



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

39ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 14/12/2023

PROCESSO TCE-PE N° 22100449-0

RELATOR: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Bom Conselho

INTERESSADOS:

JOAO LUCAS DA SILVA CAVALCANTE

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

TOMÁS TAVARES DE ALENCAR (OAB 38475-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeitura Municipal de Bom Conselho, relativa ao exercício de 2021, de responsabilidade do Sr. João Lucas da Silva Cavalcante, para a emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE).

Cumprir destacar, inicialmente, que 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.

São, portanto, contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento e a execução das políticas governamentais (gestões orçamentária, financeira, patrimonial, fiscal, da saúde, da educação e do regime próprio de previdência); demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao Poder Legislativo; bem como o atendimento às normas que disciplinam a transparência da administração pública.

O regime jurídico de Contas de Governo (art. 71, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88) é exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo e prevê o julgamento político levado a efeito pelos vereadores, mediante auxílio técnico do TCE-PE, que



emite parecer prévio à Câmara Municipal, recomendando que as contas sejam aprovadas ou reprovadas. Entretanto, o parecer do TCE só pode ser mudado por dois terços dos votos dos vereadores.

Assim, a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (art. 71, II, CRFB/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para o acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, DJ 16/09/02). O regime de Contas de Gestão impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas, consubstanciado em acórdão, que terá eficácia de título executivo, quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).

A análise técnica e o parecer prévio deste Tribunal sobre as contas anuais de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal ou o seu julgamento pela Câmara Municipal não eximem de responsabilidade os administradores - inclusive o Prefeito, quando ordenador de despesa - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com o art. 29, § 2º e com o art. 30, inciso II, da Constituição Estadual. (Relatório de Auditoria – doc. 74, p. 04)

O Relatório de Auditoria (doc. 74) apontou, em sua conclusão, as irregularidades e as deficiências seguintes (p. 06/07):

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] 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.03] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.04] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

[ID.05] 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.06] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 959.982,76, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.07] Déficit financeiro de R\$ 33.549.666,74 (Item 3.1).

[ID.08] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, apesar de justificativas em notas explicativas, as quais não atenuam o ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

[ID.09] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados (Item 3.3.1).

[ID.10] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (liquidez imediata <1) (Item 3.5).

[ID.11] Incapacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc. (liquidez corrente <1) (Item 3.5).

REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES (Capítulo 4)

[ID.12] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.13] Relação Despesa Corrente / Receita Corrente maior que 95% (item 5.1)

[ID.14] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.5).

[ID.15] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.5).

EDUCAÇÃO (Capítulo 6)



[ID.16] 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).

PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

[ID.17] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 3.203.172,82, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.18] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 1.554.346,18 (Item 8.4).

[ID.19] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 1.114.081,82 (Item 8.4).

[ID.20] Recolhimento menor que o devido de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.4).

ID.21] Adoção de alíquota de contribuição normal (patronal) superior ao limite legal (Item 8.3).

Devidamente notificado, o interessado apresentou defesa (docs. 84 a 91) através de seus advogados.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Não obstante a natureza especial que envolve a apreciação anual das contas de Governo, os Relatórios Técnicos - além de subsidiar a emissão de Parecer Prévio pela Corte de Contas, e, posteriormente, o julgamento pelo Poder Legislativo -, tem servido como relevante fonte de pesquisa por parte de vários setores da sociedade. Trata-se, pois, de um importante instrumento de avaliação de resultados.

Há pouco tempo, muito se falava em metas quantitativas, na aplicação cada vez maior de recursos, na observância de limites mínimos e máximos constitucionais e legais. Do ponto de vista qualitativo, era preciso avançar no aprimoramento e na avaliação da ação governamental. A análise das Contas



do Governo atentou para isso e trouxe um conjunto de informações, a exemplo dos indicadores sociais, que contextualizam e expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo.

Antes de entrar na análise do mérito das possíveis irregularidades e deficiências identificadas pela Auditoria, entendo importante fazer algumas considerações sobre aspectos relativos à gestão fiscal, à gestão da Educação, à gestão da Saúde e à gestão Previdenciária do Município de Bom Conselho.

- Gestão Fiscal

A DTP do Poder Executivo foi de R\$ 55.094.907,46 ao final do exercício de 2021, o que representou um percentual de 50,55% em relação à RCL do município (Apêndice V), apresentando diferença em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2021, que foi de 51,15% da RCL. Portanto, a Prefeitura de Bom Conselho não ultrapassou o limite de despesa total com pessoal, obedecendo ao previsto na LRF. A DCL do Município de Bom Conselho, no encerramento do exercício de 2021, alcançou R\$ 30.771.502,47, o que representa 28,23% da RCL (Apêndice VI), estando enquadrada em relação ao limite estabelecido pela Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal.

- Repasse do duodécimo à câmara de vereadores

No que diz respeito aos repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal efetuados em 2021 não foram feitos até o dia 20 de cada mês (doc. 50), descumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25 /2000. Observa-se que nos meses de janeiro, setembro, outubro e novembro foram transferidas parcelas após o dia 20 do referido mês.

- Gestão da Educação Municipal

Conforme determina o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, o município de Bom Conselho deveria aplicar, em 2021, pelo menos 25% da Receita proveniente de impostos, incluindo as transferências Estaduais e Federais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Pelos cálculos da auditoria, o percentual aplicado foi de 19,45%, descumprindo, assim, o normativo constitucional. Registre-se ainda, que a Prefeitura Municipal de Bom Conselho aplicou, em 2021, 71,37 % dos recursos anuais totais do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, cumprindo a exigência contida no art. 22 da Lei Federal nº 12.494/07. Já no tocante aos indicadores da Educação, eis a situação de forma geral do Município: o município não cumpriu com a meta estabelecida para o IDEB Anos Iniciais e cumpriu com a meta para os Anos Finais.

Em 2021, em relação às 10 (dez) maiores redes de ensino do Estado de Pernambuco, o Município de Bom Conselho alcançou uma boa eficiência



econômica da despesa executada com a educação do Ensino Fundamental próxima da média, ou seja, conseguiu nota um pouco maior que a mediana a um custo também um pouco mais elevado. No que se refere aos recursos do Fundeb, o município recebeu valores que somaram R\$ R\$ 40.338.944,77 e realizou despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no montante de R\$ 39.626.910,94. A diferença entre receita e despesa foi de R\$712.033,83, o que corresponde a 1,77% dos recursos recebidos, cumprindo a exigência legal. No que diz respeito ao VAAT, o município não recebeu Complementação da União neste exercício, de forma que não há limite a ser aferido neste ano.

- Gestão da Saúde Municipal

O Município de Bom Conselho aplicou em ações e serviços públicos de saúde, por meio do FMS, o percentual de 38,11%, atendendo, assim, ao previsto na Lei Complementar Federal nº 141/2012, artigo 7º.

- Gestão Previdenciária

Em 2021 o Município de Bom Conselho possuía um regime previdenciário próprio e seus servidores ocupantes de cargo efetivo estavam vinculados ao Fundo de Previdência do Município. O RPPS apresentou resultado previdenciário deficitário de R\$3.203.172,82. O resultado previdenciário negativo do exercício foi influenciado pelo recolhimento menor que o devido de contribuições previdenciárias.

Nesse contexto, após analisar o Relatório de Auditoria, em contraponto às considerações da defesa apresentada, em consonância com a Jurisprudência desta Casa, temos as conclusões adiante dos achados, analisadas por capítulo e seus itens.

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).

Segundo o Relatório de Auditoria:

Convém elencar algumas divergências existentes entre as informações constantes no sistema Tome Conta, desenvolvido por este Tribunal, e aquelas prestadas pelo município ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), da Secretaria de Tesouro Nacional:



Tabela 2.1b Comparativo das receitas registradas – Siconfi x Tome Conta 2021 – Bom Conselho (em R\$)

Receita	STN-Siconfi (a)	Tome Conta (b)	Diferença % (a-b)/a
Impostos, Taxas e Contribuições	4.322.957,56	4.321.660,86	0,03
Cota-Parte - IPI sobre Exportação	43.793,29	45.416,63	-3,71
Transf. Multigov. – FUNDEB	40.143.776,04	41.085.233,46	-2,35

Fontes: Siconfi (STN); Sagres / Tome Conta (TCE-PE).

Para a defesa:

A auditoria não levou em consideração as deduções de receita do Fundeb, e alega que foi juntado documento aos autos (Doc. 03), referente ao relatório de receita do SAGRES EOF.

Em relação às receitas de Impostos, Taxas e Contribuições e a receita da Cota-Parte - IPI Sobre Exportação, aduz a defesa que no SAGRES EOF não tinha sido realizada a devida retificação após a prestação de contas, de modo que, após esta (Doc. 04), os valores foram atualizados, corrigidos e ficaram convergentes, de acordo com o (Doc. 03); conforme tabela 2.1b refeita (Doc. 05).

Análise:

Acato a sugestão da equipe de auditoria para que seja determinado ao prefeito, ou a quem vier a substituí-lo, que assegure a consistência das informações sobre a receita municipal prestadas aos órgãos de controle.

[ID.03] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2)

Segundo o Relatório de Auditoria:



A LRF, em seu art. 8º, também determina que o Poder Executivo estabeleça o cronograma de execução mensal de desembolso em até 30 dias após a publicação do orçamento, nos termos em que dispuser a LDO.

Assim, após fixar as despesas, o município dispõe de 30 dias para elaborar o referido cronograma, que corresponde ao desdobramento das dotações fixadas na LOA em metas mensais de desembolso, com base na existência e efetivo ingresso de receitas.

A elaboração do cronograma mensal de desembolso também visa ao controle do gasto público ante eventuais frustrações na arrecadação da receita. Uma vez que, ao final de um bimestre, a realização da receita venha a não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes Executivo e Legislativo deverão promover, nos 30 dias subsequentes, a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO (art. 9º da LRF).

O cronograma de execução mensal de desembolso do Município de Toritama foi encaminhado na prestação de contas (doc. 21).

Contudo, verificou-se que o cronograma mensal de desembolso foi deficiente, tendo em conta que a simples divisão por 12 meses da despesa total fixada na LOA não constitui metodologia adequada, uma vez que, em regra, nem todas as despesas se comportam de forma proporcional e uniforme durante a execução orçamentária no transcorrer do exercício.

Consequentemente, a previsão de desembolsos no cronograma mensal de desembolso não refletiu a realidade dos pagamentos efetuados pelo município.

[...]

O mesmo problema foi apontado no relatório de auditoria de contas de governo do exercício de 2020 (Processo TCE-PE nº 21100408-0). O Parecer Prévio deste Tribunal de Contas referente àquele processo emitiu a seguinte recomendação:

2. Adotar medidas para que a Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso sejam elaborados levando em consideração o real comportamento das receitas e despesas municipais durante o exercício fiscal para que ambos sejam instrumentos eficazes de acompanhamento da política fiscal do município; Sugere-se que a recomendação acima seja repetida ao gestor municipal.



A defesa, entendendo que os itens acima versam sobre assuntos correlatos, apresentou seus argumentos de forma conjunta nos seguintes termos:

Embora o cronograma mensal de desembolso tenha apresentado um certo distanciamento apenas no 1º e 6º bimestres de 2021, conforme a despesa liquidada versus Cronograma bimestral de desembolso (Gráfico 2.2. da página nº 21 do Relatório de Auditoria), destacamos que em 2021 foi empenhado o valor total de R\$ 127.273.974,90, (o que corresponde a 99,59% do valor estimado (...)

(...) é claramente perceptível que o cronograma de execução mensal de desembolso se trata de instrumentos técnico complexo, que demandam a necessidade de formação e expertise técnica, não podendo o Interessado responder por ausência ou eventuais falhas não identificáveis pelo “homem médio”.

Análise:

Apesar das alegações da defesa, entendo que ficaram comprovadas as irregularidades apontadas no relatório de auditoria.

Voto, portanto, no sentido de que sejam objeto de recomendação para o aprimoramento da elaboração da programação financeira e dos cronogramas mensais de desembolso para os exercícios seguintes, de modo a dotar a municipalidade de instrumento de planejamento eficaz, obedecendo às peculiaridades da execução das despesas municipais.

[ID.04] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

[ID.05] 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).

Segundo o Relatório de Auditoria:

O município de Bom Conselho, previu LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, o percentual dado pelo inciso I do art. 8º da LOA 2021 (doc. 44) foi de 40% da despesa total fixada, esse elevado percentual é fictício, pois o § 1º do art. 8º, na prática, permite



alterar mais da metade do orçamento anual sem consulta ao Legislativo. Tal dispositivo sugere que o planejamento municipal apresenta sérias deficiências e é realizado apenas para cumprir uma formalidade legal.

Inicialmente, observa-se que o § 1º do art. 8º vai de encontro ao art. 167, VII, da Constituição Federal, que veda a concessão de créditos ilimitados.

Adicionalmente, o § 1º do art. 8º da LOA é um dispositivo inapropriado para a abertura de créditos adicionais, uma vez que amplia significativamente a abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo, por decreto, ao estabelecer que não há limite para créditos adicionais destinados a despesas de volume significativo no orçamento municipal, tais como despesas do grupo de Pessoal e Encargos Sociais, que representam 46% da despesa total fixada, e despesas correntes das funções de Saúde e Educação, que representam, respectivamente, 21% e 36% da despesa total fixada. O § 1º do art. 8º da LOA também deixa as despesas correntes de Assistência Social (3,9% do orçamento fixado), entre outras, sem limite para a abertura de créditos adicionais por decreto diretamente pelo Poder Executivo.

A defesa, entendendo que os itens acima versam sobre assuntos correlatos, apresentou seus argumentos de forma conjunta nos seguintes termos:

Para a defesa :

A Legislação que estabelece as regras de elaboração do Orçamento Anual, notadamente, a Lei nº 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 município de Bom Conselho cumpriu o limite legal quando a abertura de créditos adicionais (página 26);

A Lei Orçamentária do Município de Bom Conselho seguiu os trâmites legais, sendo aprovada pelo Poder Legislativo sem veto ao artigo 8º e 9º (Doc. 44 dos autos), que estabeleceu os percentuais para abertura de créditos suplementares.

Análise:

Entendo que, não obstante a Lei Federal nº 4.320/64, ao dispor sobre a possibilidade de autorização para abertura de créditos suplementares na própria lei orçamentária, e não haver fixado limites para tanto, ao lançar mão de tal permissivo legal, deve o legislador usar da razoabilidade na fixação do percentual de suplementação, bem como na definição daquelas despesas



que dele estarão desoneradas, ou que terão margem de suplementação mais alargada, a fim de não tornar irrestrita a concessão de tais créditos, conforme vedação imposta pelo art. 167, inciso VII, da Constituição Federal.

Apesar da definição prevista na LDO e na LOA quanto ao limite e às condições para a suplementação orçamentária diretamente pelo Executivo ter contado com o aval do Legislativo, tem razão a auditoria ao afirmar que a previsão legal de autorização do limite, somada à previsão de exclusão de tal limite, de despesas com expressivo peso no orçamento, como as destinadas a pessoal e encargos sociais, pode descaracterizar a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, deixando de submeter ao Legislativo significativas alterações do Orçamento.

Entendo pertinente expedir determinação no sentido de evitar o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais, abstendo-se da inclusão de dispositivo inapropriado que amplie o limite real estabelecido, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e a não afastar o Legislativo de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução.

[ID.06] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 959.982,76, ou seja, município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

O relatório de auditoria aponta:

(.....) a execução orçamentária do Município de Bom Conselho, no exercício de 2021, apresentou um resultado deficitário de R\$ 959.982,76, conforme exposto:

Tabela 2.3a Execução Orçamentária, 2021 - Bom Conselho

Descrição	Previsão / Autorização (RS)	Arrecadação / Execução (RS)	% Executado
Receita Orçamentária (A)	127.800.000,00(1)	126.313.992,14(2)	98,84
Despesa Orçamentária (B) (com alterações orçamentárias*)	127.800.000,00(1)	127.273.974,90(3)	99,59
Deficit de Execução Orçamentária (C = A - B)		-959.982,76	

Fontes: (1) Balanço Orçamentário (doc. 4)

(2) Apêndice I deste relatório (Análise da Receita Arrecadada)

(3) Item 2.2 deste relatório (Despesa Realizada)

a) Não houve falha no registro das receitas no RREO. As receitas realizadas nos seis bimestres somaram R\$ 126.313.992,14. Esse valor convergiu com o montante informado no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do Município (doc. 14) e no Balanço Orçamentário do Município (doc. 4);



b) O somatório das despesas liquidadas dos seis bimestres foi de R\$ 127.064.276,32, valor convergente com o Balanço Orçamentário do Município (doc. 4);

c) Por fim, analisando-se cada bimestre, verifica-se que, no 3º, 5º e 6º (maio/junho, setembro/outubro e novembro/dezembro), houve um descontrole no monitoramento das receitas e despesas, o que proporcionou que o município finalizasse o exercício de 2021 com déficit de execução orçamentária.

Ademais, registre-se que o resultado orçamentário do exercício corresponde a -0,87% da Receita Corrente Líquida municipal (item 5.2).

O déficit de execução orçamentária guarda relação com os seguintes pontos:

- Deficiências na elaboração do cronograma mensal de desembolso (Item 2.2);
- Incapacidade de pagamento imediato, ou no curto prazo, de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5);
- Inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira (Item 5.5)

A defesa alega que:

A Gestão iniciou o seu mandato em 2021 tendo herdado restos a pagar em montantes expressivos, todavia, ao longo do seu governo tem promovido uma redução significativa do déficit orçamentário, fato que comprova o zelo e comprometimento para com o reestabelecimento do equilíbrio orçamentário do Município.

Déficit não foi significativo, correspondendo ao percentual de 0,75% da receita arrecadada.

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 n 19100204-5, Prestação de Contas de Governo 2018, Prefeitura Municipal de Bom Jardim).



Análise:

Entendo que o resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, em desconformidade com os fundamentos apregoados na Constituição Federal, em seu art. 37, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece no § 1º. Assim sendo, os argumentos da defesa não merecem guarida.

FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.07] Déficit financeiro de R\$ 33.549.666,74 (Item 3.1).

[ID.08] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, apesar de justificativas em notas explicativas, as quais não atenuam o ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

Conforme o relatório de auditoria:

O Balanço Patrimonial consolidado do Município de Bom Conselho contém o Quadro do Superavit/Deficit Financeiro (doc. 6), em obediência ao previsto no MCASP. Nele encontra-se evidenciado um deficit financeiro de R\$ 33.549.666,74 para o exercício.

Apresenta a evolução do deficit financeiro do município de Bom Conselho, que passou de R\$ -39.546.994,76 em 2020 para R\$ -33.549.666,74 em 2021, onde constata uma melhora.

Em relatório constam os saldos negativos das seguintes fontes evidenciadas no Quadro do Superavit/Déficit do Balanço Patrimonial, que, juntas, representaram 66% do déficit financeiro:

- Fonte “02 - RECEITAS IMPOSTOS TRANSF DE IMPOSTOS - SAÚDE”, no valor de R\$ -10.422.537,83;
- Fonte “37 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE (NÃO REPASSADAS POR MEIO DE CONVÊNIOS)”, no valor de R\$ -5.748.382,66;
- Fonte “00 - RECURSOS ORDINÁRIOS”, no valor de R\$ -6.114.468,94.

Com relação ao déficit financeiro e o balanço patrimonial a defesa se pronuncia nos seguintes termos:



Quanto ao déficit financeiro, é necessário destacar, por oportuno, que o Defendente assumiu a gestão em 2021, com um déficit financeiro advindo do exercício anterior no montante de R\$ 39.546.994,76 (página 32 do Relatório de Auditoria) e que já no primeiro ano de seu mandato promoveu uma redução desse valor para R\$ 33.549.666,74, ou seja, - R\$ 5.997.328,02, que representa um percentual de 15,17%.

Acerca do Balanço Patrimonial, o próprio relatório indica que o Balanço Patrimonial consolidado do Município de Bom Conselho contém o Quadro do Superavit/Deficit Financeiro (pág. 31), em obediência ao previsto no MCASP, bem como o quadro identifica detalhadamente as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado.

Análise:

Diante do exposto, acato a sugestão apresentada pela equipe de auditoria que propõe que seja determinado ao Prefeito, ou a quem vier a substituí-lo, que adote as medidas necessárias junto aos gestores e tesoureiros para a obediência às regras estabelecidas para o gerenciamento mensal das fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município.

[ID.09] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados (Item 3.3.1).

Segundo o relatório de auditoria:

O Balanço Patrimonial consolidado do ente, exercício 2021 (doc. 6), consignou, no grupo do Passivo Não Circulante, a conta Provisões Matemáticas Previdenciárias, a qual registra o valor de R\$ 31.705.266,16.

Registre-se ainda que há nota explicativa no referido balanço detalhando como foi calculada a referida provisão. Conforme nota explicativa (página 18 do doc. 06), os registros das provisões matemáticas previdenciárias foram feitos com base na avaliação atuarial 2021, ano-base 2020, não evidenciando corretamente o passivo previdenciário do ente e, assim, distorcendo sua real situação patrimonial.



Menciona ainda o inciso I do art. 1º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, no qual prevê que o balanço e a avaliação atuarial anuais serão consistentes entre si:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001).

Para a defesa:

Acerca das provisões matemáticas previdenciárias, deve-se esclarecer que as demonstrações contábeis do exercício de 2021, o documento hábil para o registro das provisões, foi a Avaliação com ano base: 2020, não tendo como predizer os saldos calculados na Avaliação de 2022, tendo em vista que esta, só ficou pronta após o fechamento e emissão do balanço patrimonial de 2021.

(...) não se trata de falha de natureza grave, dado que a Entidade continuará em operação no futuro e, portanto, poderá mensurar, inscrever e atualizar o valor do passivo em momento posterior.

Nesse contexto, verifica-se que o controle contábil existe, evidenciando tanto os déficits quanto os superávits, conforme disciplina o Manual de Contabilidade(....).

Análise:

Entendo que cabe ao gestor municipal realizar a contratação de atuário e fornecer a ele a base cadastral em tempo hábil para que aquele profissional possa realizar o cálculo das Provisões Matemáticas que deverão constar do Balanço Patrimonial de cada exercício. Dessa forma, haverá sincronia entre o passivo estimado pelo cálculo atuarial e o balanço patrimonial do município.



[ID.10] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (liquidez imediata <1) (Item 3.5).

[ID.11] Incapacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc. (liquidez corrente <1) (Item 3.5).

O relatório constata:

(.....) que o Município de Bom Conselho encerrou o exercício de 2021 com uma Liquidez Imediata de 0,21, demonstrando incapacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo se consideradas apenas suas disponibilidades de caixa e bancos. Adicionalmente, o município também apresenta uma Liquidez Corrente de 0,21, o que demonstra baixa capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo.

Comparando, então, os valores calculados acima com aqueles obtidos em exercícios anteriores, observe uma ligeira melhora da capacidade de pagamento dos compromissos realizáveis em até doze meses, apesar de ainda muito distante do nível adequado.

A defesa fez as seguintes alegações:

(.....) Exercício registrou notáveis melhoras nos referidos itens, dado que a Liquidez Imediata do Município de Bom Conselho passou de R\$ 0,10 em 2020 para R\$ 0,21 em 2021, enquanto a Liquidez Corrente passou de R\$ 0,11 em 2020 para R\$ 0,21 em 2021, conforme reconhecido pelo relatório de auditoria (págs. 46).

(...) a “iliquidez” apontada pela Auditoria deve ser ponderada, de sorte que não possui o condão de macular as contas em análise, conforme jurisprudência dessa Egrégia Corte de Contas: Processo nº 1502308-4, Processo nº 1490091-9.

Análise:

Entendo que apesar do município ter apresentado avanços na capacidade de honrar compromissos de curto prazo com uma melhora da liquidez, ficou clara a não liquidez imediata e corrente de pagamento pelo município dos compromissos imediatos e/ou de curto prazo, demonstrando a sua incapacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo.



REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES (Capítulo 4)

[ID.12] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

O relatório de auditoria aponta que:

Os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal efetuados em 2021 não foram feitos até o dia 20 de cada mês (doc. 50), descumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000. Observa-se que nos meses de janeiro, setembro, outubro e novembro foram transferidas parcelas após o dia 20 do referido mês.

Aduz ainda que:

O descumprimento do disposto no referido artigo constitucional é passível de enquadramento como crime de responsabilidade do Prefeito.

Para a defesa :

Embora tenha havido atraso no repasse, foram de apenas poucos dias (doc. 50 dos autos) e restritos a quatro meses do ano. Ademais, os valores foram efetivamente repassados à Câmara, cumprindo disposto no caput do art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal, conforme reconhecido pelo próprio Relatório de Auditoria (pág. 51).

Falha irrisória e que deve ser totalmente excluída da análise das Contas em apreço, nos termos das seguintes decisões: Processo TCE-PE nº 18100724-1, Recurso Ordinário nº 1101537-8.

Análise:

Entendo que os argumentos da defesa devem ser acatados.

RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.13] Relação Despesa Corrente / Receita Corrente maior que 95% (item 5.1)

O relatório de auditoria aponta:



Para Bom Conselho, no último bimestre do exercício de análise, apurou-se uma relação DC/RC de 98,84%, conforme cálculo registrado no apêndice III.

Portanto, a relação entre despesas correntes e receitas correntes de Bom Conselho estava acima do percentual limite de 95%. A situação acima apontada guarda relação com a deficiência na elaboração do cronograma mensal de desembolso .

Para a defesa:

O Art. 167-A da Constituição Federal Brasileira apregoa que o percentual de 95% da Relação entre a despesa e receita corrente é uma faculdade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de modo que ao atingir 98,84% não houve qualquer irregularidade.

Análise:

Entendo que diante do percentual alcançado DC/RC pelo município, faz-se mister que seja recomendado ao gestor municipal atentar para a relação entre despesas correntes e receitas correntes e avaliar a implementação das medidas citadas no art. 167-A da Constituição Federal para controlar a evolução das despesas correntes.

[ID.14] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.5).

[ID.15] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.5).

Segundo o relatório de auditoria:

(.....) houve inscrição de Restos a Pagar Processados do exercício de 2021, com recursos vinculados e não vinculados, sem disponibilidade financeira, no valor total de R\$ 3.504.061,98 em cinco fontes de recursos:

- R\$ 758.416,00 com recursos não vinculados;



- R\$ 140.294,78 com recursos vinculados de impostos e transferências de impostos da educação;
- R\$ 262.721,63 com recursos vinculados da transferência do FUNDEB;
- R\$ 2.340.127,14 com recursos vinculados de impostos e transferências de impostos da saúde; e
- R\$ 2.502,43 com outros recursos vinculados à saúde.

(.....) houve inscrição de Restos a Pagar Não Processados do exercício de 2021, com recursos vinculados e não vinculados, sem disponibilidade financeira, no valor total de R\$ 207.774,51, sendo:

- R\$ 184.096,01 com recursos não vinculados;
- R\$ 1.250,00 com recursos vinculados de impostos e transferências de impostos da educação;
- R\$ 598,00 com recursos vinculados da transferência do FUNDEB;
- R\$ 8.730,00 com recursos vinculados de impostos e transferências de impostos da saúde;
- R\$ 10.292,50 com outros recursos vinculados à saúde; e
- R\$ 2.808,00 com outros recursos vinculados.

A inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

Quando extrapolado o limite de inscrição de restos a pagar, o ente ficará impedido de receber transferências voluntárias, exceto as relativas a ações de educação, saúde e assistência social (LRF, art. 25, § 1º, inc. IV, alínea c, e § 3º).

Ainda sobre a inscrição de restos a pagar, o Tribunal de Contas da União entendeu:

Acórdão 2.033/2019 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Vital do Rêgo) Finanças Públicas. Restos a pagar. Vedação. Princípio da anualidade orçamentária. Princípio da razoabilidade. A prática recorrente de elevada inscrição e rolagem de recursos orçamentários na rubrica de restos a pagar ofende os princípios



da anualidade orçamentária e da razoabilidade, sendo incompatível com o caráter de excepcionalidade dos restos a pagar, contrariando o disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, c/c o art. 2º da Lei 4.320/1964.

A defesa com relação aos Restos a Pagar processados e Não Processados, se pronunciou nos seguintes termos:

(.....) Valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados, tratam-se de despesas que ainda não se efetivaram (ou seja, não passou pela fase de liquidação), não devendo ser consideradas como débitos a pagar; conforme artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320 /64.

(.....) Apontamentos em tela não possuem o condão de prejudicar a prestação de contas sob análise, ante a ausência de gravidade do fato e natureza formal do mesmo (Precedentes: Processo nº 18100733-2; Processo nº 18100786-1; Processo nº 18100519- 0; Processo nº 1450061-9; Processo 18100339-9).

Análise:

Entendo que ficou comprovada a inexistência de disponibilidade financeira para o pagamento de despesas de 2021, o que certamente compromete o desempenho orçamentário do exercício seguinte, portanto, não acolho os argumentos da defesa.

Dessa forma, acato ainda a sugestão de que seja determinado ao atual gestor(a) municipal que institua mecanismo de controle dos gastos públicos para que não haja inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos financeiros, evitando assim o desequilíbrio das contas públicas do município.

EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.16] 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).



Com relação aos gastos em educação a equipe de auditoria se pronunciou nos seguintes termos:

(.....) Os municípios deverão aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino no mínimo 25% da receita proveniente de impostos, incluindo as transferências estaduais e federais, conforme determina o caput do art. 212 da Constituição Federal.

(....) Para o Município de Bom Conselho, em 2021, essa receita mínima aplicável corresponde a R\$15.008.907,32 (Apêndice VII).

(.....) Assim sendo, no Apêndice IX, procedeu-se ao cálculo do limite, obtendo o percentual de 19,45%. Desta feita, o município descumpriu o mínimo constitucional.

(.....) Desta forma, o valor de R\$3.334.822,48, aplicado a menor neste exercício de (2021), deverá ser acrescido ao limite mínimo nos exercícios de 2022 e/ou 2023.

Segundo a defesa:

(.....) A Emenda Constitucional nº 119/2022 determinou que os Estados, Distrito Federal e os Municípios, bem como seus AGENTES PÚBLICOS, não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento do disposto no art. 212 da CF, nos exercícios de 2020 e 2021.

(.....) O ordenamento pátrio determinou a irresponsabilidade dos agentes públicos pelo eventual descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, devendo compensar o valor a menor nos exercícios posteriores.

(.....) A gestão de Bom Conselho, que no exercício de 2022 aplicou o expressivo valor de R\$ 22.470.412,54, (Doc. 08) no setor do ensino, sendo R\$ 4.173.340,90 (quatro milhões, cento e setenta e três mil, trezentos e quarenta reais e noventa centavos) a mais do que o mínimo de 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais exigido para 2022, valor mais que suficiente para compensar os R\$ 3.334.822,48 (três milhões, trezentos e trinta e quatro mil, oitocentos e vinte e dois reais e quarenta e oito centavos) repassados a menor em 2021.

(.....) Não há dúvidas de que a Gestão Municipal se preocupa com o desenvolvimento do ensino, tanto é que houve a aplicação de 71,37% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos



profissionais do magistério da educação básica. Inclusive, mesmo com o cenário de crise financeira e administrativa que assolava o país.

(.....) O Defendente ainda conseguiu aplicar 19,45% da receita vinculável na manutenção do desenvolvimento do ensino, sendo evidente, neste caso, que não houve dolo ou má-fé do gestor com a coisa pública, motivo este pelo qual requer que seja aplicado o princípio da proporcionalidade e razoabilidade no caso em questão.

Análise:

Entendo ser pertinente em razão do descumprimento legal do limite mínimo de 25% de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, aplicado a menor neste exercício de (2021) no valor de R\$ 3.334.822,48, que seja acrescido ao limite mínimo nos exercícios de 2022 e /ou 2023, até o exercício financeiro de 2023.

Acolho ainda a recomendação da equipe de auditoria para o atual Prefeito ou a quem vier a sucedê-lo envidar esforços no sentido de aumentar o desempenho do Município nos resultados do Saeb, e busque conhecer a realidade das redes de ensino em melhor situação, a fim de elaborar e adotar ações vinculadas à política pública educacional capazes de minimizar a ineficiência da rede municipal de ensino e os problemas relacionados ao desenvolvimento cognitivo dos alunos da rede pública.

PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

[ID.17] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 3.203.172,82, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

Para o relatório de auditoria:

(.....) A essência do RPPS é a atuação sobre o patrimônio coletivo dos segurados para transformar a poupança presente em benefícios futuros, quando os servidores deixarem de ser ativos. Para que isto se concretize, é fundamental a busca do equilíbrio financeiro.



(.....) O equilíbrio financeiro é atingido quando se garante a equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. Ou seja, considera-se que o RPPS está em equilíbrio financeiro quando o que se arrecada dos participantes do sistema previdenciário é suficiente para custear os benefícios por ele assegurados (resultado previdenciário maior ou igual a zero).

(.....) O objetivo do resultado previdenciário é explicitar a necessidade de financiamento do RPPS, motivo pelo qual os recursos para cobertura de insuficiências financeiras e déficit financeiros ou atuariais não devem estar contemplados.

(.....) Em 2021, o RPPS de Bom Conselho apresentou resultado previdenciário deficitário de R\$ 3.203.172,82, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 8.1 Resultado Previdenciário do RPPS, 2021 - Bom Conselho

Descrição	Valor (R\$)
Receita Previdenciária ¹²⁹ (A)	12.928.282,10(1)
Despesa Previdenciária ¹³⁰ (B)	16.131.454,92(2)
Resultado Previdenciário (C = A – B)	-3.203.172,82

Fonte: (1) Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do RPPS (doc. 37)

(2) Demonstração da despesa realizada do RPPS, segundo a sua natureza (doc. 38)

(.....) Desde 2018 a despesa cresce quase em linha reta, enquanto que a receita caiu em 2019, permaneceu no mesmo nível em 2020 e voltou a subir em 2021, mas em um nível um pouco acima de 2018.

(.....) O resultado previdenciário negativo do exercício foi influenciado também pelo recolhimento menor que o devido de contribuições previdenciárias (Item 8.4). Tal fato culminou com a incapacidade do RPPS, no exercício, de acumular recursos para honrar os pagamentos futuros dos benefícios previdenciários.

(.....) Houve uma melhora no resultado atuarial em relação ao exercício anterior.

Segundo a defesa:

(.....) Sobre o tema, registra-se, de logo, que o desequilíbrio financeiro do RPPS tem origem muito antes da atual gestão, de



modo que não se mostra razoável, agora, examinar a situação de forma isolada, tentando-se atribuir toda a problemática ao Defendente.

(.....) É impossível o Prefeito focar no equacionamento do déficit previdenciário municipal quando enfrenta um contexto de grave crise hídrica e pandêmica;

(.....) Apesar de ter finalizado o exercício com resultado previdenciário deficitário, a análise do Gráfico 8.1a demonstra a melhoria com relação aos exercícios anteriores. Tanto é assim que o próprio relatório de auditoria reconhece o crescimento nas receitas previdenciárias no exercício.

Por se tratarem de achados correlacionados os [ID.18], [ID.19] e [ID.20] serão analisados conjuntamente.

[ID.18] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 1.554.346,18 (Item 8.4).

[ID.19] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 1.114.081,82 (Item 8.4).

Segundo o relatório de auditoria:

(.....)Verificou-se que não houve o repasse integral das contribuições previdenciárias ao RPPS.

(.....) Deixou de ser repassado ao Fundo de Previdência do Município de Bom Conselho o montante de R\$ 2.668.428,00, dos quais: a) R\$ 1.554.346,18 se referem a contribuições patronais, correspondendo a 22% das contribuições devidas; b) R\$ 1.114.081,82 se referem a contribuições especiais, equivalendo a 20% das contribuições devidas.

A defesa não se posicionou a respeito desse ponto.

[ID.20] Recolhimento menor que o devido de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.4).

Conforme o relatório de auditoria:

(.....) Observou-se também que diversos termos de parcelamento deixaram de ser honrados no exercício, conforme demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS (doc. 40).



(.....) O recolhimento menor que o devido das contribuições previdenciárias compromete as finanças municipais na medida em que os orçamentos municipais futuros ficam cada vez mais comprometidos com o pagamento de contribuições previdenciárias, visto que somadas às contribuições do mês, deve-se pagar as contribuições em atraso.

(.....) Podem ter contribuído para o recolhimento menor que devido das contribuições as deficiências na elaboração do cronograma mensal de desembolso (Item 2.1), visto que tais omissões não permitem que sejam adotadas medidas para o adequado controle do gasto público, podendo levar a um grave desequilíbrio fiscal futuro. Aliás, já se observa que o município não tem capacidade de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, conforme descrito no item 3.5.

Aliado a isto, verificou-se que o recolhimento menor que o devido das contribuições teve impacto também no equilíbrio financeiro do regime (resultado previdenciário negativo; item 8.1), culminando com a incapacidade do RPPS, no exercício, de acumular recursos para honrar os pagamentos futuros dos benefícios previdenciários.

A defesa não se posicionou a respeito desse ponto.

Análise:

Entendo que, em que pese os esforços para equacionar o déficit do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) pelo município, a irregularidade não foi afastada.

O equilíbrio financeiro do RPPS não é de interesse exclusivo de servidores públicos e governos, mas de toda a sociedade, uma vez que se liga à capacidade de efetivação de políticas públicas que afetam de forma direta a vida dos cidadãos. Por essa razão, a construção do equilíbrio dos RPPS deve ser igualmente tratada por meio de uma política pública que envolva o planejamento e a ação governamental em um processo voltado a atingir objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Diante do exposto, cabe ao governante acompanhar a solidez do RPPS de modo que o regime ofereça tanto segurança jurídica ao conjunto dos segurados do sistema, quanto 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.

ID.21] Adoção de alíquota de contribuição normal (patronal) superior ao limite legal (Item 8.3).

O relatório de auditoria se posicionou da seguinte forma acerca do item:



A Lei Federal nº 9.717/1998, em seu art. 2.º, estabelece que a contribuição dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

Por seu turno, o § 4º, do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103 /2019, determina que os Municípios estabeleçam alíquota igual ou superior à contribuição dos servidores da União (14% segundo o art. 11, da EC 103/19), exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

(.....) O Regime Próprio deve adotar alíquota que preserve o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência. Com base na legislação que fixou as alíquotas de contribuição ao RPPS (doc. 39) e no DRAA 2021, ano-base 2020.

(.....) As alíquotas de contribuição dos servidores respeitaram os limites constitucionais e legais estabelecidos, no entanto, a contribuição patronal foi adotada em percentual acima do dobro da contribuição dos servidores, desobedecendo o art. 2º da Lei Federal nº 9.717/98.

Tabela 8.3 Alíquotas dos Segurados e Patronal, 2021 – Bom Conselho

Alíquota dos Segurados					
Tipo	Limite legal (%)	Alíquota atuarial (%)	Alíquota fixada em lei (%)		
Ativos (S)	S ≥ 14	14,00(1)	14,00(2)		
Aposentados (S)	S ≥ 14	14,00(1)	14,00(2)		
Pensionistas (S)	S ≥ 14	14,00(1)	14,00(2)		

Alíquota Patronal					
Tipo	Limite legal (%)	CN atuarial (%)	CN fixada em lei (%)	CS atuarial (%)	CS fixada em lei (%)
Ente (E)	S ≤ E ≤ 2S	21,34(1)	32,34(3)	21,41(1)	21,41(2)

Obs: CN = Contribuição Normal
CS = Contribuição Suplementar

A defesa fez as seguintes alegações acerca do item:

(.....) O Limite das alíquotas da contribuição dos servidores ativos, aposentados e pensionistas cumpriu a previsão da Emenda Constitucional 103/19.



(.....) As alíquotas estabelecidas visavam justamente melhorar a situação previdenciária do município.

(.....) As irregularidades aqui abordadas devem ser prontamente mitigadas por essa corte de contas, vez que constituem no máximo falhas formais, devendo ser analisadas com esteio nos princípios da juridicidade, da reserva do possível, da proporcionalidade e razoabilidade, consoante o julgamento dos Processos nº 18100711-3, nº 18100413-6, nº 1403754-3 e nº 1490185-7.

Análise:

Entendo, portanto, como procedentes as afirmações do relatório de auditoria acatando sua sugestão no sentido de que seja determinado ao atual gestor municipal que tome providências no sentido de:

a) adotar as alíquotas sugeridas na avaliação atuarial para se alcançar o equilíbrio atuarial;

b) instituir mediante lei municipal alíquotas de contribuição previdenciária conforme os parâmetros constitucionais.

Diante do exposto,

VOTO pelo que segue:

LIMITES CONSTITUCIONAIS E
LEGAIS. ORÇAMENTO PÚBLICO E
FINANÇAS. CONTROLES.
RESPONSABILIDADE FISCAL.
RAZOABILIDADE.
PROPORCIONALIDADE..

1. O Tribunal de Contas, ao apreciar as contas anualmente prestadas pelos prefeitos e pelo governador sob sua jurisdição (as denominadas "contas de governo"), opina, mediante parecer prévio (art. 71, I, c /c art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, I, e 86, §1º, III, da



Constituição Estadual), para que a Casa Legislativa respectiva aprove ou reprove tais contas, levando em consideração, para tanto, o planejamento governamental, a gestão fiscal, as políticas públicas executadas nas principais áreas de atuação governamental - saúde e educação -, além da situação previdenciária do órgão, da regularidade dos repasses obrigatórios, da transparência pública e da obediência aos limites constitucionais e legais, quando da execução do orçamento. 2. Pontual desconformidade em aspectos analisados, a depender da gravidade atribuída, pode ser relevada no contexto existente, para fins de recomendação de aprovação das contas, com ressalvas, à luz 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 as deficiências constatadas na elaboração do cronograma de execução mensal de desembolso;

CONSIDERANDO a fragilidade do planejamento e na execução orçamentária, demonstrados a partir da constatação de um limite exagerado para abertura de créditos suplementares, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento e depondo contra o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO o não atingimento do limite mínimo com educação (25%) e o descumprimento do limite máximo de 10% do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte e a Emenda Constitucional – EC nº 119/22, promulgada pelo Congresso Nacional determinando a impossibilidade de responsabilização dos agentes públicos pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021; do disposto no artigo 212 da CF;

CONSIDERANDO os termos da Emenda Constitucional – EC nº 119/22, promulgada pelo Congresso Nacional, onde o não atingimento do limite



mínimo com educação (25%), a diferença deve ser acrescida ao montante mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino até o exercício financeiro de 2023;

CONSIDERANDO o déficit orçamentário com a realização de despesas em volume superior à arrecadação de receitas;

CONSIDERANDO as inconsistências apresentadas no Balanço Patrimonial do Município de Bom Conselho, exercício 2021;

CONSIDERANDO que o Município de Bom Conselho apresentava no final do exercício de 2021 incapacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo;

CONSIDERANDO a inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio;

CONSIDERANDO o recolhimento menor que o devido ao RPPS das contribuições patronais;

CONSIDERANDO que os demais limites constitucionais e legais apreciados por esta Corte de Contas para a emissão do Parecer Prévio sobre as contas anuais de governo municipal restaram cumpridos;

CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

Joao Lucas da Silva Cavalcante:

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 Bom Conselho a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Joao Lucas da Silva Cavalcante, relativas ao exercício financeiro de 2021.

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 Bom Conselho, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, se houver, a medida a seguir relacionada :

1.



Assegurar a consistência das informações sobre a receita e despesa municipais prestadas aos órgãos de controle;

2. Aprimorar a metodologia utilizada para orçar a receita de capital estimada na LOA;

3. Elaborar o cronograma de execução mensal de desembolso detalhado e com base em estudo técnico-financeiro dos dispêndios municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das saídas de recursos e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle;

4. Estabelecer na LOA um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, sem a inclusão de dispositivo inapropriado que amplia o limite real estabelecido, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária;

5. Adotar as medidas necessárias junto aos gestores e tesoureiros para a obediência às regras estabelecidas para o gerenciamento mensal das fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município;

6. Adotar as providências necessárias para corrigir os erros de registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias no Balanço Patrimonial, de forma a evidenciar corretamente o Passivo Atuarial do ente, visando a dar a devida transparência sobre a situação patrimonial do RPPS e do ente aos participantes do regime, aos contribuintes e à sociedade.

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 Bom Conselho, ou a quem o suceder, que atenda a medida a seguir relacionada:

1.



Envidar esforços no sentido de aumentar o desempenho do Município nos resultados do Saeb, e melhorar a eficiência alcançada com a aplicação dos recursos do contribuinte em Educação;

2. Buscar conhecer a realidade das redes de ensino em melhor situação, a fim de elaborar e adotar ações vinculadas à política pública educacional capazes de minimizar a ineficiência da rede municipal de ensino e os problemas relacionados ao desenvolvimento cognitivo dos alunos da rede pública.



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 %	19,45 %	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 %	71,37 %	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 %	38,11 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	50,55 %	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	28,23 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.