



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

9ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 30/03/2023

**PROCESSO TCE-PE Nº 21100451-0**

**RELATOR: CONSELHEIRA TERESA DUERE**

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

**EXERCÍCIO:** 2020

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

### INTERESSADOS:

RÊNYA CARLA MEDEIROS DA SILVA

LUIZ CAVALCANTI DE PETRIBU NETO (OAB 22943-PE)

## RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeitura Municipal de Passira, relativa ao exercício de 2020, de responsabilidade da Sra. Rênya Carla Medeiros da Silva, para a emissão do Parecer Prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, II, da Lei Estadual n.º 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE).

Cumprir destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se, portanto, de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento e a execução das políticas governamentais (gestões orçamentária, financeira, patrimonial, fiscal, da saúde, da educação e do regime de próprio de previdência); demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao Poder Legislativo; bem como o atendimento às normas que disciplinam a transparência da administração pública.

O regime jurídico de Contas de Governo (art. 71, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88) é exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo e prevê o julgamento político levado a efeito pelos vereadores, mediante auxílio técnico do TCE-PE, que emite Parecer Prévio à Câmara Municipal, recomendando que as contas sejam aprovadas ou reprovadas. Entretanto, o parecer do TCE só pode ser mudado com dois terços dos votos dos vereadores.



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

A análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal ou o seu julgamento pela Câmara Municipal não eximem de responsabilidade os administradores - inclusive o Prefeito quando ordenador de despesa - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do Município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os arts. 29, § 2º e 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Relatório de Auditoria – (doc. 78, p. 04)

Feitos esses esclarecimentos, passemos à análise.

**O Relatório de Auditoria (doc. 78) apontou, em sua conclusão, as irregularidades e deficiências (p. 06/07):**

### **Orçamento (Capítulo 2)**

**[ID.01]** Baixa arrecadação de Receita de Capital (Item 2.1).

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

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

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

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



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

**[ID.07]** Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.303.797,20, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

### **Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)**

**[ID.08]** Déficit financeiro de R\$ 21.295.287,31 (Item 3.1).

**[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 com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados (Item 3.3.1).

**[ID.11]** Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 97.467,06 (Item 3.4).

**[ID.12]** Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 1.383.684,28 pertencentes ao exercício (Item 3.4).

**[ID.13]** Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

### **Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)**

**[ID.14]** Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.

**[ID.15]** Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4).

### **Educação (Capítulo 6)**



[ID.16] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

### Previdência Própria (Capítulo 8)

[ID.17] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -3.580.942,72, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.18] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 21.680.685,05 (Item 8.2)

[ID.19] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 192.543,83 (Item 8.3).

[ID.20] Recolhimento menor que o devido de contribuições patronal normal e suplementar (Item 8.3).

[ID.21] Adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (Item 8.4)

[ID.22] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.4).

Em relação ao **cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais**, a auditoria apresenta quadro resumo (doc. 78, p. 08/09), apontando, conforme antecipado, que **todas as alíquotas utilizadas para recolhimento das contribuições previdenciárias (dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas) foram de 11%, inferiores, portanto, ao mínimo de 14% determinado pela Emenda Constitucional n.º 103/2019.**

Devidamente notificada (docs. 79/80), a então Prefeita do Município de Passira, Sra. Rênya Carla Medeiros da Silva, apresentou defesa (doc. 86), juntando documentos (docs. 87).

É o relatório.

**VOTO DA RELATORA**

Não obstante a natureza especial que envolve a apreciação anual das contas de Governo, os Relatórios Técnicos - além de subsidiar a emissão de



Parecer Prévio pela Corte de Contas, e, posteriormente, o julgamento pelo Poder Legislativo -, tem servido como importante fonte de pesquisa por parte de vários setores da sociedade. Trata-se, pois, de um importante instrumento de avaliação de resultados.

Há pouco tempo, muito se falava em metas quantitativas, aplicação cada vez maior de recursos, observância de limites mínimos e máximos constitucionais e legais. Do ponto de vista qualitativo, era preciso avançar no aprimoramento e na avaliação da ação governamental. A análise das Contas do Governo atentou para isso e trouxe um conjunto de informações, a exemplo dos indicadores sociais, que contextualizam e expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo.

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

## **Orçamento (Capítulo 2)**

### **[ID.01] Baixa arrecadação de Receita de Capital (Item 2.1).**

A auditoria afirma ter havido um exagero na previsão da receita de capital, que se mostrou irreal: estimou-se R\$ 5.350.000,00, enquanto o efetivamente arrecadado foi de R\$ 755.299,59 (doc. 14, p. 06), correspondente a uma **margem de erro de 85,88%**.

A defesa alega que não há o que se falar em irregularidade, uma vez que, no momento de elaboração das peças de planejamento para 2020, o município pleiteava arrecadar, através de convênio e transferências de capital, um valor bem maior do que o de fato arrecadado e, ainda, que o ano de 2020 foi atípico, em razão da crise decorrente da pandemia do covid-19.

Não merece prosperar o que alega a defesa. A uma, porque o fato de grande parte da previsão das receitas de capital se referir a repasses de convênios e transferências não afasta o apontamento da auditoria, visto que, mesmo ponderada tal afirmação, a diferença remanescente ainda acusa relevante falta de planejamento, não correspondendo o referido percentual a uma falha de cálculo aceitável na estimação da receita, se adotada uma metodologia de cálculo baseada em elementos racionais e objetivos e que considere os critérios elencados no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.



## Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A duas, porque não encontra respaldo na realidade a sua alegação quanto a ter havido frustração de receitas ocasionada pela pandemia do COVID-19, pois o gráfico 2.1b (doc. 78, p. 14) demonstra que a **receita arrecadada total** foi de R\$ 68,3 milhões (2019) para R\$ 73,6 milhões (2020), **um incremento de 7,8% apenas no exercício ora em análise em relação ao anterior**. O mesmo se verificou em relação ao total de **receita de capital arrecadada**, que foi de R\$ 662.667,86 (2019) para R\$ 755.299,59 (2020), o que equivale a um **aumento de quase 14% em relação ao exercício anterior**.

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

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

Em virtude da similaridade, o **[ID.02]** e o **[ID.04]** serão abordados conjuntamente.

A auditoria demonstra haver falhas na elaboração tanto da programação financeira quanto do cronograma mensal de desembolso, o que retira a eficácia desses instrumentos. Este foi elaborado mediante a simples divisão dos valores das dotações pelo número de meses do ano, resultando em parcelas uniformes, falhando ao não levar em conta as peculiaridades das despesas municipais. Já a programação financeira, com acentuadas margens de erro em relação à arrecadação efetiva.

A defesa, inobstante reconheça as deficiências apontadas pela auditoria, afirma que há de ser afastada a irregularidade, uma vez que, em decorrência da pandemia do covid-19, houve uma queda na arrecadação das receitas do município e que a deficiência na elaboração do cronograma de execução mensal de desembolso constitui falha meramente formal.

Diversamente do que afirma a defesa e como já relatado anteriormente, a **receita arrecadada** foi de R\$ 68,3 milhões em 2019 para R\$ 73,6 milhões em 2020, **um incremento de 7,8%**, conforme gráfico 2.1b constante no Relatório da Auditoria (doc. 78, p. 14). Desta forma, não há o que se falar em queda na arrecadação de receitas.

Ademais, a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso não podem ser reputados como instrumentos meramente formais. Pelo contrário, trata-se mecanismos previstos legalmente com a finalidade de disciplinar o fluxo de caixa, assegurando o controle do gasto público ante eventuais frustrações na arrecadação da receita. Quando a Administração, em vez de utilizá-los como peças de planejamento, os têm como artefatos meramente formais, conforme evidenciado, acaba por desvirtuar as suas finalidades, **expondo o ente a riscos** relacionados à incapacidade de pagamento no curto prazo dos compromissos financeiros de até 12 meses e de déficit de execução orçamentária, além de inscrição de Restos a Pagar



sem a respectiva disponibilidade de recursos para seu custeio, **os quais vieram a se concretizar.**

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

A auditoria aponta divergências entre as informações relativas a receitas constantes no sistema Tome Conta (TCE/PE) e aquelas prestadas ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), da Secretaria de Tesouro Nacional (STN). No tocante a Impostos, Taxas e Contribuições, de 0,79%; e quanto à Cota Parte - FPM Cota Mensal, de 4,53%, ambas registradas a menor no STN-Siconfi (doc. 78, p. 13).

A defesa alegou que, de fato, houve essas divergências, porém elas foram sanadas e o RREO retificado. Alega, ainda, que enviou o arquivo retificado aos responsáveis da atual gestão para substituição, porém estes não realizaram.

Ainda que tivesse comprovado o envio posterior à atual gestão das informações retificadas (o que não fez), tal fato não elide a irregularidade, não merecendo, portanto, prosperar o que aduz a defesa.

Diante do verificado, é válida a sugestão da auditoria no sentido de que seja determinado à Prefeita, ou a quem vier a substituí-la, atentar para a consistência das informações relativas a receitas e despesas municipais prestadas aos órgãos de controle.

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

**[ID.06]** 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).

Os **ID.05** e **06** tratam, na verdade, da mesma questão.

A auditoria argumenta que a Lei Orçamentária Anual de 2020 (LOA 2020) **previu um dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais** descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento. Isso porque além de o art. 8º, da LOA 2020 autorizar a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo no valor de **40% da despesa total fixada** (o que considera desarrazoado), o referido percentual é fictício, vez que o parágrafo 1º do mesmo artigo ainda estabeleceu que **esse limite seria duplicado (80%)** quando se destinasse a



despesas com pessoal e encargos sociais, saúde, educação, assistência social e serviços da dívida, por exemplo, correspondentes a volume significativo no orçamento.

A defesa afirma que o apontamento deve ser desconsiderado. A uma, porque o art. 7º da Lei Federal n.º 4.320/64 não fixa um limite percentual máximo para abertura de créditos adicionais. A duas, porque “não houve abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo”.

De certa forma, a defesa tem razão ao afirmar que o limite questionado fora legitimado pelo Poder Legislativo, que o apreciou e o aprovou. Por outro lado, essa liberdade depõe contra o planejamento exigido pelo art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada.

**[ID.07]** Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.303.797,20, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

A auditoria aponta a ocorrência de déficit orçamentário no valor supra. Afirma, ainda, que **a situação deficitária tem se repetido desde 2013** no município, correspondendo à materialização de um planejamento orçamentário-financeiro insuficiente do governo municipal, assentado sobre peças de planejamento fictícias e maculado por divergências entre valores registrados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e aqueles constantes no Balanço Orçamentário.

Ao déficit de execução orçamentária identificado pela auditoria, a defesa, resumidamente, reputa as seguintes causas: os gastos elevados em serviços de educação e saúde de qualidade e o enfrentamento do município ao covid-19, situação em que as despesas foram mais altas e as receitas não cresceram no “mesmo ritmo”.

Não é digno de prosperar o que argumenta a defesa. A uma, porque, relativamente à elevação de gastos com educação, o gráfico 6.1 do Relatório de Auditoria (doc. 78, p. 78) comprova que, em contrapartida a uma elevação de 4% no percentual aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino em 2020, houve um aumento de receita arrecadada de 7,8% relativamente ao ano imediatamente anterior (2019), conforme gráfico 2.1b constante no Relatório da Auditoria (doc. 78, p. 14). Aliás, a receita arrecadada em 2020 foi a maior da série histórica de arrecadação desde o ano de 2013 (gráfico 7.1, doc. 78, p. 97), anos em que não houve pandemia do covid-19, o que demonstra a fragilidade entre o liame que pretende comprovar a defesa e a ocorrência da calamidade pública. A duas, porque, no tocante a gastos com saúde, o demonstra que **a aplicação em ações e serviços de saúde foi MENOR do que a ano imediatamente anterior**, enquanto a receita, como visto, aumentou para o maior valor da série histórica.



Como se vê, a argumentação de que o déficit orçamentário se deu pelos elevados gastos com saúde e educação não passa de tese genérica e sem comprovação, corroborando o entendimento da auditoria de que a origem do referido déficit está, de fato, em deficiências no planejamento orçamentário e no ineficiente controle contábil por fonte / aplicação de recursos.

O que se constata, na verdade, no tocante ao déficit de execução orçamentária, é que ele corresponde à concretização dos riscos relacionados a falhas no planejamento. A existência de dispositivo na LOA que permitiu a desfiguração do orçamento original revelou que o planejamento municipal é realizado apenas para cumprir uma formalidade legal, abrindo as portas para o referido déficit. **Somou-se a esse cenário a não implementação das peças e mecanismos legais de planejamento elencados na LRF, que viabilizariam o controle efetivo da execução orçamentária, destinado a impedir a ocorrência de tal tipo de situação orçamentária.**

Tal cenário (déficit) vai de encontro à determinação contida no disposto no art. 9º da Lei Complementar n.º 101/00 (LRF), **que obriga que o gestor promova a limitação de empenho quando a receita não comportar o cumprimento das metas**, nos seguintes termos:

#### Seção IV

##### Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

##### Lei de Responsabilidade Fiscal

Por fim, embora tal déficit represente apenas 2,1% da Receita Corrente Líquida do exercício de 2020 (R\$ 1.303.797,20/R\$ 62.345.152,20), cabe destacar que, **não tivesse a prefeitura realizado despesas com festividades (R\$ 346.000,00), teria reduzido o déficit em mais de 1/4 do seu valor (em 26,54%)**, cabendo, ainda, destacar que 2020 foi ano de eleições municipais, o que demandava do gestor mais rigor no acompanhamento da execução orçamentária, a fim de evitar o embaraçamento da gestão seguinte antes de ela ter início.

#### Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

**[ID.08]** Déficit financeiro de R\$ 21.295.287,31 (Item 3.1).



**[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).

A auditoria alega que, no Balanço Patrimonial, além de ter sido apurado um déficit financeiro no valor supra para 2020, verificam-se saldos negativos em algumas fontes de recursos, sem, contudo, terem sido apresentadas justificativas em notas explicativas do demonstrativo, o que evidencia ineficiência no controle contábil por fonte/aplicação de recursos.

A defesa aduziu, quanto ao déficit financeiro, que esse teria sido ocasionado pela pandemia do covid-19, que causou prejuízos de grande monta à economia do município, e que ele advém de gestões anteriores, tendo sofrido apenas um pequeno aumento em relação ao ano anterior. Já quanto ao saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit, a defesa sustentou que o controle contábil existe e é eficiente, pois, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª Edição, aprovado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF n.º 06/2018, o referido Quadro “poderá apresentar algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro”, ou seja, permite evidenciar tanto os déficits quanto os superávits. Por fim, informa que há notas explicativas, colacionando um texto correspondente.

Não é digno de prosperar o que argumenta a defesa.

Primeiramente, porque, a narrativa de que a pandemia do covid-19 ocasionou prejuízos de grande monta esbarra tanto no aumento de 7,8% da receita arrecadada em relação ao ano anterior, conforme já mencionado, quanto na ausência de indicação dos efeitos da pandemia sobre o déficit, configurando tese genérica e sem comprovação. Além disso, a despeito do que alegou a defesa, **houve um agravamento de 163% do déficit financeiro em apenas um ano, passando de 8.089.986,05 em 2019 para 21.295,287,31** (doc. 06, p. 08).

Assim, se por um lado é imperioso reconhecer que parcela do déficit tem origem em gestões anteriores; por outro lado, constata-se que a gestão municipal, em vez de empreender ações no sentido de restabelecer a saúde financeira do ente, tem, na verdade, dado continuidade ao descontrole de gestões anteriores à sua, conduzindo o município a tal situação em 2020, contribuindo para o aumento descomunal do déficit financeiro.

Ademais, em relação ao saldo negativo em contas do Quadro de Superávit /Déficit, o “poderá apresentar”, previsto no MCASP, não significa uma autorização para que tal cenário ocorra, mas sim que a contabilidade deve registrar a realidade. Portanto, uma fonte negativa revela, inegavelmente, um descontrole, ainda que pontual, e que deve ser devidamente reconhecido pela contabilidade.



Em relação à ausência de notas explicativas relacionadas aos saldos negativos, o texto apresentado pela defesa em sua peça como sendo correspondente às tais notas não se encontrou no Balanço Patrimonial consolidado do ente.

Assim, em razão da existência de saldo negativo de fontes de recursos, faz-se necessário que a prefeitura adote a providência sugerida pela auditoria, qual seja:

Convém, portanto, sugerir que seja determinado 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.

Relatório de Auditoria (doc. 78, p. 33)

**[ID.10]** 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).

A auditoria afirma que os registros das provisões matemáticas previdenciárias foram feitos com base no DRAA 2020, data-base 2019 (doc. 73), elaborado em 01/04/2020, quando as IPC 14 (Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS), da STN, orientam o uso da avaliação atuarial disponível mais recente, ou seja, no DRAA 2021, data-base 2020 (doc. 74), elaborado em 02/05/2021.

A defesa alega que o documento hábil a servir de fundamento para os cálculos é o DRAA 2020, e não o DRAA 2021, “tendo em vista que este só ficou pronta após o fechamento e emissão do balanço patrimonial de 2020”, “não tendo como a contabilidade predizer os saldos calculados na Avaliação de 2021”.

O Balanço Patrimonial (BP) do RPPS é datado de abril de 2021. Cabia ao gestor, até esse prazo, contratar um atuário e fornecer-lhe a base cadastral em tempo hábil para que este pudesse realizar o cálculo das provisões matemáticas previdenciárias e informá-las para registro no BP. Assim, viabiliza-se-ia a sincronia entre o passivo estimado pelo cálculo atuarial e o BP.

Se o DRAA 2021 só ficou pronto posteriormente ao fechamento e emissão do BP de 2020 (em 02/05/2021), é porque **faltou ao gestor planejar devida e tempestivamente as atividades relacionadas ao cumprimento do seu dever ora aludido**, não sendo possível que, agora, seja beneficiado por sua própria passividade.



O contador responsável pelo levantamento do BP, diante da mora do gestor, acabou por registrar no balanço as informações que lhe foram disponibilizadas pela Administração (DRAA 2020, com data da avaliação 31/12/2019), desatualizadas em relação à data da fotografia do patrimônio do ente que o BP se propõe a refletir. Essa, porém, não é medida que preserva a hígidez dos registros contábeis, tampouco é preconizada na IPC 14 - Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS, da STN.

**[ID.11]** Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 97.467,06 (Item 3.4).

**[ID.12]** Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 1.383.684,28 pertencentes ao exercício (Item 3.4).

A auditoria apontou recolhimentos menores que os devidos ao RGPS. No tocante às contribuições dos servidores, de R\$ 97.467,06; e quanto ao quinhão patronal, de R\$ 1.383.684,28. **Ao total, deixou-se de recolher R\$ 1.481.151,34, que corresponde a 50,8% do total das obrigações previdenciárias municipais.** Contrasta, por fim, que foram realizadas despesas com festividades e eventos comemorativos no valor de R\$ 346.000,00 no exercício, destacando a expressiva dívida previdenciária junto ao RGPS ao final de 2020 da ordem de 8 milhões de reais.

A defesa, a esse respeito, aduz que (a) foi retido nas cotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 2021 o montante de R\$ 140.892,32, para pagamento das contribuições não repassadas relativas a 2020; (b) que os valores não recolhidos em 2020 foram devidamente parcelados. Para comprovar o que sustenta, a defesa acosta extrato do Sistema de Informações do Banco do Brasil (SISBB), indicando os valores referentes à parcela RFB-PREV-OB COR, debitadas em 08/01/2021 (R\$ 58.023,61) e em 10/02/2021 (R\$ 82.868,71), **totalizando R\$ 140.892,32.** Contudo, não juntou documento comprovando o parcelamento dos demais valores não recolhidos.

Além disso, a defesa também alegou que em razão da pandemia do covid-19, foram gastos milhares de reais em abertura e manutenção de hospitais, fazendo com o que o município não conseguisse pagar as contribuições devidas. Em seguida, alegou também que com a pandemia, houve um aumento significativo nas contratações de pessoal, que recolhem para o RGPS, acarretando um aumento desprogramado da contribuição previdenciária.

Não merece prosperar o que alega a defesa.

Primeiramente, mesmo que o parcelamento dos valores não recolhidos houvesse sido comprovado pela defesa, não eliminaria a irregularidade, e tampouco o reconhecimento do valor retido nas cotas FPM em 2021, já que **o montante remanescente não recolhido é de R\$ 1.199.366,70, equivalente a 41,14% das obrigações previdenciárias municipais.**



Ademais, o alegado pela defesa acerca dos gastos com a pandemia do covid-19 é contraditado tanto pelo gráfico 7.1 do Relatório de Auditoria (doc. 78, p.97), que demonstra que **a aplicação em ações e serviços de saúde em 2020 (26,7%) foi MENOR do que a do ano imediatamente anterior (27,1%)**, quando não houve pandemia; quanto no **aumento da receita arrecadada de 7,8% em relação ao ano anterior**, alcançando o maior valor da série histórica apresentada pela auditoria, como já dito anteriormente. Além disso, depõe contra a boa gestão o fato de terem sido realizadas **despesas com festividades em montante que seria suficiente para diminuir seus compromissos relativos ao RGPS em mais de 20% (23,36%)**.

Como se verifica, o que faltou ao gestor, nesse caso, não foram recursos que para honrar seus compromissos, mas uma correta priorização nas suas alocações.

Destaque-se que o pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS, ou seu não pagamento, além das restrições previstas no artigo 56 da Lei Federal nº 8.212/1991, acarreta aumento do passivo do município ante o RGPS, gerando ônus para o Erário pelos acréscimos pecuniários decorrentes, o que compromete gestões futuras, as quais acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, mas também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas.

**[ID.13]** Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

A auditoria aponta uma insuficiência de recursos no ente para quitação das suas dívidas, tanto das imediatas quanto das de curto prazo. Tal insuficiência é evidenciada nos índices de Liquidez Imediata (LI) igual a 0,07 e de Liquidez Corrente (LC) igual a 0,09, enquanto uma situação de equilíbrio das contas públicas é refletida por valores maiores ou iguais a 1,0.

A defesa nada alegou acerca do ponto.

Analisando as tabelas 3.5a (doc. 78, p. 49), o que se verifica é que, apesar de ter herdado, da gestão anterior à sua, uma capacidade já limitada de pagamento de dívidas de curto prazo (em 2016, LI = 0,2; LC = 0,3), durante a sua gestão, a prefeita não esteve apenas gerindo as consequências desse legado. Pelo contrário, ao final dela (2020), ambos os índices foram inferiores a 0,10, o que revela um **agravamento da incapacidade do ente de pagar seus compromissos com vencimento imediato ou de curto prazo, demonstrando o descontrole dos gastos públicos** durante a sua administração no Poder executivo municipal.

## **Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)**



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

A auditoria afirma ter havido **inscrição de Restos a Pagar Processados (RPP) do exercício de 2020**, com recursos vinculados e não vinculados, nos valores de R\$ 3.845.872,16 e R\$ 2.546.100,32, respectivamente, mesmo diante de saldos já negativos de R\$ -8.960.079,68 e R\$ -5.428.705,15.

A defesa, mais uma vez, atribui as irregularidades às dificuldades financeiras enfrentadas pelo Município em razão da pandemia do covid-19, argumento já demonstrado como sem fundamento e contra as evidências apresentadas pela auditoria.

Como já relatado anteriormente, não merece prosperar a argumentação da defesa, uma vez que a receita arrecadada em 2020 foi 7,8% maior do que a de 2019, passando de 68,3 milhões para R\$ 73,6 milhões (gráfico 2.1b, doc. 78, p. 14).

Ademais, pode-se afirmar, de acordo com o Relatório de Auditoria (doc. 78, p. 62), que a incapacidade do município de honrar suas obrigações relacionadas a Restos a Pagar é uma consequência de todo o conjunto de fatores já identificados retroativamente: déficit de execução orçamentária, aumento do passivo, deficiência na elaboração da Programação Financeira e do Cronograma Mensal de Desembolso e deficiência de controle contábil por fonte/destinação de recursos.

Outrossim, ainda sobre esse aspecto, depõe contra o gestor o fato de, **em vez de ter adotado medidas no sentido de reduzir a diferença** colossal que já existia entre a Disponibilidade de Caixa Bruta e o montante de Restos a Pagar de exercícios anteriores, **intensificou a inscrição em Restos a Pagar durante o exercício de 2020**.

Por exemplo, com relação aos Recursos Ordinários (não vinculados), aos quais se refere a coluna (A) da Tabela 5.4.a (doc. 78, p. 61), diante da gigantesca diferença entre a Disponibilidade de Caixa Bruta (cerca de 53 mil reais) e o montante de Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores (cerca de 5,5 milhões de reais), ainda se inscreveram mais 2,5 milhões de reais em Restos a Pagar Processados no exercício sem disponibilidade (linha 6), **contribuindo a gestão para agravar ainda mais a situação do ente, em vez de para atenuá-la**. Isso, porém, não se constatou isoladamente na gestão dos Recursos Ordinários, dado como exemplo, mas em quatro (A, B, C e D) das seis fontes de recursos elencadas naquela tabela.

[ID.15] Realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 5.4).



A auditoria demonstra haverem sido realizadas despesas novas nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, desconsideradas aquelas relacionadas ao combate à pandemia do covid-19, elencando, ainda, uma série de despesas que poderiam ser evitadas, numa amostragem que totalizou R\$ 479.967,89.

A esse respeito, a defesa arguiu que todas as despesas novas, realizadas nos dois últimos quadrimestres, foram pagas durante o exercício de 2020. Alegou, ainda, que as despesas citadas foram vinculadas à pandemia do covid-19 e que o pagamento delas se deu com recursos próprios.

Não merece prosperar o que argumentou a defesa, tratando-se de tese genérica sem comprovação e contrárias às evidências apresentadas no Relatório de Auditoria.

Através da análise da tabela 5.4c (doc. 78, p. 64), é possível constatar que as despesas realizadas com o intuito de combater a pandemia do covid-19 em 2020 foram inferiores ao saldo negativo já existente nas três fontes apontadas na referida tabela. Isto significa tanto que não havia saldo disponível como que **não foram as despesas com a pandemia as causadoras da insuficiência financeira observada nessas fontes.**

Aqui, cumpre trazer à baila um importante esclarecimento.

Prevê o art. 65, § 1º, II, da LRF que, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, os municípios serão dispensados dos limites e terão **“afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública”**.

Dado o reconhecimento da pandemia do covid-19 (Decreto Legislativo Federal n.º 6/2020) como calamidade pública pelo Congresso Nacional, há quem sustente, embora equivocadamente como ver-se-á a seguir, que os municípios teriam afastada incondicionalmente a vedação do art. 42, ou seja, estariam liberados para a realização de despesa nova nos dois últimos quadrimestres do exercício em que decretada a calamidade, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, ainda que não relacionada ao combate à pandemia.

Essa tese parte da premissa de que a condição prevista na parte final do art. 65, § 1º, II, da LRF (**“desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública”**) se refere ou exclusivamente ao dispositivo legal mencionado imediatamente anterior a ela (parágrafo único do art. 8º da LRF), e não aos arts. 35, 37 e 42, de modo que o condicionamento (destinação ao combate à calamidade) para realização de despesa nova nos dois últimos quadrimestres do mandato não



estaria relacionado ao art. 42. Há, ainda, quem sustente que o referido condicionamento poderia até se referir aos arts. 35 e 37, já que ele se reporta a “recursos arrecadados”, mas não ao art. 42, que claramente se refere a despesas. Essa, todavia, como demonstra-se a seguir, não é a melhor interpretação para a norma.

A intenção do legislador, com o preceito insculpido no art. 42 da LRF, é impedir que a gestão atual deixe a conhecida “herança maldita” para a que a sucederá, embaraçando-a e comprometendo-lhe a situação financeira antes mesmo que ela seja iniciada. Se há situação calamitosa que demanda realização de despesa nova nos dois últimos quadrimestres do exercício em que decretada a calamidade, mas não há contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, a interpretação teleológica impõe que se preserve essa intenção legislativa, de modo que o gestor que sucede ao que enfrentou a calamidade poderá vir a ter sua gestão embaraçada por fatores alheios ao controle do gestor anterior, mas exclusivamente na medida dos efeitos da involuntariedade desse descontrole.

Embora os termos “recursos arrecadados sejam destinados”, integrantes da condição disposta na parte final do art. 65, § 1º, II, da LRF remeta à ideia de receitas, o que poderia ser invocado para excluir o art. 42 de seu âmbito de aplicação (já que este dispositivo se relaciona a despesa, e não a receita), pode-se afirmar que o legislador deixou implícitos nessa mesma condição os termos “despesas tenham sido realizadas”, por ser essa a interpretação que preserva a finalidade da norma, inserida no contexto de responsabilidade na gestão fiscal.

Não à toa, a equipe de auditoria, acertadamente, segregou do total de despesas novas aquelas relacionadas ao combate à pandemia da covid-19, excluindo estas últimas do apontamento.

Esse meu entendimento encontra eco no Ministério da Economia, que se manifestou a esse respeito por meio da Nota Técnica SEI nº 21231/2020 /ME, que trata da Contabilização de Recursos Destinados ao Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (COVID-19), nos seguintes termos:

46. As alterações introduzidas no art. 65 da LRF afastam também as vedações e sanções relacionadas aos itens e condições a seguir: [...] Exigência de disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder ou órgão (exigência prevista no art. 42 da LRF), **desde que essas obrigações sejam referentes ao combate à calamidade pública;** (grifo meu)

Assim, prevalece a tese segundo a qual, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, é afastada a vedação prevista do art. 42 da LRF, desde que as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato do



titular do Poder ou órgão estejam relacionadas ao combate à calamidade pública.

Diante do exposto, o que se constata no caso concreto é que, em violação ao artigo 42 da LRF, houve a **realização de R\$ 479.967,89 caracterizada como despesa nova** nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2020 **sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, não se referindo tais despesas ao combate à pandemia da covid-19.**

### **Educação (Capítulo 6)**

**[ID.16]** Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

A auditoria afirma que **as despesas do FUNDEB ultrapassaram os recursos recebidos no exercício em R\$ 1.212.247,18**, equivalente a **7,39%** destes.

A defesa alegou que as despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB em 2020, embora não possam ser quitadas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do exercício de 2021, podem ser quitadas com recursos próprios.

De certo modo, tem razão a defesa.

Na verdade, a lei não impede a realização de despesas na área de educação além dos recursos do FUNDEB, que poderá ser custeado por outras fontes de recursos, a exemplo de receitas próprias. O que o art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07 estabelece é que não se deixe mais de 5% de saldo na conta do FUNDEB e que eventual saldo negativo não deve ser pago com recursos do FUNDEB do exercício posterior, mas, sim, com outras fontes de recursos. É como tem decidido esta Corte:

**O gestor público de recursos do antigo FUNDEF e do atual FUNDEB não deve utilizar recursos de um exercício para pagar débitos de exercícios anteriores, sem que tenha sido deixado saldo comprometido especificamente para tal fim no exercício correspondente. Para tal devem ser usadas rubricas próprias do orçamento do exercício corrente.**

Decisão TC nº 1.346/07

Em outras oportunidades já me manifestei sobre o tema, esclarecendo essa questão.

- Há dois pontos levantados pela auditoria que devem ser desconsiderados: **a)** a realização de despesas do FUNDEB sem lastro financeiro (item 4.4), tendo em vista que a lei não impede a



realização, mas sim que sejam utilizados recursos do FUNDEB do ano seguinte para pagar despesas do exercício anterior, devendo tal “déficit” ser coberto por receitas próprias do orçamento do exercício corrente (Decisão T.C. n.º 1.346/07), o que somente é possível ser verificado no exercício de 2014 (exercício posterior ao analisado);

Processo TCE-PE n.º 1430036-9

Quanto à falta de numerário apontado pela auditoria, item “b1”, é importante registrar que **o saldo contábil negativo, por si só, não é uma irregularidade**. Este Tribunal, entretanto, diante de tal cenário, atenta para que o gestor municipal se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, deve o saldo da conta do referido fundo ser recomposta em montante equivalente ao valor despendido (Decisão T.C. 1346/07).

Processo TCE-PE n.º 1250091-4

Inobstante, como dito, não haja impedimento legal quanto a que o valor de despesas do FUNDEB que ultrapassou o de recursos recebidos no exercício, de R\$ 1.212.247,18 nesse caso, seja custeado por outras fontes de recursos, a exemplo de receitas próprias, **a inexistência de saldo de Recursos Não Vinculados do exercício** (configurado pela inscrição em Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 2.546.100,32, superior à Disponibilidade Bruta de Caixa que já se encontrava negativa) - o qual poderia ser utilizado para quitar o valor indicado pela auditoria, associada à existência de um déficit de execução orçamentária da ordem de 1,3 milhões de reais, acende um alerta quanto à capacidade do ente de, efetivamente, quitar o valor de despesas do FUNDEB que ultrapassou o de recursos recebidos no exercício com recursos próprios.

Por outro lado, a auditoria não avançou na análise (que exigiria adentrar no exercício de 2021) a ponto de concluir que tenha havido o descumprimento das orientações contidas na Decisão TC n.º 1.346/07, que alerta para que não sejam utilizados recursos do FUNDEB de um exercício para pagar despesas vinculadas ao FUNDEB do exercício anterior.

### **Previdência Própria (Capítulo 8)**

**[ID.17]** RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -3.580.942,72, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

**[ID.18]** RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 21.680.685,05 (Item 8.2).



**[ID.21]** Adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (Item 8.4)

**[ID.22]** Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.4).

A auditoria aponta **desequilíbrio do RPPS, tanto financeiro (R\$ -3.580.942,72) quanto atuarial (R\$ -21.680.685,05)**, bem como a **não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial e a adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal**, cujo percentual **deveria ser de 14%, tendo sido efetivamente fixada em lei a de 11%**.

A defesa, por sua vez, pondera que devem ser levados em consideração os pagamentos realizados referentes a parcelamentos de débitos previdenciários firmados em administrações anteriores. Aduz, ainda, que não pode ser responsabilizada pela crise previdenciária generalizada no País e, por último, que a adequação das alíquotas dos servidores para o percentual de 14% ocorreu em 30/08/2021, através do art. 42 da Lei Municipal n.º 767, motivo pelo qual não haveria irregularidade.

Não merece prosperar o que alega a defesa. A uma, porque, se por um lado, o desequilíbrio pode decorrer de uma construção histórica; por outro lado, houve, em 2020, em relação ao ano imediatamente anterior, **um agravamento em mais de 2.000% do déficit financeiro (que passou de R\$ -145.737,00 para R\$ -3.580.943,00) e em 32,6% do déficit atuarial (que foi de R\$ -16.349.347,0 para R\$ -21.680.685,0)**. A duas, porque o fato de só ter adequado as alíquotas dos servidores para 14% no segundo quadrimestre do exercício seguinte configura clara morosidade, o que contribuiu para o agravamento da situação do RPPS, como narrado supra.

De fato, o déficit atuarial, muitas vezes, decorre de uma construção histórica. Portanto, **quanto ao atual gestor, o que se tem que verificar, por exemplo, é se foram tomadas as medidas indicadas pela análise atuarial, se as contribuições previdenciárias foram repassadas /recolhidas na integralidade e tempestivamente, se havia um plano de amortização do déficit previdenciário a ser observado, entre outros**. Ou seja, qual a contribuição do atual gestor para a melhora ou piora do déficit e do sistema previdenciário do município.

No caso, constatou-se que, no exercício de 2020, **não houve a implementação do plano de amortização do déficit previdenciário e não foram recolhidas integralmente as contribuições devidas ao RPPS**, conforme se verá mais adiante, no ID.19 e no ID.20.

Assim, mesmo diante do grave cenário de desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema, **omissões relevantes foram observadas no exercício de 2020**, sendo, ainda, agravadas pela realização de **despesas com festividades e eventos comemorativos no valor de R\$ 346.000,00** em 2020 e pelo



cenário favorável relativamente à arrecadação, 7,8% maior do que a do ano imediatamente anterior (2019).

**[ID.19]** Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 192.543,83 (Item 8.3).

**[ID.20]** Recolhimento menor que o devido de contribuições patronal normal e suplementar (Item 8.3).

A auditoria aponta os seguintes recolhimentos menores que os devidos ao RPPS: relativamente à contribuição dos **servidores** (R\$ 192.543,83), o equivalente a **9,5% do total retido**; à contribuição **patronal normal** (R\$ 606.511,02), o correspondente a **15,8% do devido**; à contribuição **patronal suplementar** (R\$ 505.505,88), igual a 13,9% do devido. **Ao total**, deixou-se de recolher 1.304.560,73, o correspondente a **13,74%** das contribuições devidas.

A defesa não refuta os dados da auditoria, limitando-se a afirmar que no ano de 2020 foram pagos diversos parcelamentos de débitos firmados em administrações anteriores, que acabaram por implicar na ausência de recolhimento integral das contribuições.

Embora se possa cogitar que os percentuais supra não são significativos, há de se considerar que **a instituição de alíquota previdenciária inferior ao limite constitucional tem efeito prático idêntico ao do não recolhimento**. Nesta perspectiva, para se ter uma **ideia, em reais**, da dimensão do não recolhimento no presente caso, é possível, a partir de um simples cálculo matemático, obter esse equivalente, dividindo-se o total das contribuições dos servidores devidas (R\$ 2.028.424,98 - tabela 8.4.a, doc. 78, p. 108) por 11% e multiplicando-se o resultado por 3% (diferença entre 11% e 14%). Assim, o que se verifica é que **a omissão do gestor, apenas considerando a alíquota dos servidores, corresponde ao não recolhimento de R\$ 553.206,81, o que representa 27,2% do total devido a esse título no exercício**. Logo, o percentual de **9,5% relativo ao valor não recolhido de contribuição de servidores apurado pela auditoria frente ao total é fictício, pois, seria, na verdade, 36,7% (9,5% + 27,2%)**.

Diante de um déficit atuarial tão relevante, a auditoria aponta mais uma irregularidade previdenciária grave, que contribuiu para o agravamento da situação do RPPS, com o **não recolhimento de R\$ 1,3 milhões devidos**, isso desconsiderando o efeito prático idêntico que tem a não instituição de alíquotas atuariais e o não recolhimento de contribuições previdenciárias devidas.

Diante do exposto,

**VOTO pelo que segue:**



CONTAS DE GOVERNO.  
PLANEJAMENTO  
GOVERNAMENTAL PRECÁRIO.  
INSTRUMENTOS DE CONTROLE  
ORÇAMENTÁRIO DEFICITÁRIOS.  
INEFICIENTE CONTROLE  
CONTÁBIL POR FONTE /  
APLICAÇÃO DE RECURSOS.  
PREVIDÊNCIA PÚBLICA. DÉFICIT.  
CONTRIBUIÇÕES  
PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS AOS  
REGIMES DA PREVIDÊNCIA  
SOCIAL (RGPS E RPPS). NÃO  
REPASSE / RECOLHIMENTO. NÃO  
ADOÇÃO DE ALÍQUOTAS  
INDICADAS EM ESTUDOS  
ATUARIAIS.

1. A autorização prévia para abertura de créditos adicionais em montantes demasiados depõe contra o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada.

2. É deficiente o controle orçamentário realizado sem os devidos instrumentos de programação financeira e cronograma de execução orçamentária, bem como o que permite saldo negativo em contas do Balanço Patrimonial.

3. A execução orçamentária sem recursos financeiros que lhe deem suporte possibilita o comprometimento da execução orçamentária-financeira do exercício seguinte e aumenta o passivo do Município.

4. A ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias é irregularidade grave, gera ônus ao Município, ainda que haja parcelamento do débito, referente aos juros e multas incidentes, comprometendo as gestões futuras.

5. A existência de déficit



previdenciário demanda a adoção de medidas para minimizá-lo, a exemplo da implementação das alíquotas indicadas em estudos atuariais e do recolhimento integral e tempestivo de contribuições previdenciárias ao RPPS.

**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;

**Rênya Carla Medeiros da Silva:**

**CONSIDERANDO** que o presente processo se refere às contas de governo, instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo, apresentadas na forma de contas globais, que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária; demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao legislativo; bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

**CONSIDERANDO** que a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (art. 70, II, CF/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos etc. (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, DJ 16/09/02);

**CONSIDERANDO a margem de erro de 85,88% no cálculo da estimativa** das receitas de capital, o que denota a necessidade de aperfeiçoamento da metodologia utilizada na elaboração da estimativa, que deve basear-se em elementos racionais e objetivos, além de considerar os critérios elencados no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

**CONSIDERANDO** as deficiências na elaboração da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, que não refletem as variações relacionadas à sazonalidade das receitas municipais e às peculiaridades das despesas municipais, demonstrando o evidente distanciamento do planejamento com a realidade municipal;



**CONSIDERANDO** 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);

**CONSIDERANDO** a fragilidade do planejamento e na execução orçamentária, demonstrados a partir da constatação de um **limite exagerado de 40% e um dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais**, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, depondo contra o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada;

**CONSIDERANDO** a fragilidade do controle e da execução orçamentária (que guardam estreita relação com o planejamento deficiente), demonstrada (a) pelo **déficit de execução orçamentária de R\$ 1,3 milhões**, resultado que tem se **repetido desde 2013** no município; (b) pelo **déficit financeiro de R\$ 21,3 milhões, que foi agravado 163% em apenas um ano**, evidenciado no Balanço Patrimonial; (c) pela incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses; (d) além de pela inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos para seu custeio;

**CONSIDERANDO** o ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, que teve como efeito a inscrição de RP sem disponibilidade de caixa no valor de 6,3 milhões;

**CONSIDERANDO** a fundamentação das provisões matemáticas previdenciárias em valores desatualizados, do que decorre um registro deficiente do Passivo de longo prazo no Balanço Patrimonial do município, distorcendo sua real situação patrimonial e transmitindo-se ao usuário da informação contábil conclusão errônea sobre a capacidade de o governo municipal arcar com suas obrigações financeiras e previdenciárias futuras;

**CONSIDERANDO** que, embora haja possibilidade de financiamento com recursos próprios de despesas do FUNDEB inscritas em Restos a Pagar, o **cenário de déficit de execução orçamentária** (resultado que tem se **repetido desde 2013** no município) **no valor de R\$ 1,3 milhões eleva os riscos** de que essa possibilidade não venha, de fato, a se concretizar;

**CONSIDERANDO** que, a despeito do grave cenário de déficit atuarial (**R\$ -21.680.685,05**) e financeiro (**R\$ -3.580.942,72**) vivenciado pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), restaram-se demonstrados o **não repasse / recolhimento** devido de contribuições previdenciárias (dos servidores, patronal e suplementar) **num total de R\$ 1.304.560,73, equivalente a 13,74% das contribuições devidas**; e a adoção da alíquota



de contribuição dos servidores de 11%, **21,43% inferior à mínima de 14%** exigida por força da Emenda Constitucional 103/2019 e indicada pelo estudo atuarial;

**CONSIDERANDO** que o **déficit financeiro do RPPS aumentou de R\$ -145.737,00 (2019) para R\$ -3.580.943,00 (2020)**, configurando um acréscimo de mais de **2.000%**, e que as omissões relativas à gestão do RPPS verificadas implicam o aumento do passivo do município ante o seu sistema de previdência, dado que a cobertura de suas eventuais insuficiências financeiras recaem sobre o Tesouro municipal;

**CONSIDERANDO o não recolhimento, no exercício de 2020, de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS)** nos montantes de R\$ 97.467,06 (parte dos servidores) e R\$ 1.383.684,28 (parte patronal), **totalizando o equivalente a 50,81% do devido;**

**CONSIDERANDO** que o não repasse/recolhimento de contribuições previdenciárias, mesmo que haja posterior parcelamento, é omissão que gera ônus futuro ao Município, multas e juros; que, no caso das contribuições descontadas dos servidores, não repassadas, poderá ser caracterizado o crime de apropriação indébita, nos termos da Súmula 12 deste Tribunal;

**CONSIDERANDO o cenário financeiro favorável** no ente para efetuar o recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias, evidenciado tanto pelo **dispêndio de R\$ 346.000,00 com eventos comemorativos** quanto no **incremento de 7,8% na receita arrecadada no exercício**, de 68,3 milhões (em 2019) para R\$ 73,6 milhões (em 2020).

**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 Passira a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Rênya Carla Medeiros da Silva, 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 Passira, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Fortalecer o planejamento orçamentário, mediante previsões adequadas para a receita/despesa, atentando para as exigências estabelecidas pela legislação, estabelecendo na Lei Orçamentária Anual (LOA) limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, de



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

2. Aprimorar a elaboração das programações financeiras e dos cronogramas mensais de desembolso para os exercícios seguintes, de modo a dotar a municipalidade de instrumento de planejamento eficaz, obedecendo às sazonalidades da arrecadação da receita e da execução da despesa.
3. Envidar esforços para implantar definitivamente o controle por fonte de recursos, nos termos do art. 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101 /2000), em obediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.
4. Atentar para a consistência das informações relativas a receitas e despesas municipais prestadas aos órgãos de controle.
5. Realizar o devido planejamento das ações do RPPS do ente, com a contratação tempestiva do atuário, fornecendo-lhe a base cadastral em tempo hábil para que as provisões matemáticas previdenciárias sejam calculadas com base na avaliação atuarial disponível mais recente (data-base do exercício) e registradas no Balanço Patrimonial antes de sua publicação, viabilizando-se, assim, a sincronia entre este demonstrativo e o passivo estimado pelo cálculo atuarial, com vistas à higidez dos registros contábeis.
6. Observar a necessidade de implementação das novas sugestões do relatório da Avaliação Atuarial de 2021, data-base 2020, a fim de evitar o agravamento do desequilíbrio atuarial do RPPS do município.

**DETERMINAR, por fim, o seguinte:**

À Diretoria de Plenário:

1. Por medida meramente acessória, enviar ao atual Prefeito Municipal de Passira cópia do Inteiro Teor desta Deliberação.



## 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 %	25,48 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	76,99 %	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 %	26,70 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	53,48 %	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\$ 2.242.649,92	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	18,23 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

RETIRADO DE PAUTA EM 14.07.2022.

9ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 30/03/2023:

### **CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:**

Conselheiro Carlos Neves.

### **CONSELHEIRO CARLOS NEVES:**

No mesmo sentido, Sr. Presidente.

### **CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:**

Eu encaminho no mesmo voto, só lembrando ao pessoal do Corpo Técnico, que certamente acompanham nossas votações e nossa sessão, que a gente já vem a algum tempo repisando um lugar que talvez seja o lugar de atuação mais profícuo do Tribunal, no que diz respeito a esses orçamentos que são aprovados, já com essa dificuldade de equilíbrio. Eles já nascem desequilibrados.

E a gente sabe que tem um remédio para isso, está lá na Lei de Crimes Fiscais, que permite a aplicação de sanção. Quando da elaboração dos estudos para a aprovação da LOA, os Anexos de Metas Fiscais, tem que ter lá as projeções corretas das receitas, com metodologia, memória de cálculo, levando em consideração o exercício anterior, enfim.

Quando isso não é feito, pode-se aplicar a sanção que está no artigo 5º. E talvez seria o caso de o Tribunal, talvez, não, tenho certeza, dependendo do tamanho do coberto, começar a abrir Relatório de Gestão Fiscal para a aplicação dessa sanção em casos deste jaez.

No caso, aprovado o voto, unânime, da Conselheira Teresa Duere.



## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

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

CONSELHEIRA TERESA DUERE , relatora do processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora.