e frequentemente observados nas decisões do Tribunal de Contas, conforme evidenciado nos Processos e-TCEPE nº 18100519-0, 18100783-6 e 18100752-6.

Embora a existência de saldos negativos em contas patrimoniais seja uma falha contábil significativa, ela não compromete a legalidade ou a regularidade das contas apresentadas. Não há evidência de que essa irregularidade tenha causado prejuízo ao erário ou tenha impactado negativamente a execução dos serviços públicos municipais. Assim, essa falha contábil deve ser tratada como uma ressalva, e não como motivo para a rejeição das contas.

Recomenda-se que a administração municipal continue o processo de revisão e ajuste das contas contábeis, garantindo que todas as inconsistências sejam identificadas e corrigidas. Isso inclui a realização de conciliações periódicas e a reclassificação correta de todas as transações financeiras.

[ID.09] Receita Corrente Líquida apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa dos limites, legais e prudenciais, estabelecidos pela LRF.

[ID.10] Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF.

Ao analisar conjuntamente as irregularidades ID.09 e ID.10 do Relatório de Auditoria, que mencionam a apuração incorreta da Receita Corrente Líquida (RCL) e da Despesa Total com Pessoal, verificou-se que estas falhas se referem a discrepâncias nos cálculos apresentados nos demonstrativos fiscais do município de Afogados da Ingazeira para o exercício de 2021. Ambas as irregularidades comprometem a precisão dos indicadores utilizados para verificar a obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), afetando a análise da sustentabilidade fiscal e o cumprimento das normas legais.

A Receita Corrente Líquida (RCL) foi apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais. A auditoria identificou que determinados valores não foram devidamente incluídos na base de cálculo da RCL, resultando em um valor inferior ao real. Esta subestimação pode afetar a análise dos limites de endividamento e de despesas com pessoal, conforme previsto na LRF.



Por outro lado, a Despesa Total com Pessoal foi apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais. A auditoria constatou que algumas despesas foram excluídas indevidamente do cálculo, resultando em uma despesa total inferior à real. Este erro pode levar a uma interpretação errônea do cumprimento dos limites legais de gastos com pessoal, também estabelecidos pela LRF.

A auditoria identificou que despesas no valor de R\$ 12.529.080,37 foram registradas como "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física" ao invés de serem corretamente classificadas como despesas com pessoal. Este valor deveria ter sido incluído na DTP para refletir com precisão os gastos do município com pessoal, conforme exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A correta apuração da DTP é essencial para verificar o cumprimento dos limites legais estabelecidos pela LRF, que define que a despesa com pessoal do Poder Executivo não deve ultrapassar 54% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Para o exercício de 2021, a RCL do município foi R\$ 113.963.282,84. A DTP inicialmente reportada foi de R\$ 66.609.931,30, correspondendo a 58,45% da RCL, ultrapassando o limite legal de 54%. Se as despesas incorretamente classificadas fossem corretamente incluídas, a DTP seria ainda maior, reforçando a necessidade de readequação dos gastos.

A classificação indevida das despesas resultou em uma subestimação da DTP, mascarando o real comprometimento das finanças municipais com pessoal e dificultando a análise precisa da conformidade com a LRF. No entanto, é importante considerar que, devido à pandemia da COVID-19, a Lei Complementar nº 173/2020 e a Lei Complementar 178/2021 trouxeram flexibilizações e suspensões de prazos para ajuste dos gastos com pessoal.

A Lei Complementar nº 178/2021 introduziu alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), flexibilizando algumas exigências e proporcionando mecanismos adicionais para a recuperação fiscal dos entes federativos. Esta lei é particularmente relevante no contexto de crise fiscal provocada pela pandemia da COVID-19, pois reconhece a necessidade de ajustes e medidas excepcionais para garantir a sustentabilidade financeira dos municípios.

A defesa do município argumenta que as inconsistências na apuração da RCL e da Despesa Total com Pessoal ocorreram devido a erros operacionais e interpretações equivocadas das normas contábeis vigentes. Foram apresentados documentos que demonstram os esforços do município para corrigir esses cálculos e ajustar os demonstrativos fiscais conforme as exigências legais. A defesa destaca que, ao perceber os erros, a administração municipal revisou os cálculos e implementou procedimentos para garantir a conformidade com a LRF e a Lei Complementar 178/2021.

Adicionalmente, a defesa argumenta que as correções foram feitas tempestivamente e que, em última análise, os valores ajustados ainda respeitaram os limites legais, mesmo após a retificação. Documentos



comprobatórios foram fornecidos para mostrar que, após as correções, a RCL e a Despesa Total com Pessoal ficaram dentro dos parâmetros estabelecidos pela LRF.

Embora as irregularidades nas apurações da RCL e da Despesa Total com Pessoal sejam relevantes e mereçam atenção, a natureza dos erros e as ações corretivas adotadas pelo município indicam que não houve intenção de fraude ou manipulação de dados fiscais. As discrepâncias foram corrigidas e as medidas para prevenir recorrências foram implementadas, conforme evidenciado pela documentação fornecida.

Considerando as explicações da defesa, os documentos apresentados e o contexto excepcional da pandemia da COVID-19, conclui-se que as irregularidades na apuração da Receita Corrente Líquida e da Despesa Total com Pessoal não apresentam gravidade suficiente para justificar a rejeição das contas. As medidas corretivas adotadas e o alinhamento com as disposições da Lei Complementar nº 178/2021 reforçam que o município tomou providências adequadas para corrigir os erros identificados. Portanto, recomenda-se que estas irregularidades sejam registradas como ressalvas, mas não sejam motivo para a rejeição das contas do exercício de 2021.

[ID.11] Insuficiência de gastos em educação, por não atingimento do limite mínimo. Nos termos da EC nº 119/2022, a diferença deve ser acrescida ao montante mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino até o exercício financeiro de 2023.

A análise da irregularidade revela uma insuficiência de gastos na educação pelo Município de Afogados da Ingazeira, por não alcançar o limite mínimo de aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme exigido constitucionalmente e destacado no item 6.1 do Relatório de Auditoria. Esta situação é atenuada pela Emenda Constitucional nº 119 /2022, que estipula que a diferença não aplicada deve ser acrescida ao montante mínimo a ser investido em educação até o exercício financeiro de 2023.

O município aplicou um percentual de 22,63% das receitas de impostos e transferências na educação, totalizando uma insuficiência de R\$ 1.410.970,55. Essa porcentagem está abaixo do mínimo constitucional de 25% para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

A defesa justifica que a insuficiência de gastos em educação não decorreu de desídia, má-fé ou dolo por parte do gestor, mas sim das condições excepcionais impostas pela pandemia da COVID-19. A pandemia causou uma drástica redução nas despesas educacionais devido à suspensão das aulas presenciais, que resultou em menor necessidade de despesas com transporte escolar, serviços de água e energia, materiais de limpeza, entre outros.

Além disso, a defesa argumenta que as despesas educacionais têm uma destinação específica e não puderam ser redirecionadas para outras áreas,



o que limitou a capacidade do município de atingir o percentual mínimo exigido. A defesa também menciona a Emenda Constitucional nº 119/2022, que isenta os gestores de responsabilidade pelo não cumprimento dos limites constitucionais de aplicação em educação nos exercícios de 2020 e 2021, devido ao estado de calamidade pública.

A defesa apresenta diversas matérias e recomendações de órgãos públicos, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público de Contas, que reconhecem as dificuldades enfrentadas pelos municípios em cumprir os limites constitucionais de aplicação em educação durante a pandemia. Além disso, a Emenda Constitucional nº 119/2022 é citada como um respaldo legal que exclui a responsabilidade dos gestores pelo descumprimento dos limites nos referidos exercícios.

A defesa conclui que, embora o município não tenha atingido o limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino, essa situação deve ser compreendida à luz das condições excepcionais da pandemia e da legislação que isenta os gestores de responsabilidade. A defesa solicita que o apontamento da auditoria seja tratado como uma ressalva, sem implicar na rejeição das contas.

Considerando a defesa apresentada e o contexto excepcional da pandemia, conclui-se que a irregularidade não deve, isoladamente, ensejar a rejeição das contas do município. O reconhecimento das circunstâncias atípicas e as disposições da Emenda Constitucional nº 119/2022 oferecem uma base razoável para a compreensão das dificuldades enfrentadas pelo município em atender ao limite constitucional de gastos com educação.

No entanto, é crucial que o município adote medidas efetivas para garantir o cumprimento do investimento mínimo em educação nos próximos exercícios, conforme determinado pela emenda. A situação demanda um planejamento cuidadoso e a implementação de estratégias que assegurem a recuperação dos investimentos em educação, com o objetivo de mitigar os impactos negativos da pandemia sobre a aprendizagem e garantir o direito à educação de qualidade para todos os estudantes. A adaptação às novas realidades impostas pela pandemia, incluindo a modalidade de ensino remoto e híbrido, deve ser acompanhada de investimentos em tecnologia, capacitação docente e infraestrutura, para assegurar a continuidade e a eficácia do processo educacional.

[ID.12] Descumprimento do limite mínimo de 70% do FUNDEB na valorização de profissionais da educação básica.

A auditoria identificou que o município de Afogados da Ingazeira não cumpriu o limite mínimo de 70% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) destinado à valorização de profissionais da educação básica em efetivo exercício. Segundo o relatório, o município aplicou apenas 69,72% dos recursos do FUNDEB para este fim, ficando abaixo do limite exigido pela Lei nº 14.113/2020.



A defesa do município argumenta que a diferença encontrada é mínima e se deve a um erro formal na classificação das receitas do FUNDEB. A defesa explica que houve um equívoco na contabilização do valor de R\$ 333.020,22, que foi registrado na rubrica de "Transferências de recursos do FUNDEB" ao invés de "Complementação da União ao FUNDEB". Esse erro resultou em uma dupla contabilização, inflando o valor total das receitas e, conseqüentemente, distorcendo o percentual aplicado na remuneração dos profissionais da educação.

A defesa detalha que, ao corrigir a classificação, os valores corretos de receitas do FUNDEB seriam:

- Transferências de recursos do FUNDEB: R\$ 29.412.640,44 (corrigido para R\$ 29.079.620,22);
- Complementação da União ao FUNDEB: R\$ 8.820.708,18 (incluindo o valor de R\$ 333.020,22);

Com esses ajustes, a aplicação correta dos recursos do FUNDEB na valorização dos profissionais da educação básica alcançaria o percentual necessário, cumprindo o disposto na Lei nº 14.113/2020.

A defesa anexou documentos que comprovam os registros contábeis e as correções necessárias, incluindo o "Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada", que demonstra a necessidade de reclassificação dos valores mencionados. Esses documentos foram apresentados para sustentar que o município, na verdade, cumpriu o limite mínimo de aplicação dos recursos do FUNDEB na valorização dos profissionais da educação. Refazendo os cálculos apresentados pela defesa obtemos o percentual de recursos destinados à remuneração dos profissionais da educação básica de 70,32%, superando o mínimo legal de 70% exigido pela legislação;

A defesa conclui que o apontamento da auditoria se baseia em um erro formal de classificação contábil, já corrigido, e que, portanto, o município cumpriu o limite mínimo de aplicação dos recursos do FUNDEB. A defesa solicita que essa irregularidade seja tratada como uma ressalva, sem implicar na rejeição das contas.

A justificativa apresentada pela defesa é tecnicamente válida, considerando que a reclassificação dos valores corrige o percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB, demonstrando conformidade com a legislação vigente. Além disso, considero que a diferença de 0,28% é insignificante e, se corrigida a tempo, confirma que o município atendeu aos requisitos legais.

Considerando as explicações e os documentos fornecidos, conclui-se que a irregularidade mencionada no Relatório de Auditoria, relativa ao descumprimento do limite mínimo do FUNDEB, resulta de um erro formal na classificação contábil, já corrigido. A pequena diferença encontrada não compromete a integridade das contas apresentadas. Portanto, concluo que esta irregularidade seja registrada como ressalva, mas não seja motivo para a rejeição das contas do exercício de 2021, recomendando a execução de



revisões regulares dos registros contábeis para assegurar que todas as receitas e despesas sejam corretamente classificadas.

[ID.13] e [ID.14] RPPS.

As irregularidades apontadas nos itens [ID.13] e [ID.14] dizem respeito ao agravamento do desequilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de Afogados da Ingazeira. Em resumo, essas irregularidades envolvem:

- Agravamento do desequilíbrio financeiro do Fundo em Repartição do RPPS, evidenciado pelo déficit previdenciário de R\$ 9.325.285,82.
- Desequilíbrio atuarial do RPPS, com um déficit atuarial de R\$ 271.850.550,55.

O desequilíbrio financeiro identificado no RPPS de Afogados da Ingazeira evidencia uma insuficiência de receitas previdenciárias para cobrir as despesas com benefícios, resultando na necessidade de aportes adicionais do Tesouro municipal. Este déficit é significativo, mas deve ser analisado dentro do contexto das dificuldades econômicas enfrentadas pelo município, incluindo os impactos da pandemia e da crise hídrica.

O Relatório de Auditoria de 2021 aponta que o Fundo em Repartição apresentou um déficit previdenciário de R\$ 9.325.285,82. Esse valor resulta da diferença entre a receita previdenciária de R\$ 4.639.156,66 e a despesa previdenciária de R\$ 13.964.442,48. A insuficiência das contribuições e receitas do fundo para cobrir os pagamentos de benefícios exigiu aportes adicionais do Tesouro municipal.

Na defesa prévia apresentada pelo prefeito Alessandro Palmeira de Vasconcelos Leite, argumenta-se que o desequilíbrio financeiro do RPPS já existia antes da atual gestão. A defesa sustenta que a legislação federal exige aportes para cobrir eventuais déficits, garantindo que os segurados não sejam prejudicados. Além disso, destaca as dificuldades enfrentadas pela administração devido à crise hídrica e à pandemia, que limitaram a capacidade de focar no equacionamento do déficit previdenciário. O déficit atuarial de R\$ 271.850.550,55 reflete um problema de longo prazo, onde os passivos atuariais superam significativamente os ativos garantidores do RPPS. Isso requer a implementação de um plano de custeio que possa assegurar o equilíbrio atuarial e financeiro do regime.

Segundo o Relatório de Auditoria, o cálculo do déficit atuarial foi realizado conforme a Portaria MF nº 464/2018, considerando as provisões matemáticas dos benefícios concedidos e a conceder, bem como a provisão para cobertura de insuficiências financeiras asseguradas por lei. A tabela abaixo resume os principais componentes do cálculo:

Descrição	Valor (R\$)



Ativos Garantidores	563.773,67
Passivo Atuarial	272.414.324,22
Déficit Atuarial	-271.850.550,55

O déficit atuarial reflete a necessidade de ajustes no plano de custeio e na gestão dos recursos previdenciários para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei Federal nº 9.717/1998, é responsabilidade do ente federativo implementar medidas para equacionar o déficit, incluindo possíveis aportes extraordinários do Tesouro municipal.

Na defesa prévia apresentada, o prefeito Alessandro Palmeira de Vasconcelos Leite argumenta que o desequilíbrio atuarial do RPPS tem origem em gestões anteriores, e que a legislação federal já prevê a necessidade de aportes para cobrir déficits. Além disso, destaca as dificuldades adicionais impostas pela crise hídrica e pela pandemia, que afetaram a capacidade de focar no equacionamento do déficit.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei Federal nº 9.717/1998, é responsabilidade do ente federativo adotar medidas para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. No entanto, a própria legislação reconhece que esses processos podem ser graduais e exigem planejamento e execução de longo prazo.

Apesar da gravidade das irregularidades apontadas, há vários fatores a serem considerados antes de se optar pela rejeição das contas do exercício:

- ambos os déficits (financeiro e atuarial) são, em grande parte, resultantes de passivos herdados de administrações anteriores.
- a pandemia da COVID-19 impactou significativamente a capacidade financeira do município, dificultando a implementação de medidas imediatas para corrigir os déficits.
- a legislação permite e, em certa medida, exige a realização de aportes financeiros para cobrir déficits previdenciários e atuariais, indicando que tais desequilíbrios podem ser manejados dentro de um plano de ajuste fiscal progressivo.

Portanto, com base nas informações disponíveis e nas justificativas apresentadas, conclui-se que as irregularidades [ID.13] e [ID.14], embora graves, não são suficientes para justificar a rejeição das contas do exercício de 2021. As ações corretivas estão previstas e em curso, e há um reconhecimento das dificuldades excepcionais enfrentadas pelo município.



Recomenda-se, no entanto, a adoção de um plano de custeio e ajuste fiscal robusto, com monitoramento contínuo, para assegurar a sustentabilidade do RPPS.

VOTO pelo que segue:

MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.
LIMITE LEGAL. DESPESA COM
PESSOAL. LIMITE.
DESCUMPRIMENTO. ATENUAÇÃO
EM RAZÃO DA PANDEMIA DA
COVID-19. RAZOABILIDADE E
PROPORCIONALIDADE.

1. É possível a emissão de parecer favorável à aprovação das contas mesmo com a existência de descumprimento do limite mínimo na aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino. Isso se dá pela aplicação da flexibilização estabelecida pela Emenda Constitucional nº 119/2022, que, reconhecendo as excepcionalidades impostas pela pandemia, isenta os entes federados de responsabilização pelo não cumprimento do mínimo constitucional em 2020 e 2021, desde que a diferença seja compensada nos anos subsequentes;
2. É possível a emissão de parecer favorável à aprovação das contas mesmo com a existência de descumprimento do limite da Despesa Total com Pessoal. Isso se dá pela aplicação do regime especial de readequação do limite de gastos com pessoal estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 178/2021, que permite aos entes que excederem o limite no final de 2021 se ajustarem progressivamente até o final de 2032, reduzindo o excesso em no mínimo 10% ao ano a partir de 2023;
3. Quando, numa visão global das contas de governo, constata-se que



houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global, cabe a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

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;

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

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

CONSIDERANDO que o percentual de recursos destinados à remuneração dos profissionais da educação básica foi de 70,32%, superando o mínimo legal de 70% exigido pela legislação;

CONSIDERANDO que o percentual de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino foi 22,63%, contrariando o art. 212 da CF;

CONSIDERANDO que a Emenda Constitucional nº 119/2022, reconhecendo as excepcionalidades impostas pela pandemia, isenta os entes federados de responsabilização pelo não cumprimento do mínimo constitucional em 2020 e 2021, desde que a diferença seja compensada nos anos subsequentes;

CONSIDERANDO que a DTP extrapolou o limite previsto no art. 20, inciso III, alínea "b", da LRF, perfazendo o percentual de 58,45% da Receita Corrente Líquida, item 5.3 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que o descumprimento verificado restou mitigado diante do regime especial de readequação ao limite de gastos com pessoal, contido na Lei Complementar Federal nº 178/2021, permitindo que os entes que excederam o limite ao final de 2021 tenham até o final de 2032 para se reenquadrar, com a obrigação de reduzir o excesso em pelo menos 10% a cada exercício a partir de 2023;

CONSIDERANDO a situação excepcional desencadeada pela pandemia da COVID-19, que impôs desafios sem precedentes à gestão pública, afetando de maneira significativa as finanças municipais, as receitas, as despesas e, sobretudo, a capacidade dos entes em cumprir estritamente com os limites da Despesa Total com Pessoal (DTP) e outras normativas fiscais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela legislação previdenciária;



CONSIDERANDO que 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;

CONSIDERANDO que as irregularidades remanescentes não são de natureza grave;

ALESANDRO PALMEIRA DE VASCONCELOS LEITE:

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). ALESANDRO PALMEIRA DE VASCONCELOS LEITE, relativas ao exercício financeiro de 2021.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Elaborar a Lei Orçamentária Anual apresentando conteúdo que atenda aos requisitos exigidos pela Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal;
2. Fortalecer o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade;
3. Adotar medidas efetivas para garantir o cumprimento do investimento mínimo em educação nos próximos exercícios, conforme determinado pela Emenda Constitucional nº 119/2022;
4. Implementar medidas efetivas para a redução gradual da despesa total com pessoal, conforme exigido pelo regime especial, garantindo a readequação ao limite legal em um prazo razoável;
5. Adotar medidas que assegurem o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.



Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: <https://stc.icepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 1ec7ee2-0782-4e32-b10a-e1d8076bb5d5

É o relatório.



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 %	22,63 %	Não
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26	Recursos do FUNDEB	Mínimo 70,00 %	70,32 %	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 %	15,66 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	58,45 %	Não
	Repasse do	CF/88, caput do art. 29-A	Somatório da receita	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;		



Duodécimo	duodécimo à Câmara de Vereadores	(redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	tributária e das transferências previstas	IV - 4,5% 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.	R\$ 3.193.454,60	Sim
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)	21,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.