



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

24ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 03/08/2023

**PROCESSO TCE-PE N° 21100342-6**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Governo

**EXERCÍCIO:** 2020

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Prefeitura Municipal de Paranatama

### INTERESSADOS:

JOSÉ VALMIR PIMENTEL DE GÓIS

RODRIGO NOVAES CAVALCANTI (OAB 27017-PE)

## RELATÓRIO

Prestação de Contas de Governo da Prefeitura de Paranatama referente ao exercício 2020 sob a gestão do Prefeito, José Valmir Pimentel de Góis.

Os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relativos ao Controle Externo, compreendendo:

- Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;
- Verificação quanto à conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como observância dos limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;
- Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;
- Avaliação das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.

A auditoria iniciou destacando a atipicidade daquele ano de 2020, marcado pelo início da pandemia provocada pela disseminação do novo Coronavírus, razão pela qual houve alteração de parâmetros para caracterização de irregularidades, conforme determinado pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.



Nesse sentido, em relação aos limites constitucionais, a equipe não apontou como irregularidade a não recondução da DTP aos limites legais, porém identificou percentual de 58,44% no comprometimento da RCL com a rubrica ao final do exercício.

Quanto ao limite constitucional relativo à educação, o índice mínimo de 25% não foi atendido, ficando em 22,69%.

Houve déficit de R\$ 899.605,87 na execução orçamentária, significando que o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas.

Na Previdência Própria, a equipe acusou desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 10.733.975,09.

Ainda em relação ao Regime Próprio, no Plano Financeiro foi registrado resultado previdenciário negativo de R\$ 1.533.538,72, decorrente, entre outros aspectos, do recolhimento menor que o devido de contribuições previdenciárias e pela não adoção da alíquota de equilíbrio sugerida pelo atuário.

Da soma reportada no parágrafo anterior, R\$ 333.101,22 se referem à omissão previdenciária, quando a Prefeitura teria deixado de recolher a contribuição descontada dos servidores.

Com relação ao RGPS, R\$ 239.988,28 de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores deixaram de ser recolhidas, enquanto na parte patronal a omissão somou R\$ 1.367.564,82.

Eis a descrição integral das irregularidades:

1. Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (Item 2.1).
2. Baixa arrecadação de Receita de Capital (Item 2.1).
3. Programação financeira deficiente (Item 2.1).
4. Inconsistência entre o valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) no encerramento do exercício (Item 2.2).
5. Inconsistência entre o valor da despesa realizada informado na prestação de contas (Balanço Orçamentário) e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.3).
6. Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).
7. LOA com previsão de limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como instrumento de planejamento (Item 2.2).



8. Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 899.605,87, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).
9. Balanço Patrimonial sem apresentar, em Quadro do Superavit /Deficit Financeiro, as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Item 3.1).
10. Déficit financeiro de R\$ 3.272.000,04 (Item 3.1).
11. Ausência de inscrição de crédito na Dívida Ativa, restando demonstrada a inércia da Administração em proceder à cobrança de seus créditos (Item 3.2.1).
12. Balanço Patrimonial do município sem registrar em conta redutora do Ativo o ajuste de perdas de créditos, situação não compatível com a realidade municipal (Item 3.2.1).
13. Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).
14. Balanço Patrimonial do RPPS sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).
15. 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).
16. Contribuições previdenciárias devidas ao RGPS não foram reconhecidas pela contabilidade municipal (Item 3.4).
17. Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao Regime Geral R\$ 239.988,28 (Item 3.4).
18. Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao Regime Geral R\$ 1.367.564,82 pertencentes ao exercício (Item 3.4).
19. Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).
20. Despesa Total com Pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2).
21. Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF (Item 5.2).
22. Inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.
23. Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).
24. Insuficiência de gastos em educação, por não atingimento do limite mínimo. Nos termos da EC nº 119/2022, o valor de R\$



- 551.128,63 deve ser acrescido ao montante mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino até o exercício financeiro de 2023.
- 25. Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício (Item 6.3)
  - 26. RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 1.533.538,72, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).
  - 27. RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 10.733.975,09 (Item 8.2)
  - 28. Contribuições previdenciárias devidas ao RPPS não foram reconhecidas pela contabilidade municipal (Item 8.3).
  - 29. Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de repassar R\$ 333.101,22 (Item 8.4).
  - 30. Recolhimento menor que o devido de contribuições patronal normal e suplementar (Item 8.3).
  - 31. Adoção de alíquota de contribuição dos segurados inferior ao limite legal (Item 8.3).
  - 32. Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.3).

Devidamente notificado, o Prefeito José Valmir Pimentel de Góis apresentou Defesa Prévia por meio do Documento nº 86, onde rebateu as acusações formuladas pela auditoria, cujos argumentos serão detalhadamente analisados e confrontados no voto.

Em suas razões, o interessado citou precedentes desta Corte de Contas relativos ao primeiro ano de pandemia, que tiveram parecer favorável à aprovação das contas, a despeito de possuírem impropriedades semelhantes às que foram detectadas em Paranatama.

Suscitou dificuldades financeiras decorrentes do Estado de Calamidade Pública deflagrado em 2020, bem como fez referência aos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, dentre outros, para, ao final, pugnar pela aprovação de suas contas, tendo em vista os precedentes mencionados.

Foram juntados documentos nº 87 a 123.

Em razão dos novos argumentos e documentos apresentados pela defesa, foi solicitada reapreciação por parte de nosso órgão técnico, quando foi emitida Nota Técnica de Esclarecimento na qual a equipe manteve a maioria das irregularidades.

Modificaram, contudo, o posicionamento em relação à ausência de arrecadação de créditos inscritos em Dívida Ativa, assim como sua baixa arrecadação, itens que foram excluídos do elenco de irregularidades. Também o comprometimento da RCL com a DTP, cujo índice passou



a 52,97%, abaixo, portanto, do patamar máximo de 54% estabelecido pela LRF.

É o relatório.

### VOTO DO RELATOR

Conforme mencionado no RA, as prestações de contas referentes ao exercício 2020 merecem ser avaliadas sob o contexto da crise provocada pela pandemia do novo coronavírus, quando foram publicados normativos que atenuaram exigências da legislação orçamentária e financeira, a exemplo da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Igualmente deve ser considerada a Emenda Constitucional Federal nº 119 /2022, responsável por flexibilizar a exigência no cumprimento do percentual mínimo de 25% para gastos no ensino fundamental exigido pelo artigo 212, CF.

No quesito investimento em educação, o percentual das receitas mencionados no artigo 212, caput, da Constituição Federal, ficou em 22,69%, abaixo do mínimo de 25%. Em números foram R\$ 551.128,63 que deixaram de ser aplicados no setor. Pelo teor da EC nº 119/2022, a diferença deve ser acrescida ao limite mínimo até o exercício financeiro de 2023.

Em outros temas a prestação de contas foi bem, a exemplo do repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores, do percentual da RCL comprometido com a DTP, da aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, da aplicação em ações e serviços de saúde acima do mínimo constitucional, das exigências relativas à transição de governo, bem como a obtenção do Nível de Transparência “Desejado”.

No entanto, na questão previdenciária, observamos faltas importantes. Cito a omissão de R\$ 1.607.553,10 ao RGPS, sendo R\$ 239.988,28, ou 26,28% do total que deveria ter sido repassado de seus servidores, ao passo que R\$ 1.367.564,82, ou 54,81% da parte patronal deixaram de ser repassados ao Regime Geral.

Ao RPPS, a omissão previdenciária montou R\$ 1.612.306,60, onde R\$ 333.101,22 se referem a contribuições dos servidores, correspondendo a 37,51% do que foi retido, enquanto R\$ 1.279.205,38 são da parte patronal, normal e suplementar, correspondendo a 38,35% das contribuições devidas.

São percentuais expressivos, com o montante alcançando R\$ 3.219.859,70, quantia bem superior ao excedente de R\$ 840.342,22 aplicado em saúde.



Pesa contra o Gestor histórico de recolhimento a menor das contribuições ao RGPS e RPPS, com considerandos para rejeição das suas contas relativas aos exercícios de 2017, 2018 e 2019.

Em outra mão, esta Corte pronunciou julgamentos de contas relativas ao exercício atípico de 2020 - auge da crise provocada pela Pandemia da Covid-19 - que fugiram à lógica observada até o ano de 2019, justamente para se adaptar às novas exigências daquele tempo.

Cito o Processo TCE-PE nº 21100372-4, julgado pela Primeira Câmara desta Corte na Sessão do dia 12 de abril de 2022, para o qual o colegiado aprovou parecer prévio recomendativo da aprovação com ressalvas das contas de 2020 da Prefeitura de Sirinhaém, mesmo diante de irregularidades similares às constantes do presente processo de Paranatama, inclusive com omissão previdenciária ao RGPS um pouco superior, na casa dos R\$ 4.708.848,62, registrando que Sirinhaém não implantou Regime Próprio.

Também os de nºs 21100338-4, 21100415-7, 21100417-0, referentes, respectivamente, às Prefeituras de Jucati, Água Preta e Araçoiaba, todos julgados por um ou outro colegiado fracionado desta Corte, sempre com pareceres favoráveis à aprovação com ressalvas das contas, mesmo diante de falhas semelhantes, inclusive omissões previdenciárias.

As justificativas para aqueles desfechos se concentraram na atipicidade do momento, que inverteu a lógica da priorização dos gastos públicos, cujo foco imediato passou a ser o cuidado com a saúde das pessoas.

Em face do cenário, mesmo observando que os gastos superiores na saúde se situaram abaixo da falta previdenciária, adianto posicionamento favorável à emissão de parecer prévio sugestivo da aprovação com ressalvas, enquanto passo à análise individual das principais falhas observadas.

## 1.GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A previsão da receita de capital para o exercício de 2020 se revelou excessiva, na medida em que a arrecadação ficou cerca de 990 mil reais a menor.

Em relação aos Créditos Adicionais, foi identificado dispositivo inapropriado na LOA, quando a Prefeitura estabeleceu o limite de 40% da despesa total fixada.

Na visão da equipe, o percentual pode sugerir sérias deficiências no planejamento municipal, que seria realizado apenas para cumprir com a formalidade legal.



O permissivo ampliou de maneira significativa a abertura de Créditos Suplementares, cujo montante atingiu R\$ 10.368.200,43.

Foram abertos Créditos Adicionais Suplementares no valor total de R\$ 8.313.038,32, soma equivalente a 15,99% da despesa fixada.

Não foram abertos Créditos Adicionais sem autorização do Poder Legislativo, porém com fonte de recursos proveniente da anulação de dotações orçamentárias, fato que não repercute como alteração do valor total orçado das despesas, com o valor global do orçamento inicial permanecendo inalterado em R\$ 52.000.000,00.

Em outras palavras, em relação ao orçamento inicial, houve alteração qualitativa na ordem de 19,94%.

Paralelamente, vimos déficit de R\$ 899.605,87 na execução orçamentária.

A Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso foram deficientes, pois a simples divisão por 12 meses da receita/despesa total prevista na LOA não constituiu metodologia adequada, uma vez que as receitas/despesa não se comportam de forma proporcional e uniforme durante a execução orçamentária no transcorrer do exercício.

O Quociente de Desempenho da Arrecadação - QDA em 2020 foi de 0,89, indicando que o município arrecadou R\$ 0,89 para cada R\$ 1,00 previsto. As Receitas Tributárias Próprias perfizeram R\$ 1.702.343,92, equivalentes a 3,67% das Receitas Orçamentárias Arrecadadas.

A conclusão é no sentido de que a Prefeitura de Paranatama possui baixa arrecadação própria.

Em outra ponta, verificaram inconsistências no valor das despesas executadas informadas no Tome Conta, na comparação com o número constante no Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO do encerramento do exercício.

Houve inscrição em Restos a Pagar Processados e Não Processados, nos valores de R\$ 449.571,09 e R\$ 717.483,81, respectivamente.

A respeito das acusações, a defesa do Prefeito José Valmir Pimentel de Góis se posicionou nos seguintes termos:

- A auditoria não apresenta qualquer fundamento para consignar no relatório ausência de arrecadação dos créditos inscritos na Dívida Ativa, limitando-se a tecer considerações sobre a “baixa arrecadação de Receitas de Capital” e a “programação financeira deficiente”;
- Sobre a baixa arrecadação de Receita de Capital, creditou a falta à pandemia da COVID-19 e ao fato de ser ano eleitoral;



- A Programação Financeira e Cronograma de Execução Mensal de Desembolso Deficiente, somente de ordem formal, ocasionada em razão da adoção de modelos de equações incompletos;
- Com relação às inconsistências no valor das despesas realizadas informadas no Tome Conta, alegou possível falha na transmissão dos dados do SAGRES, reiterando que os valores corretos são os apresentados no RREO do SICONFI;
- Quanto à previsão de dispositivo inapropriado para abertura de Créditos Adicionais, afirmou que a lei não prevê limite para a fixação de percentual para abertura dos respectivos créditos, ao tempo em que a LOA não foi emendada pelo Legislativo, mostrando-se o percentual de 40% razoável;
- O déficit de execução orçamentária na ordem de R\$ 899.605,87 ocorreu devido à crise financeira que assola os municípios, agravada pela pandemia da Covid-19.

Na NTE a auditoria refutou todos os argumentos e documentos acostados pela defesa, à exceção do item relativo à ausência de arrecadação dos créditos da Dívida Ativa, que alterou para baixa arrecadação, em razão do recebimento de R\$ 5.250,41.

#### Entendimento do Relator:

A baixa arrecadação de Receita de Capital é falha que pode ser mitigada, uma vez estarmos tratando do exercício no qual houve o início da pandemia do novo Coronavírus.

Observo a superestimação da arrecadação, fato que contribuiu para a discrepância entre o previsto e o efetivamente arrecadado. Se o gestor tivesse procedido à implantação de controle bimestral eficiente sobre a arrecadação, poderia ter evitado o endividamento mediante a técnica de limitação de empenhos, prevista no artigo 9º da LRF.

Não foi o que aconteceu. Pelo contrário, vimos uma Programação Financeira deficiente, sem levar em consideração a correta projeção das receitas.

No que pese o defensor haver invocado falha formal no relatório enviado, era esperado arrecadação de receita com suporte necessário para o adimplemento das despesas mensais.

A prática se desdobra em fatos prejudiciais ao planejamento orçamentário-financeiro do Governo Municipal, violando os fundamentos estabelecidos pelo artigo 37 da CF/88 e pela LRF, que assim estabelece em seu artigo 1º, §1º:

*“§ 1º 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, geração de despesas com pessoal, da segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”*

Ao não tomar tal iniciativa e realizar despesas em montante superior à receita efetivamente disponível, o gestor atraiu para si a responsabilidade pelo endividamento do ente municipal.

Entendo apenas genéricas as alegações relacionadas à crise financeira vivenciada pela municipalidade, além do enfrentamento da pandemia da Covid-19, haja vista que cabe ao gestor buscar os melhores caminhos diante de um cenário de dificuldades, ajustando a execução no decorrer do exercício.

O Chefe do Executivo tem o dever de exercer o controle interno em todas as áreas da Administração Municipal.

Nesse ínterim, destaco o seguinte entendimento doutrinário:

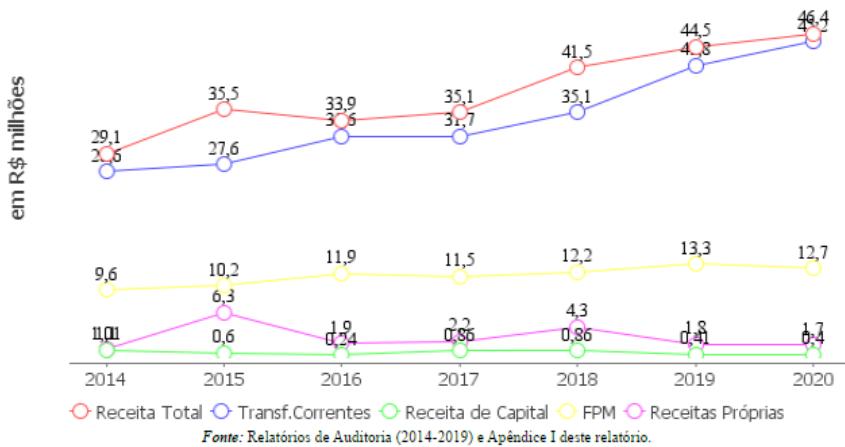
*“entre as obrigações e responsabilidades do gestor público, está a de exercer o controle dos controles, ou seja, de assegurar-se de que existem controles suficientes e adequados para garantir a salvaguarda do patrimônio; a confiabilidade dos sistemas contábeis, financeiros e operacionais; a otimização no uso dos recursos; a eficiência operacional; e a adesão às políticas e normas internas, à legislação e às demais orientações dos órgãos de controle governamental, e essa missão é exercida, por delegação, através da unidade referida.” (CRUZ, Flávio; GLOCK, José Osvaldo. Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas. São Paulo: Atlas, 2003) (grifos adicionados)*

O resultado pela omissão foi déficit na execução orçamentária de R\$ 899.605,87, soma que representa - 2,11% da Receita Corrente Líquida.

Focando o olhar sobre as receitas arrecadadas, constatamos diminuição no repasse do FPM e um leve aumento das transferências correntes. Nesse ínterim, o Relatório de Auditoria revela que as Receitas Tributárias Próprias perfizeram R\$ 1.702.343,92, equivalentes a 3,67% das Receitas Orçamentárias Arrecadadas. É o que se depreende da leitura do gráfico transscrito do RA:



**Gráfico 2.1a** Receita Total, Transferências Correntes, FPM, Receitas Tributárias Próprias<sup>9</sup> e Receita de Capital, 2014-2020 - Paranatama<sup>10</sup>



Fonte: Relatórios de Auditoria (2014-2019) e Apêndice I deste relatório.

O quadro denota deficiência na atuação do Prefeito para um equilíbrio fiscal por meio de medidas efetivas de elevação das receitas próprias, vez que a arrecadação ficou muito aquém, em oposição à Constituição Federal, artigos 1º, 3º, 29, 30, 37 e 156, bem assim à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, artigos 1º e 11.

Quanto à baixa de arrecadação da Dívida Ativa, faz-se necessário a implementação de ações efetivas junto à Procuradoria Municipal, com vistas à cobrança dos créditos.

Em resumo, apesar da atipicidade do exercício de 2020, há falhas importantes no planejamento orçamentário da municipalidade, conforme denunciou a equipe, para as quais a defesa não conseguiu apresentar justificativas mitigadoras, nem mesmo da responsabilidade do Prefeito.

De qualquer sorte, da forma como venho consignando nos votos sob minha relatoria, devem as ocorrências constituírem conjunto de determinações a serem encaminhadas à atual gestão de Paranatama.

## 2. FINANÇAS E PATRIMÔNIO

As irregularidades identificadas pela auditoria neste tema estão relacionadas nos itens 09 a 19 do relatório deste voto.

Nos termos denunciados no RA, a Prefeitura apresentou déficit financeiro de R\$ 3.271.800,04.

Falhas e inconsistências foram identificadas na elaboração do Balanço Patrimonial.



A auditoria acusou deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos, resultando na inscrição em Restos a Pagar com insuficiência de caixa.

Conforme já mencionado, houve baixo recolhimento referente à Dívida Ativa do Município em 2020, vez que foi arrecadado apenas R\$ 5.250,41, valor considerado insignificante frente ao montante de R\$ 919.655,92 passível de recebimento. Não houve inscrição de crédito na Dívida Ativa do município no exercício de 2020.

Foram apontadas também ausência de registro das provisões matemáticas no Balanço Patrimonial do RPPS.

No Regime Geral, deixaram de ser recolhidos R\$ 1.607.553,10, sendo R\$ 239.988,28 de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores e R\$ 1.367.564,82 da parte patronal.

O índice de Liquidez Corrente ficou em 0,38, demonstrando incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses.

O Gestor argumentou que as falhas e inconsistências identificadas na elaboração do Balanço Patrimonial são de cunho formal e já foram devidamente sanadas, conforme documentos apresentados na defesa.

Relativamente à ausência de cobrança da Dívida Ativa, alegou que o Poder Executivo vem tomando medidas concretas para inscrição e cobrança dos créditos, conforme relato e documentos juntados à peça de defesa.

Quanto ao recolhimento a menor ao RGPS, considerou razoável o repasse de 73,72% do total que era devido a título de contribuição dos servidores e 45,19% da contribuição patronal, face à pandemia da Covid -19 e consequente crise financeira mundial. Anunciou parcelamento da diferença.

Sobre as falhas no Balanço Patrimonial, a auditoria atestou na NTE que o defendantre trouxe novo demonstrativo com o Quadro de Superávit/Déficit Financeiro, porém sem atender o modelo do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Da mesma maneira, as notas explicativas posteriormente incluídas não detalham a metodologia de cálculo das provisões matemáticas lançadas no Passivo da entidade, nem em qual cálculo atuarial se basearam, faltas que contribuem para manutenção do opinativo inicial.

Quanto à não inscrição de crédito na Dívida Ativa do município no exercício de 2020, após análise dos documentos apresentados, a Administração não conseguiu comprovar que houve inscrição ao longo do período, tampouco que a falta se deveu à ausência de devedores.



Na questão previdenciária, a auditoria lembrou a gravidade da falta, mesmo tendo sido o débito parcelado, pois gera ônus ao município, com encargos de juros e multa, jogando para gestões futuras o peso da omissão do pagamento.

Registrem que foram observados dispêndios com eventos festivos nos três primeiros meses de 2020, no montante de R\$ 289.478,40.

#### Entendimento do Relator

As acusações são em parte procedentes e alguns dos argumentos trazidos pela defesa não foram capazes de afastá-las.

As inconsistências verificadas nos demonstrativos financeiros denotam fragilidade. Contudo, à similitude do item anterior, remeto-as ao campo das determinações para que não voltem a ocorrer, por considerar que, embora importantes, as falhas são fruto não de uma só gestão, mas da prática reiterada durante vários exercícios, que trazem inegáveis dificuldades administrativas.

No que se refere à ausência de inscrição de crédito na Dívida Ativa, a auditoria afirmou em NTE que a Administração não conseguiu comprovar inscrição ao longo do período, ou que não houve inscrição por inexistência devedores.

Permanece, portanto, a falta.

Sobre a Liquidez Corrente de 0,38, o silêncio da defesa leva à permanência da ocorrência.

Quanto à omissão ao RGPS, os percentuais de não recolhimento são expressivos, representando 26,28% da parte dos servidores, ou 54,81% do que deveria ser repassado da parte patronal, repercutindo diretamente no equilíbrio das contas públicas, ao aumentar o Passivo do Município, além de comprometer gestões futuras, que terão de arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por gestões passadas.

Ademais, o fato de ter sido objeto de parcelamento ainda no exercício, não isenta de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito.

De toda sorte, os quatro precedentes já referidos no início deste voto, relativamente aos Municípios de Sirinhaém, Água Preta, Jucati e Araçoiaba, para os quais as duas Câmaras de Julgamento desta Corte emitiram pareceres prévios favoráveis à aprovação com ressalvas das respectivas contas, mesmo diante de falhas similares, sob a consideração das novas regras impostas pela pandemia da Covid-19, merecem alterar o curso deste julgamento e direcioná-lo igualmente para a emissão de parecer prévio recomendativo da aprovação com ressalvas.



Nem os citados gastos com festividades, na ordem de R\$ 289.478,40, constituem fator impeditivo àquele desfecho, uma vez terem sido processados em momento anterior à pandemia e consequente isolamento social, que apenas começou em meados do mês de março daquele ano de 2020.

### **3. RESPONSABILIDADE FISCAL**

Em virtude do reconhecimento do Estado de Calamidade Pública provocado pela pandemia da COVID-19, com a edição do Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e do Decreto Legislativo Estadual nº 9/20, a auditoria destacou que naquele ano de 2020 os municípios pernambucanos estariam dispensados da necessidade de retorno da DTP aos limites previstos.

O percentual de comprometimento da RCL com a DTP fechou o último quadrimestre de 2020 na casa dos 58,44%. Esse índice divergiu daquele apresentado no RGF do encerramento do exercício, que fora 52,59%, em razão de terem sido consideradas como dedução despesas indenizatórias decorrentes da conversão de licenças-prêmio em pecúnia, além do terço constitucional de férias, bem como do ajuste que deve ser feito no valor da RCL referente às transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada.

Houve inscrição de Restos a Pagar Processados do exercício de 2020 com recursos não vinculados sem disponibilidade financeira, no valor de R\$ 205.330,65 e a inscrição de Restos a Pagar Não Processados com recursos vinculados e não vinculados sem disponibilidade financeira, no valor de R\$ 671.978,65.

A defesa alegou que a auditoria cometeu equívoco, ao deduzir erroneamente as despesas indenizatórias decorrentes de conversão de licenças-prêmio em pecúnia e do terço constitucional de férias nos cálculos da DTP.

Quanto à inscrição em restos a pagar, atribuiu ao passivo herdado da gestão anterior.

Em NTE a auditoria admitiu o erro e corrigiu a DTP, que alcançou 52,97% da RCL.

#### Entendimento do Relator

Procedida à correção, resta alertar para a necessidade de acompanhamento e controle da execução orçamentária, de modo a evitar a inscrição de Restos a Pagar Não Processados a serem custeados com recursos vinculados e não vinculados sem a existência de disponibilidades financeiras suficientes ao adimplemento das correspondentes obrigações.



## 4. EDUCAÇÃO

A auditoria constatou que o índice previsto no artigo 212 da Constituição Federal atingiu 22,69%, ou seja, abaixo do patamar mínimo de 25% exigido.

Fazendo longa dissertação a respeito da qualidade do ensino público no Brasil, em Pernambuco e no Município de Paranatama, nossos técnicos enquadram esse último numa posição razoável em relação ao fracasso escolar, enquanto intermediária, em relação às metas do IDEB.

Todavia, a auditoria constatou ineficiência na gestão da despesa executada com a educação do ensino fundamental pois, mesmo com custo elevado, não conseguiu entregar melhores resultados na nota da Prova Brasil.

De toda sorte, a série histórica de investimento relativo ao ensino revela o cumprimento do percentual mínimo nos últimos anos.

Sobre o limite mínimo de 60% do FUNDEB, vimos que o Município cumpriu a exigência, uma vez que atingiu o percentual de 72,71%.

Houve saldo de R\$ 4.214,89 do FUNDEB em 2019 a ser utilizado em 2020. Porém, no 1º trimestre daquele ano não havia sido usado, em afronta à Lei Federal nº 11.494/2007, art. 21, § 2º.

A defesa invocou a Emenda Constitucional nº 119/2022, concebida durante a crise provocada pela Covid-19, quando os entes federativos ficaram impossibilitados de cumprir a exigência constitucional do artigo 212, CF.

Quanto ao descumprimento do prazo de utilização, alegou falha formal, dissociada de qualquer prejuízo, indicativa de recomendações.

### Entendimento do Relator

Dante de um cenário atípico naquele ano de 2020, a não aplicação do percentual mínimo em educação não foi considerada irregularidade capaz de macular as contas dos gestores.

Contudo, conforme a análise feita por nossa auditoria posta no item 6 do RA, o Município de Paranatama foi ineficiente na gestão da despesa executada com a educação do ensino fundamental, posto que, mesmo a um custo elevado, não conseguiu entregar melhores resultados.

Nesse cenário, verificada a baixa eficiência na aplicação dos recursos do contribuinte em educação, acato a sugestão da auditoria para remeter a falta ao campo das recomendações.



## 5. PREVIDÊNCIA PRÓPRIA

O Município de Paranatama apresentou resultado previdenciário negativo na ordem de R\$ 1.533.538,72 no exercício, influenciado, entre outros aspectos, pelo recolhimento menor que o devido de contribuições previdenciárias e pela não adoção da alíquota de equilíbrio sugerida pelo atuário, tampouco respeitaram os limites constitucional, conforme explicitado abaixo:

**Tabela 8.3** Aliquotas dos Segurados e Patronal, 2020 – Paranatama

Aliquota dos Segurados				
Tipo	Limite legal (%)	Aliquota atuarial (%)	Aliquota fixada em lei (%)	
Ativos (S)	S ≥ 14	14,00(1)	11,00(2)	
Aposentados (S)	S ≥ 14	14,00(1)	11,00(2)	
Pensionistas (S)	S ≥ 14	14,00(1)	11,00(2)	

Aliquota Patronal					
Tipo	Limite legal (%)	CN atuarial (%)	CN fixada em lei (%)	CS atuarial (%)	CS fixada em lei (%)
Ente (E)	S ≤ E ≤ 2S	17,78	17,78(2)	23,54	23,54(2)

Obs: CN = Contribuição Normal  
CS = Contribuição Suplementar

Fonte: (1) Cadprev, DRAA 2020, ano-base 2019, disponível em <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>.  
(2) Norma que definiu as alíquotas de contribuição para o RPPS (doc. 39)

A omissão previdenciária somou R\$ 1.612.306,60, dos quais R\$ 333.101,22 se referem a contribuições dos servidores, correspondendo a 37,51% das parcelas retidas, enquanto R\$ 1.279.205,38 provenientes da parte patronal, normal e suplementar, ou 38,35% do devido.

O déficit atuarial do RPPS atingiu R\$ 10.733.975,09, comprometendo inclusive orçamentos municipais futuros.

O Prefeito não questionou os números, no entanto refutou a tentativa de ser responsabilizado pelo resultado negativo. Atribuiu a ocorrência à crise financeira decorrente da pandemia da Covid-19. Sobre os valores não repassados, anunciou parcelamento ainda na sua gestão.

No que diz respeito à não adoção das alíquotas, remeteu a obrigação à gestão do RPPS, ao mesmo tempo em que lembrou a carência de 90 dias para a Lei Municipal nº 228/2020 entrar em vigor.

Quanto à omissão previdenciária, disse que repassou 62,49% do total devido a título de contribuição dos servidores e 61,65% da parte patronal, mesmo em um cenário caótico, causado pela pandemia que mergulhou o mundo em uma crise financeira sem precedentes na história.



Em apreciação aos argumentos defensivos, a equipe não questionou o parcelamento, porém lembrou não ser ele causa bastante para mitigar a culpa pelo ocorrido, até porque a prática gera ônus ao município com encargos de mora e joga para gestões futuras o peso da omissão do pagamento.

Quanto à alegada decretação do Estado de Emergência, a auditoria ponderou que não é suficiente para justificar o não recolhimento de contribuições previdenciárias, sobretudo por haver nos autos prova do gasto de R\$ 289.478,40 com festa e eventos, despesas não essenciais.

No que se refere às novas alíquotas, a auditoria se posicionou no sentido de que a vigência teria início no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019, ou seja, abril de 2020, em respeito à anterioridade nonagesimal.

A equipe arrematou lembrando ser a prestação de contas de governo, na qual são avaliados os resultados das Administrações Direta e Indireta constantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, incluindo os Fundos Especiais.

#### Entendimento do Relator

As falhas identificadas no item denotam necessidade de vários ajustes por parte da Administração, haja vista a real possibilidade de cada vez mais comprometer os orçamentos futuros com o pagamento de contribuições previdenciárias.

Sabemos que é dever do governante zelar para que o Regime ofereça segurança jurídica ao conjunto dos segurados do sistema, quanto à garantia ao Município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento das metas fiscais.

Por meio do equilíbrio atuarial e financeiro, pode ser garantido que os recursos do RPPS serão suficientes para o pagamento de todas as suas obrigações, tanto no curto quanto no longo prazo, devendo o Município adotar alíquotas que busquem e preservem esse equilíbrio.

Assim, ao deixar de adotar as alíquotas impostas pela Constituição Federal e pela Lei Federal nº 9.717/1998, bem como as sugeridas pela reavaliação atuarial, o gestor contribui com o desequilíbrio do Sistema e coloca em risco a sua sustentabilidade.

Quanto aos valores que deixaram de ser recolhidos, a representação proporcional foi expressiva. No entanto, da forma como já me posicionei no item 2 deste voto, sigo os precedentes ali referidos a fim de mitigar a responsabilidade do gestor e não elevar a falta como motivo à rejeição das contas, mesmo diante dos gastos com festividades, estes ocorridos em momento anterior ao isolamento social decorrente da pandemia.



No que se refere à adoção das alíquotas, a defesa informou aprovação da lei cuja vigência se daria em momento posterior, permanecendo a irregularidade no ano de 2020.

Em face do exposto;

**VOTO pelo que segue:**

CONTAS DE GOVERNO. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO EM EDUCAÇÃO, ART.212 DA CF. TEOR DA EMENDA CONSTITUCIONAL 119/2022. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AO RGPS E RPPS. ATENUAÇÃO EM RAZÃO DA PANDEMIA DA COVID-19. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. Diante do cenário de grandes incertezas e dificuldades vivenciadas à época e do teor da Emenda Constitucional Nº 119/2022, deixar de aplicar o percentual mínimo em educação não macula as contas de governo no ano de 2020.
2. A jurisprudência desta Corte de Contas segue no sentido de ponderar irregularidades identificadas em Prestação de Contas de Governo relativa ao ano de 2020, tendo em vista a atipicidade do exercício analisado.

**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** que o presente processo trata de auditoria realizada nas Contas de Governo, compreendendo primordialmente a análise de atos e indicadores que expressam a atuação governamental;

**José Valmir Pimentel de Góis:**



**CONSIDERANDO** os termos do Relatório de Auditoria, os argumentos apresentados em Defesa Prévia e a Nota Técnica de Esclarecimento;

**CONSIDERANDO** que, apesar da aplicação do percentual de 22,69% haver se situado abaixo do mínimo de 25% estabelecidos no artigo 212 da CF, a ocorrência merece ser avaliada à luz da Emenda Constitucional nº 119/2022, que flexibilizou exigências constitucionais e legais em função da Pandemia da Covid-19;

**CONSIDERANDO** a omissão previdenciária de R\$ 1.607.553,10 ao RGPS, sendo R\$ 239.988,28 ou 26,28% do total que deveria ser repassado de seus servidores, ao passo que R\$ 1.367.564,82 ou 54,81% da parte patronal;

**CONSIDERANDO** a omissão previdenciária de R\$ 1.612.306,60, onde R\$ 333.101,22 se referem a contribuições do servidor, correspondendo a 37,51% do que foi retido, e R\$ 1.279.205,38 da parte patronal, normal e suplementar, correspondendo a 38,35% das contribuições devidas;

**CONSIDERANDO**, contudo, os precedentes mencionados no voto relativos aos Municípios de Sirinhaém, Água Preta, Jucati e Araçoiaba, para os quais ambas as Câmaras de julgamento deste Tribunal emitiu pareceres prévios sugestivos da aprovação com ressalvas das contas, ainda que diante de irregularidades similares, justamente devido à atipicidade daquele exercício de 2020, marcado pelo início da crise do Coronavírus;

**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 Paranatama a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). José Valmir Pimentel de Góis, relativas ao exercício financeiro de 2020.

**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 Paranatama, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Adotar medidas para que a programação financeira seja elaborada levando em consideração o real comportamento da receita durante o exercício fiscal para que tal programação seja um instrumento eficaz de acompanhamento da política fiscal do município (Item 2.1);
2. Atentar para a consistência das informações sobre a despesa municipal prestadas aos órgãos de controle (Item 2.2);



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, além de elaborar o Quadro do Superávit/Deficit Financeiro, de modo a se verificar e preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município (Item 3.1);
4. Calcular e evidenciar no balanço patrimonial do município a provisão para os créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto (Item 3.2.1);
5. Esclarecer em notas explicativas do Balanço Patrimonial Consolidado como foram calculadas as Provisões Matemáticas Previdenciárias (Item 3.3.1);
6. Ajustar a RCL do município, deduzindo os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada para apuração correta do cumprimento dos limites de pessoal e da dívida consolidada líquida, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal (Item 5.2).

**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 Paranatama, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Envide esforços no sentido de reverter o baixo desempenho do Município de Paranatama nos resultados da Prova Brasil e melhorar a eficiência alcançada com a aplicação dos recursos do contribuinte em Educação;
2. Busque conhecer a realidade das redes de ensino com melhor desempenho, 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;
3. Que acresça o valor de R\$ R\$ 551.128,63 nos exercícios de 2022 e/ou 2023, na exigência do limite mínimo de 25% exigido pelo artigo 212, CF.



## ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

### QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	22,69 %	Não
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	72,71 %	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 %	18,68 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	52,97 %	Sim
Duodécimo	Repasso do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada)	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitante. Ou o valor fixado na LOA.	1.736.623,44		
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	23,84 %	Sim	
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal nº 9.717/1998, art. 2º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	17,78 %	Sim	
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não	
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não	
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Não	



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA, DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA, PEDIU VISTA NA SESSÃO DO DIA 06/07/2023.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 03/08/2023.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL , relator do processo

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS SUBSTITUINDO  
CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.