



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

38ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 07/12/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 22100533-0

RELATOR: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Amaraji

INTERESSADOS:

ALINE DE ANDRADE GOUVEIA

RELATÓRIO

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

Cumprе 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 Relatório de Auditoria (doc. 72) apontou, em sua conclusão, as seguintes irregularidades e deficiências (p. 07/08):

ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[ID.01] Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (Item 3.2.1).



[ID.02] 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.03] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das receitas (Item 2.1).

[ID.04] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

[ID.05] 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.06] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.07] 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.08] 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).

FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.09] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

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

[ID.11] 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.12] Receita Corrente Líquida apurada incorretamente a maior nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa dos limites, legais e prudenciais, estabelecidos pela LRF (Item 5.2).

[ID.13] Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF (Item 5.3).



EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.14] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro quadrimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício (Item 6.2.2).

PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

[ID.15] Agravamento do desequilíbrio financeiro do Fundo em Repartição do RPPS, haja vista piora no resultado previdenciário, o que significa aumento da necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.16] Agravamento do déficit atuarial do Fundo em Repartição do RPPS (Item 8.2).

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.



Tabela 1b Limites Constitucionais e Legais

	Especificação	Valor (R\$) ou Limite Legal	Fundamentação Legal	% ou Valor Aplicado (R\$) ²	Situa
DUODÉCIMOS	• Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores.	• R\$ 2.001.459,67	• CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 2.007.289,56	Cumpr
PESSOAL	• Despesa Total com Pessoal	• 54% da RCL.	• Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 46,28% 2º Q. 47,75% 3º Q. 49,87%	Cumpr Cumpr Cumpr
DÍVIDA	• Dívida consolidada líquida (DCL).	• 120% da RCL.	• Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.	0,00%	Cumpr
EDUCAÇÃO	• Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	• 25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	• Constituição Federal, art. 212.	27,80%	Cumpr
	• Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	• 70% dos recursos do FUNDEB.	• Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26.	70,02%	Cumpr
	• Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	• Até 10% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	• Lei Federal nº 14.113/2020, art. 25, § 3º.	3,95%	Cumpr
	• Aplicação da complementação – VAAT em educação infantil.	• 50% da complementação - VAAT	• Lei Federal nº 14.113/2020, art. 28.	N/A*	N/.
	• Aplicação da complementação – VAAT em despesas de capital.	• 15% da complementação - VAAT	• Lei Federal nº 14.113/2020, art. 27.	N/A*	N/.
SAÚDE	• Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	• 15% da receita vinculável em saúde.	• Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º.	20,04 %	Cumpr



PREVIDÊNCIA	• Limite das alíquotas de contribuição – Servidor Ativo (S)	• $S \geq 14\%$, podendo ser menor se o RPPS não possuir déficit atuarial a ser equacionado ⁴ .	• Emenda Constitucional nº 103/19, art. 9º, §4º	14%	Cumprimen
	• Limite das alíquotas de contribuição – Aposentados (S)	• $S \geq 14\%$, podendo ser menor se o RPPS não possuir déficit atuarial a ser equacionado ⁵	• Emenda Constitucional nº 103/19, art. 9º, §4º	14%	Cumprimen
	• Limite das alíquotas de contribuição – Pensionistas (S)	• $S \geq 14\%$, podendo ser menor se o RPPS não possuir déficit atuarial a ser equacionado ⁶	• Emenda Constitucional nº 103/19, art. 9º, §4º	14%	Cumprimen
	• Limite das alíquotas de contribuição – patronal – Plano Financeiro (E)	• $S \leq E \leq 2S$	• Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º.	28,00	Cumprimen
	• Limite das alíquotas de contribuição – patronal – Plano Previdenciário (E)	• $S \leq E \leq 2S$	• Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º.	28,00	Cumprimen

* NA = Não aplicado. Conforme evidenciado no apêndice I deste relatório, o município não recebeu Complementação da União – VAAT neste exercício, de forma que não há limite a ser aferido neste ano.

Segundo a peça técnica, as irregularidades [ID.02], [ID.05], [ID.12] e [ID.13] podem apresentar possíveis repercussões legais, caso não haja o atendimento aos requisitos apresentados no relatório, conforme abaixo:

Tabela 1a Possíveis Repercussões Legais

Possível Repercussão Legal	Irregularidade
- Julgamento do Prefeito pelo TCE-PE, em Processo de Gestão Fiscal, por apresentar inconsistências ou incoerências nos valores e resultados dos demonstrativos do RGIF e/ou RREO, com sanção de multa (Resolução TCE-PE nº 20/2015).	[ID.02]
	[ID.05]
	[ID.12]
	[ID.13]

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.

Dessa forma, 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 Amaraji:

Gestão orçamentária, financeira e patrimonial

- o Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA) em 2021 foi de 0,90, indicando que o município arrecadou R\$ 0,90 para cada R\$ 1,00 previsto.
- o Quociente de Execução da Despesa foi de 0,71, indicando que o município empenhou R\$ 0,71 para cada R\$ 1,00 de despesa autorizada, resultando em economia orçamentária em 2021.
- o crescimento das despesas com a previdência social, que aumentaram proporcionalmente cerca de 70% em 7 anos, consumindo aproximadamente 10% do orçamento municipal em 2014 e 17% em 2021.
- as despesas do município com investimentos representaram apenas 7% da despesa total empenhada em 2021.
- despesas, em 2021, com eventos comemorativos no valor de R\$ 97.544,21.
- não foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo.
- superávit orçamentário de R\$ 16.986.705,02.
- resultado orçamentário do exercício corresponde a 22,25% da Receita Corrente Líquida municipal.
- superávit financeiro de R\$ 8.436.934,96 para o exercício.
- evolução do superávit/déficit financeiro do município de Amaraji, que passou de déficit de R\$ 5.317.327,07 em 2020 para superávit de R\$ 8.436.934,96 em 2021, em virtude do precatório do FUNDEF no valor de R\$ 19.572.856,22.



- O estoque da Dívida Ativa bruta passou de R\$ 5.190.190,17 em 31/12/2020 para R\$ 25.097.091,93 em 31/12/2021 (Balanço Patrimonial, doc. 6), representando um acréscimo de 383,55%.

- o município possui dívida previdenciária para com o RGPS com saldo inicial de R\$ 14.307.934,50 em 2021, inscrição de R\$ 1.000,00 e baixa de R\$ 269.022,27 ao longo do exercício, e saldo de R\$ 14.039.912,23 ao final do ano.

- o Município de Amaraji encerrou o exercício de 2021 com uma Liquidez Imediata de 2,50 e uma liquidez corrente de 3,02, demonstrando, a princípio, boa capacidade para honrar seus compromissos de curto prazo.

- sem o precatório do FUNDEF no valor de R\$ 19.572.856,22, o município seria incapaz de pagar os compromissos de curto prazo com suas disponibilidades.

Repasse do duodécimo à câmara de vereadores

- a Prefeitura de Amaraji repassou o valor de R\$ 2.007.289,56 (R\$ 5.829,89 a maior do limite legal de R\$ 2.001.459,67), assim, pode-se considerar cumprido o disposto no *caput* do artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal, em razão de sua insignificância material, uma vez que o valor a maior repassado afetou apenas a casa centesimal em relação ao percentual de 7% - o que confirma sua irrelevância.

- os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal efetuados em 2021 foram feitos 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 Fiscal

- a relação entre despesas correntes e receitas correntes (DC/RC) foi de 80,85%, abaixo do percentual limite de 95%.

- A DTP do Poder Executivo foi de R\$ 37.601.199,69 ao final do exercício de 2021, o que representou um percentual de 49,87% em relação à RCL do município (1º Q. 46,28% , 2º Q. 47,75% , 3º Q. 49,87%)

- despesa com inativos e pensionistas no montante de R\$ 10.639.193,52. Entretanto, a Prefeitura informou no RGF do encerramento do exercício que toda essa despesa foi custeada com recursos vinculados e deduziu-a integralmente da Despesa Bruta com Pessoal.

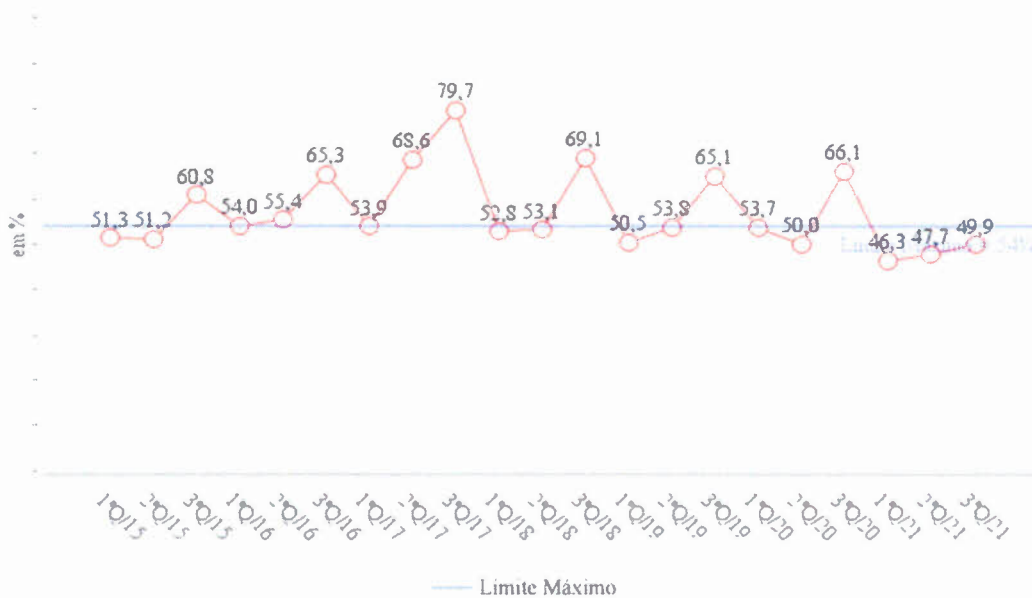


- o município classificou incorretamente as transferências financeiras para cobertura de insuficiências financeiras como aportes para cobertura de déficit atuarial. Este procedimento implicou dedução indevida de R\$ 6.274.965,06 de despesa com pessoal do Poder Executivo. As contribuições previdenciárias arrecadadas RPPS não foram suficientes para bancar os inativos e pensionistas do regime, restando ao Tesouro municipal transferir recursos para cobrir esse déficit financeiro.

- a relação entre a Despesa Total com Pessoal (DTP) e Receita Corrente Líquida (RCL) foi fortemente influenciada pela arrecadação do precatório do FUNDEF no valor de R\$ 19.572.856,22, que ainda permaneceu em conta ao final do exercício. De forma que, sem o referido valor, o município descumpriria o limite legal, com um percentual de 67,36%.

- a Prefeitura de Amaraji não ultrapassou o limite de despesa total com pessoal, obedecendo ao previsto na LRF, conforme abaixo:

Gráfico 5.3a DTP do Poder Executivo em relação à RCL, 2015-2021 – Amaraji (em %)



Fontes: Siconfi, Relatório de Gestão Fiscal (RGF)⁷⁸ e Apêndice V.

- a DCL do Município de Amaraji, no encerramento do exercício de 2021, apresentou valor R\$ 0,00, estando enquadrada em relação ao limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, conforme abaixo:



Gráfico 5.4 Evolução da DCL em relação à RCL (em %) (2014 – 2021)



Fontes: Relatórios de Auditoria de Contas de Governo

- o valor da DCL foi impactado pela arrecadação do precatório do FUNDEF no valor de R\$ 19.572.856,22, que ainda permaneceu em conta ao final do exercício. De forma que, a disponibilidade de caixa foi superior à dívida consolidada.
- o município não realizou operação de crédito no exercício de 2021.

Gestão da educação

- ao final de 2021, o município não cumpriu com as metas estabelecidas de desempenho para os anos iniciais e finais do ensino fundamental.
- em 2021, comparado a municípios pernambucanos com porte semelhante, o Município de Amaraji foi bastante ineficiente na gestão da despesa executada com a educação do Ensino Fundamental.
- aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual de 27,80%, cumprindo o mínimo constitucional. (em 2020, aplicou 29,4%).
- em 2021, as receitas do Fundeb somaram R\$ 17.055.324,96. Já as despesas com a remuneração dos profissionais da educação básica perfizeram R\$ 11.941.677,02, equivalendo a 70,02% dos recursos anuais do Fundeb, o que significa que o Município de Amaraji cumpriu a exigência contida no artigo 26 da Lei Federal nº 14.113/2020 (70% dos recursos do FUNDEB).



- o Município de Amaraji recebeu recursos do Fundeb que somaram R\$ 17.055.324,96 e realizou despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no montante de R\$ 16.381.736,99. A diferença entre receita e despesa foi de R\$ 673.587,97, o que corresponde a 3,95% dos recursos recebidos, cumprindo a exigência de até 10% das receitas recebidas pelo FUNDEB.

- houve saldo do Fundeb em 2020 a ser utilizado em 2021 no montante de R\$ 43.392,88, contudo, até o 1º quadrimestre de 2021, o montante não foi gasto. Assim, não foi obedecido o previsto no art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.113/2020 quanto à exigência de utilização dos recursos recebidos e não utilizados no exercício anterior até o primeiro quadrimestre do exercício subsequente.

- o município não recebeu Complementação da União – VAAT neste exercício, de forma que não há limite a ser aferido neste ano.

Gestão da saúde

- o município tinha a obrigatoriedade de aplicar em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, R\$ 5.068.827,39. O total das despesas realizadas nas ações e serviços públicos de saúde (ASPS) em 2021 por meio do Fundo Municipal de Saúde de Amaraji foi de R\$ 6.773.447,12, o que corresponde a um percentual de 20,04%, cumprindo o disposto na Lei Complementar Federal nº 141/2012. Em 2020, aplicou 19,1%, e em 2019, 20,2%.

Gestão previdenciária

- conforme Lei Municipal nº 456/2013, o município estabeleceu com critério para ingresso no Fundo em Capitalização (antigo Plano Previdenciário) a entrada do servidor no serviço público municipal após 30 de setembro de 2012.

- o município não realizou concurso público desde a segregação de massa.

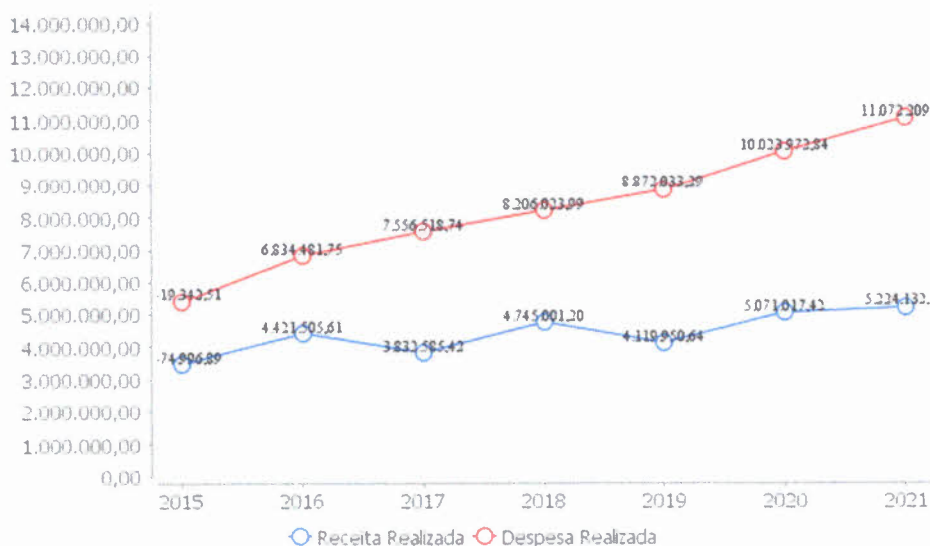
-apesar da declaração de que não houve concurso, a auditoria “realizou uma consulta à base cadastral do RPPS, em que foi constatado que dois servidores possuíam data de ingresso no serviço público municipal em 2020 e onze servidores ingressaram em 2021”.

- Em 2021, o Fundo em Repartição do RPPS de Amaraji apresentou resultado previdenciário deficitário de R\$ 5.848.077,77.

- as transferências para cobertura de insuficiência financeira do Fundo em Repartição, suportadas pelo erário municipal, são crescentes e consomem parcela cada vez maior dos recursos públicos municipais, conforme gráfico abaixo:



Gráfico 8.1e Receita e Despesa Previdenciárias do Fundo em Repartição (2015-2021) Amaraji



Fontes: Apêndice XIV, Relatórios de Auditoria e Cadprev. DRAA.

- a auditoria apontou que, no Relatório de Auditoria do Processo TC nº 23100129-0, consta uma análise aprofundada sobre a insuficiência de medidas para mitigar o déficit do plano financeiro, destacando que a omissão da gestão municipal nos exercícios de 2019, 2020 e 2021, no que diz respeito à adoção de medidas para equacionar o déficit financeiro, mostrou-se decisiva para o cenário relatado.

- o mesmo relatório indica que Amaraji não adotou medidas advindas da EC nº 103/2019 no período de 2020 e 2021, majorando o risco de desequilíbrio do regime próprio.

- em maio de 2021, a gestão deu início às alterações na legislação previdenciária municipal, a fim de adequá-la à reforma constitucional de 2019. Contudo, mesmo com a recepção de parte das medidas dispostas na Emenda Constitucional nº 103/2019, identificou-se, em análise simplificada, que a situação do regime próprio comprometeria boa parte da RCL municipal com aportes financeiros para cobertura de insuficiência financeira ao longo dos sucessivos exercícios.

- o Município de Amaraji optou pela segregação da massa do Regime Próprio de Previdência, separando os beneficiários do RPPS em grupos distintos: os que integram o Fundo em Capitalização e os que integram o Fundo em Repartição.

- o resultado atuarial do Fundo em Repartição apresenta déficit no montante de R\$ 221.489.820,65, da seguinte forma:



Tabela 8.2c Cálculo Ajustado do Resultado Atuarial do Fundo em Repartição, 2021 - Amaraji

Descrição	Valor (R\$)	Descrição	Valor (R\$)
Ativos Garantidores dos Compromissos do Plano de Benefícios (A)	138.896.94(1)	Passivo atuarial (B=C+D-E):	138.896.94
		(C) Provisão matemática dos benefícios concedidos:	121.467.607,11(2)
		(D) Provisão matemática dos benefícios a conceder:	100.161.110,48(2)
		(E) Provisão matemática para cobertura de insuficiências financeiras asseguradas por lei:	221.489.820,65(1)
	Resultado atuarial informado no DRAA (F=A - B)		0,00
	Valor Atual da Cobertura da Insuficiência Financeira (G)		221.489.820,65(3)
Resultado deficitário após ajuste da auditoria (H) = (F-G)			-221.489.820,65

Fontes: (1)Apêndice XV
(2)Apêndice XV deste relatório
(3)Cadprev, DRAA 2022, ano-base 2021, disponível em <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>, consulta em 02/05/2023

- as alíquotas de contribuição do ente e de seus servidores respeitaram os limites constitucional e legal estabelecidos conforme explicitado abaixo:

Tabela 8.3 Alíquotas dos Segurados e Patronal, 2021 – Amaraji

Alíquota dos Segurados			
Tipo	Limite legal (%)	Alíquota atuarial (%)	Alíquota fixada em lei (%)
Ativos (S) - Fundo em Repartição	$S \geq 14$	14,00(1)	14,00(2)
Aposentados (S) - Fundo em Repartição	$S \geq 14$	14,00(1)	14,00(2)
Pensionistas (S) - Fundo em Repartição	$S \geq 14$	14,00(1)	14,00(2)
Ativos (S) - Fundo em Capitalização	$S \geq 14$	14,00(1)	14,00(2)
Aposentados (S) - Fundo em Capitalização	$S \geq 14$	14,00(1)	14,00(2)
Pensionistas (S) - Fundo em Capitalização	$S \geq 14$	14,00(1)	14,00(2)
Alíquota Patronal			
Tipo	Limite legal (%)	CN atuarial (%)	CN fixada em lei (%)
Ente (E) - Fundo em Repartição	$S \leq E \leq 2S$	28,00	28,00(2)
Ente (E) - Fundo em Capitalização	$S \leq E \leq 2S$	22,00	28,00(2)
Obs: CN = Contribuição Normal CS = Contribuição Suplementar			

Fontes: (1)Cadprev, DRAA 2021, ano-base 2020, disponível em <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>, consulta em 02/05/2023
(2)Norma que definiu as alíquotas de contribuição para o RPPS (doc. 39)

Feitas estas considerações, passo a relatar os achados das contas de 2021, verificados pela Auditoria.



[ID.01] Ausência de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa (Item 3.2.1).

Assim entendeu a auditoria:

(...)O estoque da Dívida Ativa bruta passou de R\$ 5.190.190,17 em 31/12/2020 para R\$ 25.097.091,93 em 31/12/2021 (Balanço Patrimonial, doc. 6), representando um acréscimo de 383,55%.

(...)não houve arrecadação da dívida ativa nos dois últimos exercícios.

(...)A provisão para os créditos da Dívida Ativa de recebimento incerto foi constituída por meio de conta redutora de Ativo: Ajuste de Perdas de Crédito, conforme Balanço Patrimonial (doc. 6).

(...)Os critérios para sua constituição foram explicitados em notas explicativas, sendo 15% para os créditos de curto prazo e 85% para os de longo prazo, sem maiores detalhamentos de como se chegou a estes percentuais.

(...)Verificou-se que R\$ 5.200.321,27 ou 20,72% do total da Dívida Ativa Bruta foram classificados no Ativo Circulante e R\$ 19.896.770,66 ou 79,28% no Ativo Não Circulante.

(...)A contabilidade municipal não providenciou o registro em notas explicativas a respeito dos critérios utilizados para avaliar o grau de certeza da realização destes créditos.

(...)A classificação de mais de R\$ 5 milhões no ativo circulante é um procedimento inadequado porque a natureza desses créditos não corresponde a um recebimento de curto prazo ou até o encerramento do exercício seguinte.

(...)Além disso, é indevida tendo em vista o histórico de arrecadação do município, que não arrecadou nos dois últimos exercícios, e teve baixíssima arrecadação nos exercícios anteriores, conforme mostra a tabela 3.2.1.

(...)A classificação inadequada dos créditos resultou em superdimensionamento do Ativo Circulante do município, comprometendo a apuração da sua real capacidade de pagamento no curto prazo.

A defesa não se posicionou a respeito desse ponto.

Análise do Relator:

A Administração Pública tem o dever de zelo com a coisa pública e os créditos de dívida ativa constituem ativos do patrimônio público. Em relação à classificação inadequada dos créditos, a apuração da sua real capacidade



de pagamento no curto prazo pode ficar comprometida, resultando, em insegurança tanto para o controle externo na análise dos resultados a serem evidenciados no Relatório de Prestação de Contas quanto para o controle social.

A despeito de no exercício ter havido crescimento dos créditos inscritos na dívida ativa, saltando de R\$ 5.118.664,95 em 2018 para R\$ 25.097.091,93 em 2021, segundo registrado no item 3.2.1 do Relatório de Auditoria, o que denota ação do gestor no reconhecimento dos créditos, nada foi arrecadado, situação que vem ocorrendo desde 2020, indicando a necessidade da adoção de medidas voltadas à recuperação dos créditos inscritos, incluindo o ajuizamento de ações fiscais, quando exauridas as iniciativas de cobrança por via administrativa.

Há que se considerar que, é certa a dificuldade para a recuperação de tais créditos, entretanto não pode o gestor deixar de adotar providências para evitar a ausência de arrecadação das dívidas inscritas.

Deste modo, o apontamento deve ser mantido. Entretanto, levo ao campo das determinações para que a Prefeitura fortaleça os mecanismos de cobrança de dívida ativa e adote medidas para que os créditos da Dívida Ativa sejam classificados adequadamente, de acordo com a expectativa de sua realização.

[ID.02] 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.05] 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).

Assim entendeu a auditoria:

(...) Convém elencar divergência existente entre informação constante no sistema Tome Conta, desenvolvido por este Tribunal, e aquela prestada 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 – Amaraji (em R\$)			
Receita	STN-Siconfi (a)	Tome Conta (b)	Diferença % (a-b)/a
Cota-Parte - ICMS	8.500.649,84	8.711.147,33	-2,48
Fontes: Siconfi (STN); Sagres / Tome Conta (TCE-PE)			

(...)Convém elencar as principais 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:



Alegações da defesa da Sra. Aline de Andrade Gouveia (Prefeita)

A defesa se posicionou informando que a divergência se deu em uma rubrica específica de receita (ICMS) no percentual de (2,48%) ensejando apenas uma recomendação da auditoria no sentido de “Sugere-se, portanto, que seja determinado à Prefeita, ou a quem vier a substituí-la, que assegure a consistência das informações sobre a receita municipal prestadas aos órgãos de controle”.

Argumentou que os dados indicados pela contabilidade municipal estão compatíveis com os valores lançados nos relatórios fiscais publicados na Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Também argumenta que o valor de R\$6.800.519,85 (Seis milhões, oitocentos mil, quinhentos e dezenove reais e oitenta e cinco centavos) são provenientes de transferências líquidas do Fundeb, que quando convertidos em valores brutos com a seguinte equação ($\text{Valor Líquido}/0,80$) = ($\text{R\$6.800.519,85}/0,80$), chega-se ao montante de R\$8.500.649,84 (oito milhões, quinhentos mil, seiscentos e quarenta e nove reais e oitenta e quatro centavos), representando que os dados indicados pela contabilidade municipal estão compatíveis com os valores lançados nos relatórios fiscais publicados na Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Aduz que:

(...) Analisando os dados publicados no Tome Conta do TCE/PE, constatamos que a remessa eletrônica encontra-se inconsistente a remessa da competência 12/2021, sem notificação à Gerenciadora por parte do TCE/PE, razão pelo qual distorce o resultado apresentado e conduz à auditoria as conclusões indicadas no relatório...

(...) Constatada essa inconsistência sem notificação da Corte de Contas para retificação, procedemos com o pedido de chave retorno para reenvio da competência e compatibilidade das informações prestadas naquela oportunidade.

(...) Considerando, o montante declarado no SEFAZ/PE (R\$6.800.519,85), deduzidos a parcela de Dezembro/2021 (R\$621.580,46), chegamos ao montante de R\$6.178.939,39 (Seis milhões, cento e setenta e oito mil, novecentos e trinta e nove reais e trinta e nove centavos) que divididos pela razão 0,80 (Dedução Fundeb), representam o valor de R\$7.723.674,23 (Sete milhões, setecentos e vinte e três mil, seiscentos e setenta e quatro reais e vinte e três centavos) compatível com os registros contábeis da entidade e afirmando que os dados disponíveis no Tome Conta representam a execução orçamentária até Novembro/2021.



Em relação à inconsistência no valor da despesa, a defesa aponta que a auditoria não considerou os valores que compõem as despesas intra-orçamentárias.

Argumenta que:

(...) Dessa feita, apresentamos que os dados da execução orçamentária constante nos registros da municipalidade são compatíveis com os apontados no Secretaria do Tesouro Nacional (SICONFI) declarados no RREO 6.º Bimestre/2021:

(...) Desta feita, ressaltamos que enquanto a liberação da chave de retorno por parte desta Corte de Contas serão devidamente incorporados os valores da execução orçamentária e financeira da competência 12/2021, sanando as divergências apresentadas, sem que para isso, houvesse qualquer restrição ao controle externo e social.

Análise do Relator:

Inicialmente, cabe destacar que tanto o Tome Conta quanto o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) são instrumentos de controle social, a quem, por fim, são dirigidas as informações nele constantes.

Verifica-se que a inconsistência das informações sobre a despesa municipal prestadas aos órgãos de controle por meio do Siconfi (STN) e do sistema Tome Conta (TCE /PE), variou de 2,62 a 142,73% (este último em Administração), já em relação à divergência na receita, verifica-se o percentual de (2,48%) referente à Cota-parte ICMS.

Em face do exposto, entendemos que, a teor da defesa apresentada, a análise da auditoria ocorreu em relação aos dados disponíveis no Tome Conta referentes à execução orçamentária até Novembro/2021, restando incorporar os valores da execução orçamentária e financeira da competência 12/2021.

Deste modo, o apontamento não deve ser mantido.

[ID.03] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das receitas (Item 2.1).

A auditoria se posicionou da seguinte forma:

(...) O município registrou receita de Aportes para amortização do déficit atuarial no valor de R\$ 6.274.965,06 na conta 1990.01.1.1.00 (doc. 14).

(...) Ocorre que o município não possui Fundo em Capitalização e consequentemente não possui plano de amortização do déficit atuarial, já que os déficits financeiros do Fundo em Repartição são cobertos



com recursos do tesouro municipal, conforme explicitado no item 8.1 deste relatório.

(...) Assim, houve registro indevido do valor como aporte para amortização do deficit atuarial no comparativo da receita orçada com a arrecadada do RPPS (doc. 14). Na realidade o valor deveria ter sido registrado como transferência para cobertura de insuficiência financeira. Desta forma, estas transferências não constituem receita do município, são apenas transferências financeiras que deviam constar no balanço financeiro.

(...) registra-se que consta nos autos do processo TC nº 191003300 (prestação de contas do Prefeito de Amaraji (2018) Certidão de Ciência de Comunicação Eletrônica (documento 102 do referido processo) com data de 07/06/2021 em que a Prefeitura Municipal foi notificada sobre o teor do Parecer Prévio sobre as contas de 2018 do município em que consta a seguinte determinação:

(...) 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 Amaraji, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, se houver, a medida a seguir relacionada :

(...) Deixar de contabilizar os valores transferidos ao RPPS a título de cobertura do déficit financeiro como receita orçamentária (como Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial) (Item 2.4.1 e 5.1); (...)

A defesa não se posicionou a respeito desse ponto.

Análise do Relator:

Começo destacando que a contabilidade na Administração Pública é fundamental no registro dos atos e fatos contábeis de repercussão orçamentária, financeira e patrimonial, a fim de permitir o exame da gestão, bem assim para demonstrar à sociedade a real situação do Poder Executivo Local, conforme exigem os postulados da legalidade, publicidade e transparência.

Nesse sentido, cabe destacar a lição do Manual de de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 5º edição:

...o aporte para cobertura do déficit financeiro, haverá a execução orçamentária da despesa no RPPS, sendo que a transferência do ente ao RPPS deverá ser realizada por meio de uma interferência financeira, sem execução orçamentária.

Ao realizar o registro indevido do valor do aporte para amortização do déficit atuarial como receita orçamentária do município, a realidade das contas municipais também se altera, tendo em vista que esse registro traz



implicações, entre outras, nos cálculos da despesa total com pessoal e no resultado previdenciário.

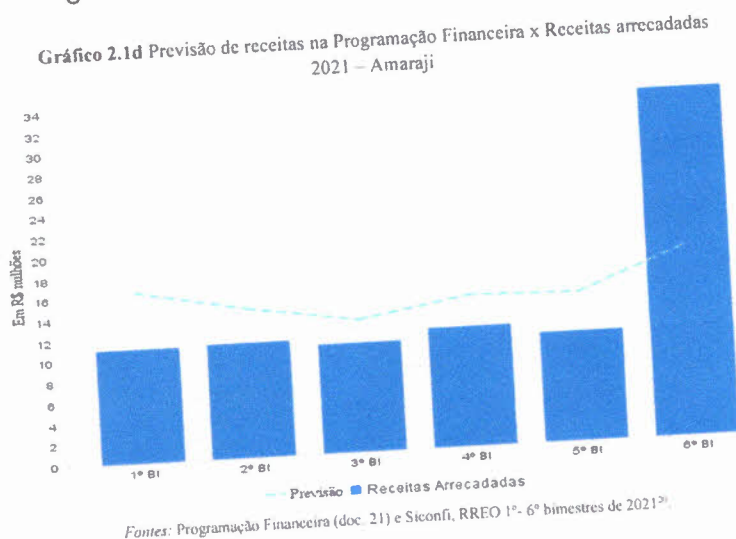
Entretanto, embora os apontamentos destacados quanto às falhas relativas aos registros das receitas serem insuficientes, por si sós, para macular as presentes contas, entendo que contribuem para a emissão do parecer prévio, bem como devem ser encaminhados ao campo das determinações, para que sejam procedidas as devidas correções.

[ID.04] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

[ID.06] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

A auditoria se posicionou da seguinte forma:

(...) A previsão de receitas considerada na programação financeira não refletiu a realidade da arrecadação municipal, conforme se observa no gráfico a seguir:



(...) A distância entre os valores constantes na programação financeira e a arrecadação efetiva demonstra que a programação financeira foi ineficaz para o acompanhamento da política fiscal do Município de Amaraji.

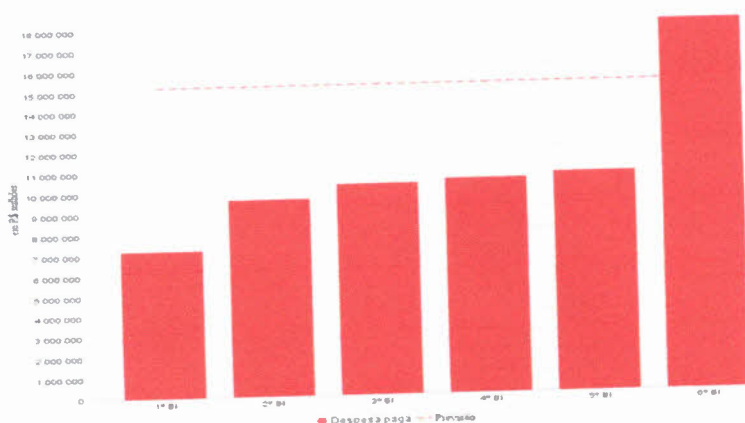
Em relação ao cronograma mensal de desembolso, a auditoria apontou:

(...) 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.



(...) A previsão de desembolsos no cronograma mensal de desembolso não refletiu a realidade dos pagamentos efetuados pelo município, conforme se observa no gráfico a seguir:

Gráfico 2.2e Previsão de Desembolsos x Despesa Paga, 2021 – Amaraji



Fonte: Programação Financeira (doc. 21) e Siconfi, RREO 1º- 6º bimestres de 2021²⁸.

(...)A distância entre os valores constantes no cronograma mensal de desembolso e o desembolso efetivo transforma o cronograma mensal de desembolso em um documento ineficaz para o acompanhamento da política fiscal do Município de Amaraji.

A defesa não se posicionou a respeito desse ponto.

Análise do Relator:

A elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso visa ao controle do gasto público ante eventuais frustrações no controle do gasto público.

Sobre o tema, o Parecer Prévio emitido no Processo TCE-PE N° 20100136-6, de prestação de contas de governo de Ipubi do exercício de 2019, por exemplo, determinou:

(...) Elaborar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, no prazo estabelecido no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal LRF, com base em estudo técnico-financeiro dos ingressos e dispêndios municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas e saídas de recursos e a garantir a eficácia a tais instrumentos de planejamento e controle;

Dessa forma, fica mantido o apontamento. Entretanto, levo ao campo das determinações para que a Prefeitura realize a programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos de forma mais eficiente, de modo a



disciplinar o fluxo de caixa, visando o controle do gasto público, frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita, evitando assim um déficit de execução orçamentária.

[ID.07] 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.08] 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).

Nesses pontos, a auditoria entendeu:

(...) O parágrafo único do art. 5º 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 o limite seria duplicado para créditos adicionais destinados a despesas de volume significativo no orçamento municipal, tais como despesas do grupo de Pessoal e Encargos Sociais, que representam 49% da despesa total fixada, e despesas das funções de Saúde e Educação, que representam, respectivamente, 13% e 49% da despesa total fixada. O parágrafo único do art. 5º da LOA também deixa as despesas com Assistência Social (2,9% do orçamento fixado), entre outras, com limite duplicado (80%) para a abertura de créditos adicionais por decreto diretamente pelo Poder Executivo.

(...) Além disso, o limite de 40%, dado pelo caput do art. 5º da LOA, é exagerado por si só.

(...) No caso de Amaraji, o percentual dado pelo caput do art. 5º da LOA 2021 (doc. 44) foi de 40% da despesa total fixada, porém, como já exposto, esse elevado percentual é fictício, pois o parágrafo único do mesmo artigo, 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.

(..) Contudo, a possibilidade de modificar bem mais de 40% do orçamento anual indica que a Lei Orçamentária não reflete de forma realista o que se pretende fazer com os recursos públicos.

(...) Diante do exposto, entende-se que o limite dado pela LOA 2021 para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, com todas as exceções dadas a esse



limite, foi exagerado, o que descaracteriza a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, afasta o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.

(...) Além disso, o parágrafo único do art. 5º 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 despesas de elevado montante para as quais o limite de abertura de créditos adicionais é duplicado.

(...) A LOA 2021 (doc. 44) autorizou a abertura de créditos suplementares por decreto até o limite de 40% da despesa fixada (que foi de R\$ 91.000.000,00), o que corresponde a R\$ 36.400.000,00.

(...) Observou-se a abertura de R\$ 27.296.958,27 em créditos adicionais totais, conforme Mapa Demonstrativo de Créditos Adicionais (doc. 45), valor que representa 30% da despesa fixada.

(...) Observa-se que foram abertos créditos adicionais suplementares, mediante autorização contida na LOA, no valor total de R\$ 27.205.958,27, o que representa 29,90% da despesa fixada.

(...) Por fim, registra-se que houve abertura de créditos adicionais especiais no valor de R\$ 91.000,00 autorizados por meio da Lei Municipal nº 06 de 26 de outubro de 2021.

Alegações da defesa da Sra. Aline de Andrade Gouveia (Prefeita)

A defesa alega que o art. 22 da LDO Municipal afasta dotações de grupos específicos como Pessoal e Encargos, Sistema Previdenciário, Serviços da Dívida, dentre outros.

Argumenta que o presente Projeto de Lei foi submetido ao crivo do Poder Legislativo e o converteu em Lei Municipal com eficácia plena de direitos, não cabendo, portanto, a alegação frágil de que a abertura de créditos adicionais seria forma imprecisa e indeterminada, ensejando para a Auditoria em sérias deficiências de planejamento.

Além disso, aduz que não há burla ou obstáculos para atuação de fiscalização do Poder Legislativo pela ampliação do limite, pelo contrário vislumbra pontos de controle importantes para avaliação qualitativa e quantitativa das políticas públicas efetivadas pelo defendente.

Relata, também, que a LOA executada em 2021, é derivada do planejamento conferido pela gestão anterior.

Análise do Relator:



Merece crítica a grande liberdade dada ao gestor para modificar o orçamento sem a participação do legislativo e cabe recomendação. Contudo, não há como deixar de considerar que o próprio legislativo autorizou as alterações.

Deve-se considerar ainda que a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual foram encaminhadas e aprovadas na gestão anterior a do atual prefeito.

As demais irregularidades e deficiências apontadas pela auditoria, conforme jurisprudência deste Tribunal, não constituem motivo para a rejeição das contas, sendo passíveis de recomendações.

[ID.09] Saldo negativo em contas do Quadro de Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

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

[ID.11] 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).

A respeito desses pontos, a auditoria indicou:

(...) Não obstante o superavit financeiro, convém observar ainda os saldos negativos das seguintes fontes evidenciadas no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial:

- Fonte "Recursos transferidos do SUS (Vinculado)", no valor de R\$ -2.039.774,09;
- Fonte "Recursos ordinários - 110 Geral", no valor de R\$ -2.052.938,08;
- Fonte "Recursos ordinários - 310 Saúde Geral", no valor de R\$ -2.249.297,19.

(...) Não foram apresentadas justificativas para essa situação em notas explicativas do demonstrativo, revelando ineficiência no controle contábil da respectiva fonte/aplicação de recursos.

(...) 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\$ 498.210.652,47. Registre-se ainda que não há nota explicativa no referido balanço detalhando como foi calculada a referida provisão. As



notas explicativas existentes apenas repetem o valor que consta no quadro principal do Balanço Patrimonial sem qualquer explicação adicional.

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

Alegações da defesa da Sra. Aline de Andrade Gouveia (Prefeita)

A defesa argumenta que o saldo negativo apresentado, significa uma situação desfavorável ou deficitária com relação aquela fonte específica, e digamos é prerrogativa do próprio MCASP onde projeta essa possibilidade de superávit e ou déficit, não havendo anormalidades com relação a essa evidenciação.

Também colacionou o trecho do MCASP abaixo:

“Poderão ser apresentadas algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro, de modo que o total seja igual ao superávit / déficit financeiro apurado pela diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro”

Aduz que a Contabilidade Municipal, procedeu com o registro do exercício anterior (2020) constante do Balanço Patrimonial e que naquela oportunidade se coloca como legítimo, diante da indisponibilidade da informação do DRAA para o exercício.

Aponta que resta demonstrado que a Contabilidade não ofertou valores aleatórios, como quer induzir o relatório de auditoria por mera presunção, referenciou exatamente o contido no Balanço Patrimonial do Exercício de 2020.

Argumenta que na oportunidade do encerramento das informações da Prestação de Contas, as informações das provisões matemáticas não estavam disponíveis e que, foram de forma correta, repetidas as informações já declaradas no último DRAA – Exercício 2021, Ano Base 2020, procedendo com o registro adequado, respeitando o princípio da tempestividade da informação contábil.

Análise do Relator:

Em relação às irregularidades e deficiências apontadas pela auditoria, conforme jurisprudência deste Tribunal, não constituem motivo para a rejeição das contas, sendo passíveis de recomendações.

Dessa forma, cabem recomendações para aperfeiçoamento dos demonstrativos contábeis, em conformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP.



[ID.12] Receita Corrente Líquida apurada incorretamente a maior nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa dos limites, legais e prudenciais, estabelecidos pela LRF (Item 5.2).

Segundo a auditoria:

(...) A Receita Corrente Líquida (RCL) do Município de Amaraji alcançou R\$ 76.343.541,71 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\$ 82.618.415,48.

(...) Grande parte da diferença de R\$ -6.274.873,77 no cálculo da auditoria é decorrente da exclusão da receita de aportes para amortização do déficit atuarial das receitas orçamentárias do município, conforme explicitado no item 2.1 deste relatório.

(...) O município registrou, na conta 1990.01.1.1.00, receita de aportes para amortização do déficit atuarial no valor de R\$ 6.274.965,06, no entanto, o valor deveria ter sido registrado como transferência para cobertura de insuficiência financeira, devendo constar no balanço financeiro e não ser tratada como execução orçamentária.

(...) para a apuração do comprometimento da despesa total com pessoal (DTP) e do comprometimento da dívida consolidada líquida (DCL), a RCL acima aferida precisou ser ajustada pela dedução das emendas parlamentares individuais, R\$ 950.000,00, o que correspondeu a uma RCL ajustada para o cálculo da DTP e da DCL de R\$ 75.393.541,71.

Alegações da defesa da Sra. Aline de Andrade Gouveia (Prefeita)

A defesa alega que, não obstante tais fatos, as referidas irregularidades não possuem gravidade suficiente a ensejar a emissão de parecer prévia pela rejeição das presentes contas de governo,

De se ressaltar igualmente que, o apontamento descrito no referido item, não dificultou, ou mesmo causou qualquer embaraço na análise dos limites constitucionais e legais do Município que, diga-se, todos foram cumpridos a contento.

Análise do Relator:

Relativamente à RCL apurada incorretamente a maior 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.13] Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF (Item 5.3).

A auditoria apresentou os seguintes apontamentos:

(...) Considerando que o §3º do art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178/21 suspendeu, para o exercício de 2021, a contagem dos prazos e as demais disposições do art. 23 da LRF e, considerando que o art. 23 da LRF versa sobre os prazos para recondução da DTP aos limites legais e sobre as sanções impostas ao Poder ou Órgão em caso de não reenquadramento da DTP aos limites, os municípios, para o exercício de 2021, estão dispensados da obrigatoriedade de retorno da DTP aos limites (art. 19 e 20 da LRF).

(...) Isso importa dizer que não será apontada irregularidade quanto à não recondução da DTP aos limites legais. No entanto, a análise da DTP será feita para fins de acompanhamento e, no caso de extrapolação do limite legal (art. 19 e 20 da LRF), será apontada esta irregularidade/deficiência.

(...) Registre-se que, nos cálculos da DTP evidenciados no Apêndice V, por força dos Acórdãos TCE-PE nºs 355/2018, 0936/18 e 42/2020, foram consideradas, como dedução, despesas indenizatórias decorrentes do terço constitucional de férias. Este é um dos motivos para a divergência entre o percentual da DTP aferido pela contabilidade municipal e o apontado neste relatório.

(...) Outra razão para a divergência entre o percentual da DTP em relação à RCL calculado pela auditoria (Apêndice V) e aquele apresentado pelo Poder Executivo no RGF do encerramento do exercício diz respeito ao ajuste que deve ser feito no valor da RCL referente às transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada.

(...) O Município de Amaraji recebeu, em 2021, R\$ 950.000,00 referentes a transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais referentes às emendas de bancada (doc. 29), porém não efetuou o devido ajuste da RCL para fins de apuração do percentual da DTP em relação à RCL. No Apêndice V, por outro lado, foi providenciada tal dedução. Esse procedimento, ao reduzir o valor da RCL ajustada, eleva o percentual da DTP.

(...) Acrescenta-se ainda que, não obstante possuir despesa com inativos e pensionistas no montante de R\$ 10.639.193,52, a Prefeitura informou no RGF do encerramento do exercício que toda essa despesa foi custeada com recursos vinculados e deduziu-a integralmente da Despesa Bruta com Pessoal.



(...) Ocorre que, como visto nos itens 2.1, 5.2 e no item sobre o equilíbrio financeiro do RPPS (Item 8.1), o município classificou incorretamente as transferências financeiras para cobertura de insuficiências financeiras como aportes para cobertura de déficit atuarial. Este procedimento implicou dedução indevida de R\$ 6.274.965,06 de despesa com pessoal do Poder Executivo.

(...) As contribuições previdenciárias arrecadadas RPPS não foram suficientes para bancar os inativos e pensionistas do regime, restando ao Tesouro municipal transferir recursos para cobrir esse déficit financeiro.

(...) Ou seja, a referida despesa não foi bancada com recursos vinculados do RPPS, mas sim com recursos do Tesouro. Dessa forma, tais despesas devem ser consideradas como despesa bruta de pessoal e, portanto, não devem ser deduzidas no cálculo da DTP.

(...) Ademais, verificou-se que, ao realizar o cálculo da DTP, as despesas com inativos do Poder Legislativo (R\$ 207.916,63) foram consideradas junto àquelas do Executivo. Tal proceder é, agora, vedado pelo art. 20, §7º, da LRF, conforme redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021.

(...) Observa-se, portanto, que a Prefeitura de Amaraji não ultrapassou o limite de despesa total com pessoal, obedecendo ao previsto na LRF.

(...) Ressalta-se que a relação entre a Despesa Total com Pessoal (DTP) e Receita Corrente Líquida (RCL) foi fortemente influenciada pela arrecadação do precatório do FUNDEF (pág. 03 do documento 14) no valor de R\$ 19.572.856,22, que ainda permaneceu em conta ao final do exercício (pág. 03 do doc. 20). De forma que, sem o referido valor, o município descumpriria o limite legal, com um percentual de 67,36%.

Alegações da defesa da Sra. Aline de Andrade Gouveia (Prefeita)

A defesa se posicionou da seguinte forma:

(...) Importante destacar que, o §3º do art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178/21 suspendeu, para o exercício de 2021, a contagem dos prazos e as demais disposições do art. 23 da LRF e, considerando que o art. 23 da LRF versa sobre os prazos para recondução da DTP aos limites legais e sobre as sanções impostas ao Poder ou Órgão em caso de não reenquadramento da DTP aos limites, os Municípios, para o exercício de 2021, estão dispensados da obrigatoriedade de retorno da DTP aos limites (art. 19 e 20 da LRF).

(...) Ainda assim, no exercício de 2021, conforme atestado pela auditoria em sua análise, a DTP representou um percentual de 49,87% em relação à RCL do Município (Apêndice V), portando dentro dos



limites legais, merecendo um olhar ponderado a critério dessa relatoria, em ordem de aprovar as contas.

Análise do Relator:

Nesse ponto, com relação à Despesa Total de Pessoal (DTP), verifica-se que a Prefeitura de Amaraji não ultrapassou o limite previsto na LRF. Entretanto, para fins de apuração do percentual da DTP em relação à RCL, o município deve ajustar a RCL, deduzindo os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal.

Além disso, constata-se que a dedução indevida de R\$ 6.274.965,06 de despesa com pessoal foi decorrente da classificação incorreta das transferências financeiras para cobertura de insuficiências financeiras como aportes para cobertura de déficit atuarial.

Ainda em relação ao cálculo da DTP, verifica-se que o Município repassou recursos do Tesouro ao RPPS para cobertura da insuficiência financeira, deduzindo as despesas custeadas com tais recursos nos cálculos da DTP.

Portanto, apontamento mantido. Contudo, cabe determinar ao Prefeito, para fins de apuração do percentual da DTP em relação à RCL, ajustar a RCL do município, deduzindo os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal. Também cabe determinar que, para a divulgação dos próximos RGFs, ao realizar o repasse de recursos do Tesouro ao RPPS para cobertura de insuficiência financeira, abstenha-se de deduzir as despesas custeadas com tais recursos nos cálculos da DTP.

[ID.14] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro quadrimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício (Item 6.2.2)

A auditoria apresentou os seguintes pontos:

(...) Ademais, verificou-se que houve saldo do Fundeb em 2020 a ser utilizado em 2021 no montante de R\$ 43.392,88, conforme Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (linha 23 do doc. 27).

(...) Contudo, até o 1º quadrimestre de 2021, o montante não foi gasto (linha 23 do doc. 27), deixando de ser aplicados no período legalmente previsto pela Lei Federal nº 14.113/2020 o montante de R\$ 43.392,88.

(...) Tem-se, portanto, que não foi obedecido o previsto no art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.113/2020 quanto à exigência de utilização dos recursos recebidos e não utilizados no exercício anterior até o primeiro quadrimestre do exercício subsequente.

Alegações da defesa da Sra. Aline de Andrade Gouveia (Prefeita)



A defesa se posicionou da seguinte forma:

(...) constamos que os valores indicados no SIOPE do Exercício de 2020, fonte de informação utilizada pela auditoria, apresentam distorções quanto aos valores efetivamente recepcionados em conta bancária do Fundeb 14.960-8 (Fundeb), indicando o valor de R\$ 6,58 (Seis reais e cinquenta e oito centavos)..

(...) Desta feita, não há de se falar em infração a legislação, uma vez que os dados apresentados em Dezembro/2020 e que servirão de abertura de saldo da conta 14.960-8 (Fundeb) foi de valor inferior ao indicado pela auditoria, representando adequação aos normativos vigentes.

Análise do Relator:

Inicialmente, cabe destacar que o § 3º do art. 25 da Lei Federal nº 14.113/2020 estabeleceu o percentual até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Ademais, verifica-se, de fato, que o saldo do Fundeb, no valor de R\$ 43.392,88, não foi aplicado até o primeiro quadrimestre de 2021, em descumprimento ao que dispõe a Lei Federal nº 14.113/2020.

Cumprir destacar que o município cumpriu o mínimo constitucional e que no período de 2020/2021 a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino alcançou, respectivamente, os percentuais de 29,4% e 27,8%.

Dessa forma, percebe-se que o caso revela inabilidade do administrador e não uma falta grave, devendo ser tratado no campo das determinações.

[ID.15] Agravamento do desequilíbrio financeiro do Fundo em Repartição do RPPS, haja vista piora no resultado previdenciário, o que significa aumento da necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.16] Agravamento do déficit atuarial do Fundo em Repartição do RPPS (Item 8.2).

A auditoria apontou que:

(...)o Município de Amaraji optou pela segregação de massa, separando os beneficiários do RPPS em dois grupos: os vinculados ao Fundo em Capitalização e os vinculados ao Fundo em Repartição.



(...) apesar da declaração de que não houve concurso, a equipe "realizou uma consulta à base cadastral do RPPS, em que foi constatado que dois servidores possuíam data de ingresso no serviço público municipal em 2020 e onze servidores ingressaram em 2021"

(...) o município não possui Fundo em Capitalização e consequentemente não possui plano de amortização do déficit atuarial, já que os déficits financeiros do Fundo em Repartição são cobertos com recursos do tesouro municipal.

(...) Desta forma, não houve aporte para amortização do déficit atuarial como foi registrado no comparativo da receita orçada com a arrecadada do RPPS (doc. 14). O que houve, na realidade, foi transferência financeira para cobertura de insuficiência financeira.

(...) as transferências para cobertura de insuficiência financeira, suportadas pelo erário municipal, são crescentes e consomem parcela cada vez maior dos recursos públicos municipais.

(...) Contudo, a situação de equilíbrio atuarial acima apresentada não corresponde à realidade. No DRAA 2022, ano-base 2021, o atuário municipal, ao aferir os valores dos compromissos existentes a receber e a pagar do Fundo em Repartição do RPPS municipal, registrou na linha "Valor Atual da Cobertura da Insuficiência Financeira" o montante de R\$ 221.489.820,65.

(...) Então, se, ao fim, a norma aponta o erário como responsável por suprir as insuficiências financeiras previdenciárias, caberia aqui o registro para fins de preenchimento do DRAA.

(...) O comprometimento do equilíbrio financeiro ou atuarial do regime também implica o aumento do passivo do município ante o seu sistema de previdência, uma vez que as obrigações pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime próprio são de responsabilidade do Tesouro municipal, conforme § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/1998.

Alegações da defesa da Sra. Aline de Andrade Gouveia (Prefeita)

A defesa alega que a indicação de déficits previdenciários não é uma prerrogativa de ação de administrador público de forma pontual, é fruto de discussões complexas e históricas do próprio sistema previdenciário brasileiro.

Argumenta que o passivo atuarial trata-se de uma "dívida antiga" do ente municipal em relação ao fundo previdenciário dos servidores municipais, seja porque não houve o devido repasse das contribuições do ente e do servidor para fins de cobertura dos benefícios assegurados, seja pelo uso indevido desses recursos em outros compromissos que não os previdenciários.



Aduz que a regra de transição dos modelos previdenciários propostos, refletem ajustes administrativos, com custo político e fiscal muito baixos, mas com razoável possibilidade de retorno efetivo aos quais foram adotados pela municipalidade como cruzamento das bases de dados local com o Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi) e o Sistema Integrado de Informações Previdenciárias (SIPREV), ambos fornecidos pelo Ministério da Previdência Social.

Indica que, no primeiro caso, referenciou eliminar da folha de pagamento servidores e pensionistas falecidos, o segundo, ainda em fase de adaptação metodológica visa a identificação ilegal de cargos em diferentes entes da federação, melhorando o combate a abusos contra os RPPS. Nessa mesma linha de trabalho, também adotou-se internamente crítica periódica às inconsistências cadastrais e de folha de pagamento que podem resultar em dispêndios desnecessários.

Aponta que os esforços em âmbito municipal têm sido impressos no sentido de proceder com os ajustes administrativos necessários para prover a sustentabilidade de médio e longo prazos.

Análise do Relator:

Inicialmente, precisamos atentar que as dificuldades enfrentadas pela quase totalidade dos Regimes Municipais de Previdência remontam à criação deles, quando a União Federal repassou aos Municípios - muitos sem qualquer estrutura administrativa adequada - a gestão previdenciária de seus servidores.

Com Amaraji não foi diferente, tanto que se viu compelido a adotar a segregação das massas previdenciárias, separando os antigos dos novos contribuintes, tudo na tentativa de salvar a previdência social daqueles futuros beneficiários.

Ainda assim, não deu certo, pois vimos que as transferências para cobertura de insuficiência financeira do Fundo em Repartição do RPPS, suportadas pelo erário municipal, são crescentes e consomem parcela cada vez maior dos recursos públicos municipais.

É certo que houve falhas orçamentárias e no controle, bem como deficiência relacionada à transparência pública. Nenhuma, contudo, revestida de gravame bastante para ensejar a irregularidade das contas, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e de precedentes deste TCE.

É, pois, nestes juízos de ponderação e no artigo 22, § 2º, da LINDB — “Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” —, que consagra o dever de proporcionalidade, que concluo pelo não provimento das alegações do recorrente.



Ademais, cumpre destacar a jurisprudência desta Corte de Contas, que, em suas decisões mais recentes, vem relativizando irregularidades referentes ao desequilíbrio financeiro do RPPS, bem como o desequilíbrio atuarial do Plano Previdenciário, déficit atuarial e ausência de implementação em lei de plano de amortização, especialmente diante do quadro de cumprimento integral dos limites constitucionais e legais.

Em face do exposto:

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO. PARECER PRÉVIO. CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO MENSAL. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. A fragilidade do planejamento e na execução orçamentária, demonstrados a partir da constatação de um limite exagerado para abertura de créditos suplementares, podem descaracterizar a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento e depõe contra o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
2. As dificuldades enfrentadas pela quase totalidade dos Regimes Municipais de Previdência remontam à criação deles, quando a União Federal repassou aos Municípios - muitos sem qualquer estrutura administrativa adequada - a gestão previdenciária de seus servidores;
3. Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (artigo 22, § 2º, da LINDB)



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 recolhimento menor que o devido ao RGPS das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores e das patronais;

CONSIDERANDO que a maioria das irregularidades apontadas pela auditoria neste processo também foram detectadas nos exercícios de 2018, 2019, 2020 a 2021. (processos 23100129-0 e 19100330-0);

CONSIDERANDO que as dificuldades enfrentadas pela quase totalidade dos Regimes Municipais de Previdência remontam à criação deles, quando a União Federal repassou aos Municípios - muitos sem qualquer estrutura administrativa adequada - a gestão previdenciária de seus servidores;

CONSIDERANDO, à luz dos elementos concretos desses autos em que restaram configuradas irregularidades graves, inclusive, na maioria reincidentes, a aplicação dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, inclusive preconizados pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, notadamente nos artigos 20 a 22;

CONSIDERANDO que na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (artigo 22, § 2º, da LINDB);

Aline de Andrade Gouveia:

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 Amaraji a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Aline de Andrade Gouveia, 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 Amaraji, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Deixar de contabilizar os valores transferidos ao RPPS a título de cobertura do déficit financeiro como receita orçamentária (como Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial)(Itens 2.1 e 2.2);
2. Adotar providências para a correta classificação das receitas intraorçamentárias do município (Item 2.1);
3. Elaborar programação financeira com base em estudo técnico-financeiro dos ingressos municipais e com nível adequado de detalhamento, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas de recursos e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle (Item 2.1);
4. Elaborar o cronograma de execução mensal de desembolso 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 (Item 2.2);
5. 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 (Itens 3.1, 5.4);
6. Adotar medidas para que os créditos da Dívida Ativa sejam classificados adequadamente, de acordo com a expectativa de sua realização (Item 3.2.1);
7. Esclarecer em notas explicativas do Balanço Patrimonial Consolidado como foram calculadas as Provisões Matemáticas Previdenciárias (Item 3.3.1);
8. Adotar 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 dar a devida transparência sobre a situação patrimonial do RPPS e do ente aos participantes do regime, aos contribuintes e à sociedade (Item 3.3.1);
9. Ajustar a RCL do município, para fins de apuração do percentual da DTP em relação à RCL, deduzindo os



valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal (Item 5.3);

10. Segregar as despesas com inativos dos Poderes Executivo e Legislativo, para fins de apuração do percentual da DTP em relação à RCL, devendo cada uma constar do respectivo RGF, conforme §7º do art. 20, da LRF (Item 5.3);
11. Abster-se de deduzir as despesas custeadas com a transferência de recursos do Tesouro ao RPPS para cobertura de insuficiência financeira nos cálculos da Despesa Total com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal (Item 5.3);
12. Preencher corretamente o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF de encerramento do exercício) (Item 5.5);
13. Estudar a necessidade de extinção da segregação das massas de segurados ou tomar outra(s) medida(s) que garantam o equilíbrio atuarial do RPPS municipal (Item 8);
14. Contabilizar como transferências financeiras eventuais coberturas de insuficiências financeiras do respectivo regime próprio (Item 8.1).

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

1. Aprimorar a metodologia utilizada para orçar a receita de capital estimada na LOA, de modo a evitar o superdimensionamento da receita prevista e, conseqüentemente, da despesa autorizada (Item 2.1);
2. 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 (Item 2.2);
3. Adotar as providências necessárias para identificar e corrigir os principais fatores que estão afetando negativamente a arrecadação da dívida ativa municipal (item 3.2.1);



4. 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 (Item 6);
5. 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 (Item 6).



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 %	27,80 %	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 %	70,02 %	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 %	20,04 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	49,87 %	Sim
	Repasse do	CF/88, caput do art. 29-A	Somatório da receita	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;		



Duodécimo	duodécimo à Câmara de Vereadores	(redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	tributária e das transferências previstas	IV - 4,5% para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	R\$ 2.007.289,56	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	28,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	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)	28,00 %	Sim
	Limite das					



Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: <https://etec.icepe.tc.br/epi/validaDoc.seam> Código do documento: 00e60448-7611-481e-a1e1-477fe54c51e

Previdência	aliquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das aliquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das aliquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

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

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.



38ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 07/12/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 22100533-0

RELATOR: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Amaraji

INTERESSADOS:

ALINE DE ANDRADE GOUVEIA

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

PARECER PRÉVIO

CONTAS DE GOVERNO. PARECER PRÉVIO. CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO MENSAL. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. A fragilidade do planejamento e na execução orçamentária, demonstrados a partir da constatação de um limite exagerado para abertura de créditos suplementares, podem descaracterizar a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento e depõe contra o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
2. As dificuldades enfrentadas pela quase totalidade dos Regimes Municipais de Previdência remontam à criação deles, quando a União Federal repassou aos Municípios - muitos sem qualquer estrutura administrativa adequada - a gestão previdenciária de seus servidores;
3. Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a



administração pública, as
circunstâncias agravantes ou
atenuantes e os antecedentes do
agente. (artigo 22, § 2º, da LINDB)

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 07/12/2023,

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 recolhimento menor que o devido ao RGPS das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores e das patronais;

CONSIDERANDO que a maioria das irregularidades apontadas pela auditoria neste processo também foram detectadas nos exercícios de 2018, 2019, 2020 a 2021. (processos 23100129-0 e 19100330-0);

CONSIDERANDO que as dificuldades enfrentadas pela quase totalidade dos Regimes Municipais de Previdência remontam à criação deles, quando a União Federal repassou aos Municípios - muitos sem qualquer estrutura administrativa adequada - a gestão previdenciária de seus servidores;

CONSIDERANDO, à luz dos elementos concretos desses autos em que restaram configuradas irregularidades graves, inclusive, na maioria reincidentes, a aplicação dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, inclusive preconizados pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, notadamente nos artigos 20 a 22;

CONSIDERANDO que na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (artigo 22, § 2º, da LINDB);

Aline de Andrade Gouveia:



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 Amaraji a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Aline de Andrade Gouveia, 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 Amaraji, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Deixar de contabilizar os valores transferidos ao RPPS a título de cobertura do déficit financeiro como receita orçamentária (como Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial) (Itens 2.1 e 2.2);
2. Adotar providências para a correta classificação das receitas intraorçamentárias do município (Item 2.1);
3. Elaborar programação financeira com base em estudo técnico-financeiro dos ingressos municipais e com nível adequado de detalhamento, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas de recursos e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle (Item 2.1);
4. Elaborar o cronograma de execução mensal de desembolso 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 (Item 2.2);
5. 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 (Itens 3.1, 5.4);
6. Adotar medidas para que os créditos da Dívida Ativa sejam classificados adequadamente, de acordo com a expectativa de sua realização (Item 3.2.1);
7. Esclarecer em notas explicativas do Balanço Patrimonial Consolidado como foram calculadas as Provisões Matemáticas Previdenciárias (Item 3.3.1);



8. Adotar 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 dar a devida transparência sobre a situação patrimonial do RPPS e do ente aos participantes do regime, aos contribuintes e à sociedade (Item 3.3.1);
9. Ajustar a RCL do município, para fins de apuração do percentual da DTP em relação à RCL, deduzindo os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal (Item 5.3);
10. Segregar as despesas com inativos dos Poderes Executivo e Legislativo, para fins de apuração do percentual da DTP em relação à RCL, devendo cada uma constar do respectivo RGF, conforme §7º do art. 20, da LRF (Item 5.3);
11. Abster-se de deduzir as despesas custeadas com a transferência de recursos do Tesouro ao RPPS para cobertura de insuficiência financeira nos cálculos da Despesa Total com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal (Item 5.3);
12. Preencher corretamente o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF de encerramento do exercício) (Item 5.5);
13. Estudar a necessidade de extinção da segregação das massas de segurados ou tomar outra(s) medida(s) que garantam o equilíbrio atuarial do RPPS municipal (Item 8);
14. Contabilizar como transferências financeiras eventuais coberturas de insuficiências financeiras do respectivo regime próprio (Item 8.1).

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

1. Aprimorar a metodologia utilizada para orçar a receita de capital estimada na LOA, de modo a evitar o superdimensionamento da receita prevista e, consequentemente, da despesa autorizada (Item 2.1);
2. 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 (Item 2.2);

3. Adotar as providências necessárias para identificar e corrigir os principais fatores que estão afetando negativamente a arrecadação da dívida ativa municipal (item 3.2.1);
4. 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 (Item 6);
5. 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 (Item 6).

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

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