



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

2ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 30/01/2024

PROCESSO TCE-PE N° 22100528-6

RELATOR: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro

INTERESSADOS:

EDSON LOPES CAVALCANTE

JAMERSON LUIGGI VILA NOVA MENDES (OAB 37796-PE)

JORIVAL FRANCA DE OLIVEIRA JUNIOR (OAB 14115-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro, relativa ao exercício de 2021, de responsabilidade do Sr. Edson Lopes Cavalcante, para a emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, na forma prevista pelo art. 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do art. 2, inciso 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 de 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, inciso 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 com dois terços dos votos dos vereadores.

Assim, a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (art. 71, inciso 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 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. 84, p. 04)

O Relatório de Auditoria (doc.77) apontou, em sua conclusão, as irregularidades e as deficiências seguintes (p. 06/07):

ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[ID.01] Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (Item 2.1).

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

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

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



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

[ID.06] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.2)

FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

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

[ID.08] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias não foram apuradas corretamente (Item 3.3.1).

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 acima do limite previsto pela LRF (Item 5.3).

[ID.11] Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.5).

Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, a auditoria apresentou em anexo, a Tabela 1b com a síntese do aferido ao longo do relatório.

Devidamente notificado (docs. 78/79), o Prefeito do Município de Lagoa do Ouro, Sr. Edson Lopes Cavalcante, apresentou defesa (doc. 85).

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 importante 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, aplicação cada vez maior de recursos, 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 Lagoa do Ouro.

- Gestão Fiscal

A DTP do Poder Executivo municipal foi de R\$ 25.589.010,66 ao final do exercício de 2021, o que representou um percentual de 56,91% em relação à RCL. O município desenquadrou-se no 3º quadrimestre. Entretanto, a Lei Complementar nº 178, em seu art. 15, trouxe nova regra para a readequação ao limite de despesa com pessoal para aqueles municípios que se encontrem desenquadrados ao final do exercício de 2021.

- Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores

Os repasses de duodécimos do Executivo ao Legislativo Municipal efetuados em 2021 pelo município foram realizados até o dia 20 de cada mês, cumprindo 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.

- Gestão da Educação Municipal

Conforme determina o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, o município de Lagoa do Ouro 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 27,82%, cumprindo, assim, o normativo constitucional.

Registre-se ainda, que a Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro aplicou, em 2021, 71,87 % 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 12.494/2007.

Já no tocante aos outros indicadores da Educação, eis a situação de forma geral do Município: alcançou uma boa eficiência econômica da despesa executada com a educação do Ensino Fundamental, comparado a municípios pernambucanos com porte semelhante.

- **Gestão da Saúde Municipal**

O Município de Lagoa do Ouro aplicou em ações e serviços públicos de saúde, por meio do FMS, o percentual de 16,10%, atendendo, assim, ao previsto na Lei Complementar Federal nº 141/2012, artigo 7º. A Taxa de Mortalidade infantil, apesar da oscilação nos últimos anos, em 2021 alcançou a segunda menor taxa da série histórica.

- **Gestão Previdenciária**

Em 2021, o Município de Lagoa do Ouro possuía um regime previdenciário próprio e seus servidores ocupantes de cargo efetivo estavam vinculados ao Instituto de Previdência dos Servidores de Lagoa do Ouro. O resultado previdenciário foi deficitário em R\$ 103.620,51.

Constatou-se que as alíquotas adotadas pela gestão municipal no período de 2017 a 2021 estavam em desacordo com o previsto na legislação previdenciária municipal, o que ratifica a irregularidade identificada neste achado, qual seja a manutenção da alíquota a cargo dos servidores abaixo dos 14% a partir do exercício de 2021.

Contudo, verificou-se a integralidade no repasse das contribuições em relação ao RPPS e RGPS no que diz respeito ao exercício de 2021.

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] Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (Item 2.1).

Segundo o relatório de auditoria:

(....) A receita arrecadada pelo Município de Lagoa do Ouro atingiu R\$53.942.308,77, em 2021.



O relatório de auditoria aponta a ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa, conforme se examina na tabela abaixo:

Tabela 2.1a Receitas Arrecadadas 2021 – Lagoa do Ouro (em R\$)

Receita	Arrecadação
1. RECEITA CORRENTE	54.746.931,96
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	951.930,24(1)
Receita de Contribuições	1.488.488,86(1)
Receita Patrimonial	499.311,52(1)
Receita Agropecuária	0,00(1)
Receita Industrial	0,00(1)
Receita de Serviços	0,00(1)
Transferências Correntes	51.029.549,28(1)
Outras Receitas Correntes	777.652,06(1)
2. RECEITAS DE CAPITAL	1.234.354,93(1)
Operações de Crédito	0,00(1)
Alienação de Bens	425.300,00(1)
Amortização de Empréstimos	0,00(1)
Transferências de Capital	809.054,93(1)
Outras Receitas de Capital	0,00(1)
3. DEDUÇÕES DA RECEITA	-4.495.420,11(1)
4. RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	2.456.441,99(1)
TOTAL DA RECEITA (1 + 2 - 3 + 4)	53.942.308,77(1)

Fonte: (1) Apêndice I deste relatório

Segundo o relatório:

(.....) Verificou-se a inexistência de arrecadação de créditos da Dívida Ativa, não obstante o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada consignar previsão de arrecadação (doc. 14).

Por fim, verificou-se que não foram realizadas operações de crédito.

Para a defesa :

A Prefeitura de Lagoa do Ouro assumiu sem que houvesse transição e, ao assumir, observou que o sistema de arrecadação apresentava falha que impedia o acesso à informação sobre os devedores inscritos na dívida.



(...) sendo necessário formatar a máquina, o que impossibilitou a cobrança tanto por meio extrajudicial como judicial.

Todos os lançamentos manual e individualizado dos valores inscritos, com base nos arquivos físicos, passando a ocorrer a cobrança normalmente a partir do ano de 2022 (.....)

Análise:

Entendo que diante da constatação da ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa, se faz necessário promover a cobrança e arrecadação dos mesmos. Assim, sendo acato a sugestão da equipe de auditoria para que seja recomendado ao atual Prefeito, ou a quem vier a sucedê-lo, elaborar a programação financeira com base em estudo técnico-financeiro dos ingressos municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas de recursos e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle.

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

Segundo o Relatório de Auditoria:

Após o confronto 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, observou-se o seguinte:

Tabela 2.2b Comparativo das despesas registradas – Siconfi x Tome Conta
2021 – Lagoa do Ouro (em R\$)

Despesas por Função	STN-Siconfi (a)	Tome Conta (b)	Diferença % (a-b)/a
Legislativa	1.331.363,20(1)	1.366.872,00(2)	-2,67
Administração	4.936.174,70(1)	5.746.779,22(2)	-16,42
Assistência Social	1.157.699,24(1)	1.095.067,19(2)	5,41
Saúde	12.963.166,26(1)	11.592.826,24(2)	10,57
Educação	16.107.950,79(1)	13.551.366,07(2)	15,87
Urbanismo	3.009.363,92(1)	2.817.953,47(2)	6,36
Saneamento	39.500,00(1)	282.367,24(2)	-614,85

Fontes: (1)Siconfi, RREO, Anexo 02 (consulta realizada em 17/03/2022)
(2)Sistema Tome Conta, TCE-PE (consulta realizada em 06/06/22)



A defesa aponta que:

(.....) é importante salientar que o município entregou a programação financeira como determina a lei de Responsabilidade Fiscal no seu Art. 13.

As deficiências existentes foram corrigidas nos exercícios subsequentes.

Os envios do SAGRES ocorreram de forma tempestiva, entretanto aconteceu um erro no sistema de contabilidade na hora de enviar os dados na segregação da informação por função, que acabou gerando as inconsistências(.....)

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.02] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

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

Segundo o Relatório de Auditoria:

A LRF, em seu artigo 8º, determina que o Poder Executivo estabeleça a programação financeira em até 30 dias após a publicação do orçamento, nos termos em que dispuser a LDO.

A elaboração da programação financeira 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).



A programação financeira foi encaminhada na prestação de contas (doc. 84).

(.....) em obediência ao previsto no art. 13 da LRF, ela evidencia o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.

Contudo, verificou-se que a programação financeira foi deficiente, tendo em conta que a simples divisão por 12 meses da receita total prevista na LOA não constitui metodologia adequada, uma vez que as receitas não se comportam de forma proporcional e uniforme durante a execução orçamentária no transcorrer do exercício.

Em consequência, a previsão de receitas consideradas na programação financeira não refletiu a realidade da arrecadação municipal.

[...]

Para a defesa:

(.....) é importante salientar que o município entregou o cronograma de desembolso como determina a lei de Responsabilidade Fiscal no seu Art. 13. As deficiências existentes foram corrigidas nos exercícios subsequentes.

Análise:

Os argumentos da defesa não merecem prosperar. A programação financeira e o cronograma mensal de desembolso não são instrumentos fictícios, elaborados para atender a uma formalidade exigida pela legislação. Pelo contrário, trata-se de mecanismos concebidos com a finalidade de disciplinar o fluxo de caixa, assegurando o controle do gasto público ante eventuais frustrações na arrecadação da receita.

Quando a Administração, em vez de utilizá-los como peças de planejamento financeiro, os têm como artefatos meramente formais, conforme evidenciado,



acaba por desvirtuar as suas finalidades, retirando-lhes a eficácia e tornando o ente vulnerável à ocorrência de déficit de execução orçamentária e de incapacidade de pagamento imediato (compromissos de até 12 meses).

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

[ID.06] Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.2)

O relatório de auditoria aponta que :

O art. 8º da LOA (doc. 44) autorizou previamente a abertura de créditos suplementares (.....)

(.....) Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 40% (quarenta por cento) da despesa fixada nos orçamentos, fiscal e da seguridade social, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei, mediante a utilização de recursos permitidos no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64 e disposições da LDO para 2021.

O limite de 40%, dado pelo art. 8º da LOA, é exagerado por si só. Um artigo escrito por assessor técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e publicado no website daquela Corte de Contas argumenta que o percentual de 10% (dez por cento) seja número razoável para créditos adicionais suplementares com base em anulação de dotações, não devendo ser maior, sob pena de desfigurar o orçamento original, e abrir portas para o déficit de execução orçamentária.

[...] acredita-se que 10% (dez por cento) seja número razoável para créditos adicionais suplementares, não devendo ser maior, sob pena de desfigurar o orçamento original, e abrir portas para o déficit de execução orçamentária.



Nesses pontos, a defesa se pronunciou nos seguintes termos:

A atual gestão reduziu o percentual de 50% para 30%. Vejamos trecho da LDO de 2021: [...] Art. 90. A Lei Orçamentária Anual não conterà dispositivos estranhos à previsão da receita e a fixação das despesas, ficando autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares até 30% (trinta por cento) da despesa fixada e a contratação de operações de créditos por antecipação da receita, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor da receita estimada, nos termos da legislação em vigor, vedada à utilização dos recursos provenientes da operação de crédito por antecipação da receita para pagamento de despesas com pessoal. [...]

Art. 8º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir Créditos Adicionais Suplementares até o limite 40% da despesa fixada nos orçamentos, fiscal e da seguridade social, com finalidade de incorporar valores que excedam as provisões constantes desta Lei, mediante a utilização de recursos permitidos no §1º do art.43 da Lei 4.320 e disposições da LDO para 2021 ...

Lei 545/2020 (LDO)

Art. 73º Dentro do mesmo grupo de despesa e no mesmo órgão, por meio de Decreto, poderão ser remanejados saldos de elementos de despesa, sem onerar o percentual de suplementação autorizado na lei orçamentária.

Para a defesa:

O auditor considerou o valor de 6.605.922,61, constante do Decreto 47/2021 que, em verdade, também inclui o excesso de arrecadação.

(.....) excluindo o excesso de arrecadação, deve-se considerar para efeitos de limite o valor R\$ 3.343.407,42, que somado aos remanejamentos anteriores, perfaz o montante de R\$ 27.691.091,11.

Desse montante devem ser deduzidos o valor de R\$ 8.371.896,64, que se enquadram na regra disposta no Art. 73 da Lei 575/2021 (LDO), não onerando o limite previsto na LOA.

Conclui-se, portanto, que o montante de suplementação foi de R\$ 19.319.194,47, que corresponde a um percentual de 38,49%, ou seja, valor inferior ao limite máximo permitido na lei vigente que é de 40%.



Aduz ainda a defesa que :

Com relação ao limite de suplementação previsto na LOA, vale destacar que a sua elaboração foi da lavra da gestão anterior, do quadriênio 2017/2020.

Análise:

Entendo que essa liberdade depõe contra o planejamento exigido pelo art. 10, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada. Portanto, é válida a sugestão da auditoria para que seja determinado ao gestor municipal, ou a quem vier a sucedê-lo, 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 amplie 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.

FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

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

[ID.08] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias não foram apuradas corretamente (Item 3.3.1).

Por se tratarem de assuntos correlatos, serão analisados de forma conjunta.

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 significativo valor de R\$ 127.973.492,76.

Constata-se ainda que não há nota explicativa no referido balanço detalhando como foi calculada a referida provisão.

Os registros das provisões matemáticas previdenciárias foram feitos com base na avaliação atuarial de 2022, data-base 2021 (doc. 72).



Contudo, as provisões matemáticas previdenciárias estão registradas incorretamente no Balanço Patrimonial consolidado (doc. 6), levando a um passivo atuarial do ente significativamente superestimado.

Os registros foram desdobrados assim:

Tabela 3.3.1a Provisões matemáticas previdenciárias registradas no Balanço Patrimonial Consolidado 2021 – Lagoa do Ouro

Conta contábil	Valor (R\$)
2.2.7.2.1.00.00 - Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo - Consolidação	127.973.492,76(1)
2.2.7.2.1.03.00 - Plano Previdenciário - Provisões de Benefícios Concedidos	85.203.437,88(2)
2.2.7.2.1.04.00 - Plano Previdenciário - Provisões de Benefícios a Conceder	42.770.054,88(2)
2.2.7.2.1.05.00 - Plano Previdenciário - Plano de Amortização (-)	0,00(2)
2.2.7.2.1.07.00 - Provisões Atuariais para Ajustes do Plano Previdenciário (+/-)	0,00(2)

Fonte: (1)Balanço Patrimonial (doc. 6)
(2)Siconfi, Balanço Anual (DCA), Balanço Patrimonial (consulta realizada em 01/06/2021)

O Balanço Patrimonial do município deveria evidenciar os seguintes registros:

Tabela 3.3.1b Provisões matemáticas previdenciárias ajustadas pela auditoria, 2021 Lagoa do Ouro

Conta contábil	Valor (R\$)
2.2.7.2.1.00.00 - Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo - Consolidação	6.876.134,47(1)
2.2.7.2.1.03.00 - Plano Previdenciário - Provisões de Benefícios Concedidos	85.203.437,88(2)
2.2.7.2.1.04.00 - Plano Previdenciário - Provisões de Benefícios a Conceder	42.002.546,76(2)
2.2.7.2.1.05.00 - Plano Previdenciário - Plano de Amortização (-)	120.329.850,17(2)
2.2.7.2.1.07.00 - Provisões Atuariais para Ajustes do Plano Previdenciário (+/-)	0,00(2)

Fonte: (1)Cadprev, DRAA 2022, ano-base 2021 (doc. 72)
(2)Apêndice XV deste relatório

Observa-se, assim, que o valor correto das Provisões Matemáticas Previdenciárias, segundo a avaliação atuarial 2022, data-base 2021 (doc. 72), é de R\$ 6.876.134,47, e não R\$ 127.973.492,76, como informado no Balanço Patrimonial Consolidado (doc. 6).

Para a defesa:

O Balanço Patrimonial Provisões Matemáticas a Longo Prazo Consolidação foi apresentado corretamente, uma vez que o balanço patrimonial apresenta na conta Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo o valor de R\$ 127.973.492,76, o que corresponde às provisões apresentadas pelo atuário, conforme mostra tabela abaixo transcrita da DRAA do exercício de 2022 com ano base 2021.



(.....) Auditoria considerou o valor de R\$ 6.876.134,47 como Provisões Matemáticas a longo prazo, onde na verdade o respectivo valor representa o saldo da carteira de investimento do RPPS, sendo assim erro apontado inexistente.

(.....) uma vez que a contabilidade contabilizou corretamente as Provisões Matemáticas a longo prazo como demonstra o quadro abaixo transcrito da prestação de contas correspondente às provisões a longo prazo da DRAA.

Análise:

Acato a sugestão da equipe de auditoria para que seja determinado ao gestor municipal, ou a quem vier a sucedê-lo, esclarecer em notas explicativas do Balanço Patrimonial Consolidado como foram calculadas as Provisões Matemáticas Previdenciárias.

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).

Segundo o relatório de auditoria:

A Receita Corrente Líquida (RCL) do Município de Lagoa do Ouro alcançou R\$ 48.360.587,87 ao final de 2021 (Apêndice IV), divergindo do valor apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao encerramento do exercício, que foi de R\$ 46.283.744,76.

A diferença de R\$ 2.076.843,11 no cálculo da auditoria apresenta relevância material e decorreu, sobretudo, da divergência entre o valor de R\$ 14.345.648,03, contabilizado na Rubrica 1.7.5.8.01.1.1, no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (doc. 14), e o valor fornecido pelo Banco do Brasil (R\$ 12.448.126,25).

(.....) a apuração do comprometimento da despesa total com pessoal (DTP), a RCL acima aferida precisou ser ajustada pela dedução das emendas parlamentares individuais, R\$ 3.395.087,00, o que correspondeu a uma RCL ajustada para o cálculo da DTP de R\$ 44.965.500,87.



O documento 29 não detalha o tipo das emendas (Individual ou Bancada). Diante da omissão da informação, esta Auditoria optou pela opção mais conservadora, considerando a totalidade das emendas informadas como individuais.

De forma semelhante, para a apuração do comprometimento da dívida consolidada líquida (DCL), a RCL foi ajustada pela dedução das emendas parlamentares individuais, R\$ 3.395.087,00, o que correspondeu a uma RCL ajustada para o cálculo da DCL de R\$ 44.965.500,87.

Conforme a defesa:

Com relação ao exposto acima, cabe divergir respeitosamente da respeitável equipe de auditoria, uma vez que a mesma considerou a diferença de R\$ 2.076.843,11, da rubrica 1.7.5.8.01.1,1 lançada a maior indevidamente, uma vez que esse valor deveria estar lançado na rubrica 1.7.1.8.09.11.00.

Transferências de Recursos de Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização, onde o erro de contabilização representa apenas erro formal, sendo respeitado a categoria econômica da receita bem com a origem de aplicação dos recursos não comprometendo a execução dos mesmo,

(.....) o valor de R\$ 2.076.843,11 não deve ser acrescido do montante total uma vez que o valor já se encontra lançado na rubrica 1.7.5.8.01.1, sendo assim, a Receita Corrente Líquida apurada no valor de 46.283.744,76 representa o valor apurado ao longo dos 12 meses do exercício de 2021 de forma fidedigna.

(.....) sendo deduzidos o montante de R\$ 3.395.087,00 correspondentes a emendas individuais recebidas pelas entidades.

Portanto, a Receita Corrente Líquida é realmente de R\$ 42.888.657,76 conforme demonstra o anexo do RGF publicado pela entidade no SICONFI, apresentado a seguir. Inexistindo erro ou comprometimento de apuração dos respectivos limites constitucionais previstos na LRF.

Análise:



Relativamente à RCL apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, cabe, portanto, determinar ao Prefeito que aprimore o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município.

[ID.10] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.3).

Conforme o relatório de auditoria:

(.....)O Poder Executivo de Lagoa do Ouro desenquadrrou-se no 3º quadrimestres de 2021, ultrapassando o limite previsto na LRF.

O relatório de auditoria fez considerações ao que dispõe o § 3º do art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178/2021 que suspendeu, para o exercício de 2021, a contagem dos prazos e as demais disposições do art. 23 da LRF.

Com a nova Lei, foram suspensas as contagens de prazo e as disposições do artigo 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de 2021.

Contudo foi criada uma nova regra de reenquadramento, segundo a qual, o Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro de 2021, *for excedente, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos artigos 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.*

Realizada a análise da DTP para fins de acompanhamento, o relatório de auditoria concluiu que *a A DTP do Poder Executivo de Lagoa do Ouro foi de R\$ 25.589.010,66 ao final do exercício de 2021, o que representou um percentual de 56,91% em relação à RCL do município (Apêndice V), apresentando inexpressiva diferença em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2021 (56,4% da RCL.*

A defesa menciona o art.23 da LRF:



Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

E aduz que:

No 1º Quadrimestre de 2022 essa despesa foi reduzida a 52.31%, e, no 2º Quadrimestre de 2022 foi para 46,51%, retornando assim ao limite de despesa com pessoal, na forma do Art. 23 da LRF.

Análise:

Importante reforçar que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia, inscrição em restos a pagar, também, geração de despesa com pessoal.

Nos termos do *caput* e do § 3º do artigo 15 da Lei Complementar nº 178/2021, o Município de Lagoa do Ouro deveria eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela LRF, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

Ressalta-se que, uma vez alcançada tal redução percentual (mesmo antes do prazo final como foi o caso do município), deve-se aplicar *in totum* as regras dos artigos 22 e 23 da LRF para as situações futuras.



[ID.11] Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.5).

Segundo o relatório:

(.....) 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\$ 676.058,62, conforme detalhamento na tabela abaixo:

RP Processados do exercício sem Disponibilidade Financeira	
Recursos Vinculados	
Fonte de Recursos	Valor
Outros Recursos Vinculados à Educação	R\$ 260.075,20
Total	R\$ 260.075,20
Recursos Não Vinculados	
Total Geral	R\$ 676.058,62

(.....) Adicionalmente, a mesma tabela mostra que houve inscrição de Restos a Pagar Não Processados do exercício de 2021, com recursos não vinculados, sem disponibilidade financeira, no valor total de R\$ 117.512,69.

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.

Para a defesa:

O fato apontado neste item decorre dos restos a pagar deixados pelo exercício anterior, que não cancelava as despesas de um exercício para o outro, deixando as despesas como não processadas, como demonstra o demonstrativo da dívida flutuante em anexo. Tal fato foi corrigido e não haverá mais esse erro a partir do exercício 2022.

Não sendo justo que o ora defendente seja penalizado por fato que não deu causa.

Análise:

Em que pese os argumentos apresentados pela defesa. Acato a sugestão da equipe de auditoria para 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.

VOTO pelo que segue:

LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. CUMPRIMENTO PARCIAL. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA 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, inciso I, c/c art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, inciso I, e 86, §1º, inciso 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 não regularidade dos repasses obrigatórios (tempestivo os duodécimos), transparência pública e obediência aos limites constitucionais e legais, quando da execução do orçamento.

2. Desconformidades 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 o Relatório de Auditoria e a peça de defesa apresentada;

CONSIDERANDO que o presente processo se refere às contas de governo, 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, apresentadas na forma de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária; demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao legislativo; bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

CONSIDERANDO as fragilidades no planejamento e na execução orçamentária, demonstradas a partir das constatações, na Lei Orçamentária Anual (LOA), tanto de um limite exagerado quanto de um dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais;

CONSIDERANDO as inconsistências das informações referentes a valores de despesas realizadas prestadas aos órgãos de controle por meio do sistema Tome Conta (TCE/PE);



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 que a Despesa Total com Pessoal - DTP extrapolou, no 3º quadrimestre de 2021, ultrapassando o limite previsto na LRF;

CONSIDERANDO que restou suspenso o prazo para recondução da Despesa Total com Pessoal aos limites impostos legalmente, conforme Lei Complementar nº 178/2021, que alterou o prazo para readequação do excesso ao limite da DTP, devendo ser eliminado à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032;

CONSIDERANDO os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;

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

EDSON LOPES 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 Lagoa do Ouro a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). EDSON LOPES 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 Lagoa do Ouro, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Elaborar a programação financeira com base em estudo técnico-financeiro dos ingressos municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas de recursos e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle.
2. Estabelecer na LOA um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo



através de decreto, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.

3. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município;
4. 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.
5. 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 Lagoa do Ouro, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Elaborar plano municipal para readequação dos gastos com pessoal aos limites legais, obedecendo ao previsto no art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021.



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 %	27,82 %	Sim
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 %	71,27 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	16,10 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	56,91 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	18,15 %	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 CARLOS NEVES : Acompanha

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.