



3ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 08/02 /2024

PROCESSO TCE-PE N° 22100384-8

RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

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

INTERESSADOS:

JOSE ROBERTO DE OLIVEIRA

IVAN CANDIDO ALVES DA SILVA (OAB 30667-PE)

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

PARECER PRÉVIO

CUMPRIMENTO DE TODOS OS
LIMITES CONSTITUCIONAIS.
AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES
GRAVES.

1. É possível a emissão de parecer favorável à aprovação das contas quando cumpridos todos os limites constitucionais e ausentes irregularidades de natureza grave.

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 08/02 /2024,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e a peça de defesa apresentada;

CONSIDERANDO o cumprimento de todos os limites constitucionais e legais;

CONSIDERANDO que as contribuições previdenciárias dos servidores e patronal normal foram repassadas integralmente para o RGPS e RPPS no exercício destas contas, itens 3.4 e 8.4 do Relatório de Auditoria;



CONSIDERANDO a ausência de irregularidades de natureza grave;

CONSIDERANDO os princípios constitucionais implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade;

CONSIDERANDO a situação atípica enfrentada no exercício de 2021, marcada pelos desafios impostos pela pandemia de COVID-19, que exigiu dos municípios uma gestão de recursos extraordinária, impactando as decisões administrativas e financeiras;

JOSE ROBERTO DE OLIVEIRA:

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 Ferreiros a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). JOSE ROBERTO DE OLIVEIRA, relativas ao exercício financeiro de 2021.

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

1. 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.
2. Fortalecer o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade.
3. Revisão das práticas para assegurar a total conformidade com as avaliações atuariais futuras, visando o equilíbrio financeiro e atuarial sustentável do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município.
4. Aperfeiçoamento das futuras Leis Orçamentárias Anuais com a finalidade de buscar um melhor controle dos gastos públicos e do atingimento das metas e objetivos traçados no planejamento orçamentário.



Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

3ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 08/02/2024

PROCESSO TCE-PE Nº 22100384-8

RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

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

INTERESSADOS:

JOSE ROBERTO DE OLIVEIRA

IVAN CANDIDO ALVES DA SILVA (OAB 30667-PE)

RELATÓRIO

Cuida o feito de apreciação das contas de governo do Prefeito do Município de Ferreiros, pelo Sr. JOSÉ ROBERTO DE OLIVEIRA, referente ao exercício financeiro de 2021, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas – e-TCEPE, em atendimento à Resolução TC nº 11/2014, que estabelece normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo. Este processo visa subsidiar a emissão de Parecer Prévio por parte deste Tribunal, conforme o art. 86º, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e o art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004, não abrangendo todos os atos do gestor. As referências às peças integrantes do presente processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, e nos casos em que não existam a respectiva numeração, será utilizado o nome e/ou a referência adotada.

Como premissa introdutória, ressalta-se a relevância das contas de governo como ferramenta primordial para o Chefe do Poder Executivo de qualquer ente federativo demonstrar os resultados obtidos pela gestão governamental durante o exercício financeiro em questão. Estas contas encapsulam elementos essenciais como os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais. Além disso, cumprem a função crucial de assegurar que a gestão esteja em plena conformidade com as normas constitucionais, legais e regulamentares. Isto inclui a aderência aos limites preconizados nas normas de níveis constitucional e infraconstitucional, bem como o cumprimento das resoluções e decisões proferidas por este Tribunal. Essa abrangência e detalhamento nas contas de governo são fundamentais para uma análise abrangente e precisa da administração pública em seus diversos espectros.



Dentro deste contexto, os exames foram realizados em conformidade com as normas e procedimentos gerais de controle externo, enfatizando a análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental, além de observar a aderência às normas legais vigentes e a análise das peças que compõem a prestação de contas e dos documentos adicionados ao processo.

A auditoria focou nos seguintes tópicos, mínimos necessários à emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE:

1. Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial
2. Gestão Fiscal
3. Gestão da Educação
4. Gestão da Saúde
5. Gestão Ambiental
6. Repasse do Duodécimo à Câmara de Vereadores
7. Gestão Previdenciária
8. Transparência Pública

Este relatório de auditoria é um componente fundamental para a análise da gestão e fiscalização das contas do município de Ferreiros, visando assegurar a correta aplicação dos recursos públicos e a aderência às normativas legais e regulamentares.

O processo foi analisado pelos técnicos da Gerência de Contas de Governos Municipais – GEGM, deste Tribunal, que emitiram Relatório de Auditoria, documento nº 92, em cujo bojo elencaram as seguintes ressalvas e/ou irregularidades:

ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[ID.01] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

[ID.02] Demonstrativos contábeis com diversas falhas relativas aos registros das despesas (Item 2.2).

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

[ID.04] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, 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.05] Déficit financeiro de R\$ 571.549,90 (Item 3.1).

[ID.06] 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.07] Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).

RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.08] Relação Despesa Corrente / Receita Corrente maior que 95% (item 5.1)

[ID.09] 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).

[ID.10] Para fins de apuração do percentual da DTP em relação à RCL, não foi ajustada a RCL do município, deixando de deduzir os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada, em desobediência ao estabelecido no §16º do art. 166º da Constituição Federal (Item 5.3.).

[ID.11] No cálculo da DTP, as despesas com inativos do Poder Legislativo (R\$ 66.550,00) foram consideradas junto àquelas do Executivo, em desobediência ao estabelecido no art. 20º, §7º, da LRF, conforme redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021 (Item 5.3).

[ID.12] Divulgação do RGF com o incorreto preenchimento das informações do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (Item 5.4.).

[ID.13] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.5).

[ID.14] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.15] Descumprimento do limite máximo de 10% do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte (Item 6.2.2).

[ID.16] 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.17] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 2.226.876,62, 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 resultado da avaliação atuarial e situação financeira e atuarial do RPPS, com um déficit atuarial de R\$ 93.419.393,49, de acordo com o DRAA 2022, ano-base 2021 (Item 8.2).

[ID.19] Não adoção de alíquota patronal normal sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.3).

[ID.20] Contribuições previdenciárias devidas ao RPPS não foram reconhecidas pela contabilidade municipal (Item 8.4).

[ID.21] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 117.194,44 (Item 8.4).

Conforme o Relatório de Auditoria, todos os limites constitucionais de legais foram cumpridos.

Regularmente notificado, nos termos do estabelecido no art. 6º da Lei Estadual nº 15.092/2013, o Interessado apresentou defesa, documento nº 96, por meio de procurador devidamente habilitado nos autos, documento nº 95, e anexou novos documentos, números 97 a 100 dos autos.

VOTO DO RELATOR

Registre-se inicialmente que o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do Parecer Prévio pelo TCE-PE, com a finalidade de dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86º, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual no 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), art. 2º, inciso II.

Apresento, de forma bastante sucinta, os argumentos e alegações apresentadas pelo interessado confrontando-os com os apontamentos das irregularidades e deficiências que constam do relatório de auditoria, e a seguir passo à análise.

[ID.01] a [ID.04] Orçamento.



O relatório de auditoria informa que a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Município de Ferreiros foram encaminhados na prestação de contas, em conformidade com o art. 8º da LRF.

Constatou-se, no entanto, que a distância entre os valores constantes na programação financeira e a arrecadação efetiva, principalmente no 6º bimestre, demonstra que a programação financeira se constituiu em documento pouco eficaz para o acompanhamento da política fiscal do Município de Ferreiros.

De forma semelhante, o cronograma mensal de desembolsos foi deficiente, tendo em conta que a simples divisão por 12 meses da receita total prevista na LOA não constitui metodologia adequada, uma vez que nem as receitas nem as despesas se comportam de forma proporcional e uniforme durante a execução orçamentária no transcorrer do exercício.

A auditoria registra 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.

A auditoria aponta que, com relação à autorização para Créditos Adicionais, a LOA autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 20% da despesa geral fixada. No entanto, o art. 9º da LOA amplia significativamente a abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo, por decreto, sem um limite claro para créditos adicionais destinados a despesas significativas, como pessoal, saúde e assistência social. Esse dispositivo praticamente elimina a necessidade de consulta ao Poder Legislativo para alterações orçamentárias significativas.

A possibilidade de alterar mais da metade do orçamento anual sem consulta ao Legislativo sugere que a LOA não reflete realisticamente as intenções e capacidades da administração municipal, conseqüentemente isso poderia transformar a LOA em uma "peça de ficção", descaracterizando-a como ferramenta efetiva de planejamento e controle.

Segundo a auditoria, as alterações na LOA autorizadas na prática afastam o Legislativo do processo de autorização de mudanças orçamentárias significativas, contrariando o princípio da separação dos poderes e a necessidade de controle e fiscalização das finanças públicas. A ampla margem dada ao Poder Executivo para alterar o orçamento por decreto, com exceções extensivas, comprometeria a integridade do processo orçamentário e a eficácia da LOA como um instrumento de planejamento financeiro e fiscal responsável.

A defesa argumenta que não existe inadequação no dispositivo em questão. Ela destaca que o art. 22º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) Municipal exclui certas dotações, como Pessoal e Encargos, Sistema



Previdenciário e Serviços da Dívida, de restrições específicas. Ressalta que o Projeto de Lei em discussão passou pelo Poder Legislativo e foi convertido em Lei Municipal válida, refutando a alegação de que a abertura de créditos adicionais foi imprecisa ou indeterminada. A defesa afirma que isso não constitui uma ilegalidade ou deficiência, mas sim uma necessidade de ajustes nos prazos para a execução de políticas públicas dinâmicas.

Além disso, argumenta que a ampliação do limite de créditos adicionais não impede a fiscalização pelo Poder Legislativo, mas proporciona pontos de controle importantes para a avaliação das políticas públicas. Por fim, a defesa afirma que o instrumento orçamentário de 2021 foi constituído e aprovado em 2020, portanto, a gestão atual não teve interferência nas peças orçamentárias.

Em face das circunstâncias apresentadas e considerando a análise das argumentações defensivas, é preciso ponderar que, embora a defesa tenha admitido certas falhas e oferecido justificativas plausíveis, estas não se mostram suficientemente robustas para embasar uma rejeição integral das contas do interessado. As irregularidades identificadas na auditoria, especialmente aquelas concernentes ao planejamento orçamentário e à execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), são de natureza significativa, mas não alcançam o patamar de gravidade que justificaria uma decisão de não aprovação das contas.

[ID.06] e [ID.07] Deficiências de natureza contábil

A auditoria registra irregularidades de natureza contábil:

- Saldo negativo em contas do Quadro de Supéravit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/ aplicação de recursos (Item 3.1)
- Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).

Sobre tais irregularidades, por não se tratar de falha de natureza grave, cabe recomendação ao gestor para:

- 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;
- fortalecer o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade.



[ID.08] Relação Despesa Corrente / Receita Corrente maior que 95%.

O art. 167-A da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 109/2021, introduziu um novo critério de gestão fiscal para Estados, Distrito Federal e Municípios, baseado na relação entre despesas correntes e receitas correntes (DC/RC) dos últimos 12 meses. Se esta relação exceder 95%, medidas de ajuste fiscal podem ser aplicadas.

Além disso, ultrapassando o limite de 95%, até que todas as medidas sejam adotadas, é proibido a concessão de garantias por outros entes da Federação ao ente com excesso de despesa e a tomada de operações de crédito entre entes da Federação.

Se a relação DC/RC estiver entre 85% e 95%, o Chefe de Poder ou órgão pode adotar, por ato próprio, algumas dessas medidas, submetendo-as posteriormente ao Legislativo.

No caso específico de Ferreiros, a auditoria indica uma relação DC/RC de 96,77% no último bimestre analisado, ultrapassando o limite de 95%. Assim, sugere-se que o gestor municipal avalie a implementação das medidas previstas no art. 167-A da Constituição Federal para controlar o aumento das despesas correntes.

A defesa do Município de Ferreiros contesta os achados da auditoria referentes à relação Despesa Corrente/Receita Corrente (DC/RC), alegando um percentual de 96%, em desacordo com o art. 167º da Constituição Federal. A defesa argumenta que o percentual correto da relação DC/RC para o exercício de 2021 é de 86,28%, situando-se assim dentro dos limites constitucionais.

O ponto central da defesa é a metodologia utilizada na apuração das despesas correntes. Segundo a defesa, a auditoria teria considerado indevidamente o montante da Despesa Empenhada, resultando em um percentual distorcido. A defesa sugere que, de acordo com o item 16 da Nota Técnica SEI_ME 34054-2021, o cálculo deveria incluir as despesas liquidadas e as despesas empenhadas não liquidadas, inscritas em restos a pagar não processados, referentes a dezembro, dentro do período de 12 meses analisado.

A defesa apresenta um quadro com valores para fundamentar sua argumentação, indicando que a metodologia adotada pela auditoria pode ter levado a uma interpretação equivocada da situação fiscal do município.

Baseado nas informações fornecidas, e assumindo a precisão dos dados apresentados pela defesa utilizando a metodologia adequada conforme a Nota Técnica SEI_ME 34054-2021, conclui-se que o Município de Ferreiros atende às exigências do art. 167-A da Constituição Federal para o exercício de 2021.

[ID.09], [ID.10] e [ID.11] Despesa Total com Pessoal.



No caso em análise, a Despesa Total com Pessoal (DTP) do Poder Executivo do Município de Ferreiros ao final do exercício de 2021 foi de R\$ 19.197,321,93, o que corresponde a 51,85% da Receita Corrente Líquida (RCL) do município, conforme indicado no Apêndice V. Este percentual está abaixo do limite máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é de 54% da RCL para o Poder Executivo municipal. No entanto, observa-se uma discrepância em relação ao Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do encerramento do mesmo exercício, que indicou uma DTP equivalente a 49,54% da RCL.

A irregularidade identificada reside no fato de não ter sido ajustada a RCL do município, deixando de deduzir os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada, em desobediência ao estabelecido no §16º do art. 166º da Constituição Federal, bem como no cálculo da DTP, as despesas com inativos do Poder Legislativo (R\$ 66.550,00) foram consideradas junto àquelas do Executivo, em desobediência ao estabelecido no art. 20º, §7º, da LRF, conforme redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021.

Importante ressaltar que a correta apuração da Despesa Total com Pessoal é fundamental para a adequada gestão dos recursos públicos e para a garantia do cumprimento dos limites fiscais estabelecidos pela LRF. A inobservância desses limites pode acarretar uma série de restrições legais, incluindo a vedação de aumento de despesa com pessoal, realização de operações de crédito, entre outras consequências.

Entretanto, no presente caso, a irregularidade identificada, embora deva ser corrigida e servir como ponto de atenção para a gestão fiscal futura, não compromete de forma decisiva a legalidade global das contas do exercício em questão.

A defesa argumenta que mesmo após os ajustes, a auditoria reconhece às fls. 62 do relatório de Auditoria que há obediência ao previsto na LRF. Segundo a Auditoria: "Observa-se, portanto, que a Prefeitura não ultrapassou o limite de despesa total com pessoa, obedecendo ao previsto na LRF".

Portanto, considerando o contexto apresentado e a legislação vigente, a irregularidade relacionada à apuração da Despesa Total com Pessoal, embora deva ser objeto de recomendações para correção e aprimoramento nos procedimentos contábeis e fiscais, não constitui por si só motivo suficiente para a rejeição das contas do Município de Ferreiros referentes ao exercício de 2021.

[ID.13] e [ID.14] Inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.

Conforme a Auditoria, a tabela 5.5 do relatório de auditoria evidencia a inscrição de Restos a Pagar Processados do exercício de 2021, totalizando



R\$ 143.503,85, sem disponibilidade financeira. Destes, R\$ 132.711,62 são oriundos de Outros Recursos Vinculados à Saúde e R\$ 10.792,23 de Recursos Vinculados ao RPPS - Fundo em Capitalização (Plano Previdenciário). Além disso, a tabela indica a inscrição de Restos a Pagar Não Processados do mesmo exercício, no valor de R\$ 12.600,00, também sem disponibilidade financeira, provenientes de Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário.

É relevante destacar que, ao exceder o limite de inscrição de restos a pagar, o ente municipal fica impedido de receber transferências voluntárias, salvo aquelas destinadas às áreas de educação, saúde e assistência social, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, art. 25º, § 1º, inciso IV, alínea c, e § 3º).

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2.033/2019 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Vital do Rêgo), expôs sua compreensão acerca desta matéria. Segundo o Tribunal, a prática recorrente de elevada inscrição e postergação de recursos orçamentários em restos a pagar transgredir os princípios da anualidade orçamentária e da razoabilidade. Tal prática é incompatível com a natureza excepcional dos restos a pagar, contrariando o disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, em conjunto com o art. 2º da Lei 4.320/1964.

A defesa do Município de Ferreiros contesta as observações da auditoria e argumenta que, ao final do exercício de 2021, o município possuía um saldo disponível de R\$ 3.265.955,68, o que, segundo ela, seria suficiente para cobrir os Restos a Pagar, cujo total é de R\$ 1.588.189,89. Este total se divide em R\$ 882.928,45 de Restos a Pagar Processados e R\$ 705.261,44 de Restos a Pagar Não Processados.

De acordo com a defesa, a existência desse saldo disponível de mais de três milhões de reais ao final do exercício financeiro indicaria que havia lastro financeiro para a inscrição dos Restos a Pagar, contrariando as alegações da auditoria de que não haveria disponibilidade de caixa para tal.

Embora não seja possível verificar de forma independente os valores apresentados pela defesa, é crucial considerar a proporcionalidade entre o saldo disponível e o montante dos Restos a Pagar. Se os valores apresentados pela defesa forem precisos, indicariam que o município detinha capacidade financeira para cumprir com suas obrigações de Restos a Pagar. No entanto, a imprecisão desses valores, por si só, não justificaria a rejeição das contas do município. Recomenda-se o aprimoramento do controle contábil para garantir a suficiência de saldos para despesas, visando manter o equilíbrio fiscal.

Portanto, sob essa ótica, não se identificam elementos suficientes para uma avaliação negativa das contas do interessado com base nesses pontos específicos. Mantenho, no entanto, a recomendação para que o município 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.15] Descumprimento do limite máximo de 10% do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte.

[ID.16] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro quadrimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício.

O relatório de auditoria aborda a gestão dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) pelo Município de Ferreiros, destacando a obrigatoriedade de utilizar esses recursos dentro do exercício financeiro em que são creditados. A Lei Federal nº 14.113/2020 permite que até 10% dos recursos, incluindo a complementação da União, sejam usados no primeiro quadrimestre do ano subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

De acordo com a auditoria, no exercício de 2021, Ferreiros recebeu R\$ 8.072.315,21 do Fundeb e gastou R\$ 7.181.292,59 em manutenção e desenvolvimento do ensino, resultando em uma sobra de R\$ 891.022,62. Esta sobra representa 11,04% do total recebido, excedendo o limite de 10% permitido para a transferência de recursos para o ano seguinte. Além disso, foi identificado um saldo de R\$ 6.832,94 do Fundeb de 2020, destinado a ser usado em 2021, que não foi aplicado até o primeiro quadrimestre de 2021, contrariando a legislação.

A defesa do Município de Ferreiros apresenta argumentos contra as constatações da auditoria sobre a gestão dos recursos do Fundeb, especificamente sobre o descumprimento do limite máximo de 10% do saldo do Fundeb para utilização no exercício seguinte e o descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro quadrimestre, do saldo do Fundeb recebido no exercício anterior.

A defesa argumenta que os valores utilizados pela auditoria para apontar o descumprimento do limite de 10% não consideraram o Demonstrativo da Despesa Autorizada com a Realizada, o qual apresenta um cenário diferente. Segundo a defesa, os valores corretos da execução do Fundeb no exercício de 2021 foram de R\$ 7.212.590,56, o que representaria 8,93% do montante recebido, cumprindo assim o normativo constitucional. Este argumento sugere que houve um equívoco na análise da auditoria ao não considerar o demonstrativo mais apropriado para a avaliação das despesas do Fundeb.

Quanto à alegação de não utilização do saldo de R\$ 6.832,94 do exercício de 2020 dentro do primeiro quadrimestre de 2021, a defesa apresenta extratos bancários detalhando operações de pagamento que totalizam R\$ 6.783,31, realizadas em 29/01/2021. A defesa afirma que essas despesas pagas utilizaram o saldo remanescente do exercício anterior, estando em



conformidade com a legislação que exige a utilização dos recursos do Fundeb recebidos no exercício anterior até o primeiro quadrimestre do exercício subsequente.

Pelo exposto, considero os argumentos plausíveis. Os pontos levantados indicam que o município teria, de fato, cumprido com as exigências legais relativas à gestão dos recursos do Fundeb, tanto no que se refere ao limite de 10% para despesas no exercício seguinte quanto à utilização dos saldos dentro do prazo legalmente estabelecido.

[ID.17] e [ID.18] – Desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

O Relatório de Auditoria aponta para questões críticas relativas ao equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de Ferreiros. O equilíbrio financeiro, que pressupõe a igualdade entre receitas e obrigações do RPPS por exercício financeiro, não foi alcançado em 2021, registrando um déficit previdenciário de R\$ -2.226.876,62. Tal situação, prevista nos cálculos atuariais, revela que as despesas previdenciárias superaram as receitas, forçando o município a depender de repasses do tesouro municipal para cobrir o déficit e garantir o pagamento dos benefícios previdenciários. Percebe-se, no entanto, que houve uma melhora em relação ao exercício anterior no resultado previdenciário, tendo em conta que em 2020 o referenciado resultado foi deficitário em R\$ 2.338.672,60.

Adicionalmente, o relatório discute o equilíbrio atuarial, conceito que abrange a sustentabilidade de longo prazo do RPPS, garantindo que haja recursos suficientes para cobrir todas as obrigações projetadas. A avaliação atuarial de 2021 mostrou um déficit atuarial significativo, com o passivo atuarial superando os ativos garantidores do plano de benefícios. Tal desequilíbrio sugere a necessidade de alíquotas suplementares para sanar o déficit.

A situação financeira e atuarial do RPPS de Ferreiros implica um crescente comprometimento das finanças municipais, visto que a legislação obriga o município a cobrir eventuais insuficiências financeiras do regime. Tal cenário coloca em risco a capacidade do município de acumular recursos necessários para futuros pagamentos de benefícios previdenciários, afetando o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de metas fiscais.

A defesa do Município de Ferreiros reconhece o resultado previdenciário negativo de R\$ 2.226.876,62, evidenciando a insuficiência de recursos para cobrir os benefícios previdenciários no exercício financeiro em análise. A defesa argumenta que o déficit financeiro pode ser atribuído a vários fatores, incluindo desequilíbrios contributivos, mudanças demográficas, e o custo histórico associado à implementação dos RPPS municipais em Pernambuco. Como medidas corretivas, o município teria aumentado as contribuições dos servidores, buscado financiamentos adicionais, ajustado benefícios, melhorado a compensação previdenciária, e implementado reformas previdenciárias exigidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019.



Com relação ao desequilíbrio atuarial, a defesa informa que para enfrentar o problema a gestão teria adotado medidas como o aumento das contribuições, ajustes nos benefícios, reformas previdenciárias, e aportes de recursos pelo ente federativo, além de revisar o plano de custeio para assegurar a sustentabilidade do regime.

Embora a defesa apresente um conjunto de ações implementadas para endereçar os desequilíbrios identificados, é essencial que tais medidas sejam efetivamente capazes de reverter o déficit financeiro e atuarial do RPPS a longo prazo. A sustentabilidade do regime previdenciário depende de um equilíbrio contínuo entre receitas e obrigações, exigindo monitoramento constante e ajustes conforme necessário para garantir que o sistema permaneça solvente e capaz de atender às suas obrigações previdenciárias futuras.

É importante ressaltar que, conforme evidenciado nos documentos apresentados e nas constatações do relatório de auditoria, o gestor realizou o recolhimento integral das contribuições previdenciárias durante o período analisado. Esta ação demonstra um comprometimento efetivo com a sustentabilidade financeira do RPPS, contribuindo significativamente para evitar a formação de um passivo futuro que poderia agravar ainda mais o desequilíbrio financeiro do regime.

Portanto, considerando o esforço demonstrado para cumprir com as obrigações previdenciárias e as circunstâncias adversas anteriores, a presente irregularidade não deve ser vista como fundamento para uma avaliação negativa das contas do gestor.

Pelo exposto, conclui-se que a irregularidade identificada no desequilíbrio atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Ferreiros não constitui base suficiente para uma reprovação das contas.

Mantenho, no entanto, recomendação para adoção de medidas corretivas para reestabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, incluindo a adoção de alíquotas suplementares adequadas e o ajuste de políticas para garantir a sustentabilidade do regime previdenciário municipal a longo prazo.

[ID.19] Não adoção de alíquota patronal normal sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.3).

[ID.20] Contribuições previdenciárias devidas ao RPPS não foram reconhecidas pela contabilidade municipal (Item 8.4).

[ID.21] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 117.194,44 (Item 8.4).

Conforme o relatório de auditoria, verificou-se que houve o repasse integral das contribuições previdenciárias dos servidores e patronal normal ao



RPPS, entretanto, houve um repasse a menor da contribuição especial, no valor de R\$ 117.194,44.

Vale destacar, entretanto, conforme registra o Demonstrativo de contribuição do órgão apresentado na Prestação de Contas (doc. 40) destacado a seguir, que a alíquota utilizada pela Prefeitura para contabilizar a contribuição especial, suplementar, registra o percentual aplicado de 17,40% e diverge da alíquota estabelecida pelo Decreto 25/2020 (doc. 39), no percentual de 19,07%, de forma que o valor que deveria ter sido contabilizado e recolhido pela Prefeitura corresponde a R\$ 1.340.185,84, deixando, portanto, de ser recolhido o valor de R\$ 117.194,44.

Aliado a isto, o relatório aponta que o recolhimento menor que o devido das contribuições especiais influencia negativamente o equilíbrio financeiro do regime (resultado previdenciário negativo; item 8.1), culminando com a incapacidade do RPPS, no exercício, de acumular recursos para honrar os pagamentos futuros dos benefícios previdenciários. Além de ter efeitos no deficit atuarial (Item 8.2), em virtude de deixarem de ingressar receitas previdenciárias, repercutindo em avaliações atuariais futuras.

A defesa argumenta que o município seguiu estritamente o que foi estabelecido pelo Decreto Municipal nº 25/2020 para o plano de custeio do exercício financeiro, especificando as alíquotas de contribuição patronal normal e suplementar conforme legislação municipal vigente.

O defendente ressaltou a adesão ao decreto municipal que definiu as alíquotas de contribuição para o exercício de 2021, destacando a congruência entre os recolhimentos efetivados e as alíquotas previstas na regulamentação local.

Sustenta que a aplicação das regras estabelecidas no decreto municipal foi realizada de maneira razoável e proporcional, atendendo ao diploma legal válido e não representando qualquer distorção à sustentabilidade financeira e atuarial do RPPS.

Após revisão dos cálculos, foi identificado que o Município de Ferreiros aplicou um percentual de 15,50% para contribuição patronal suplementar nos meses de janeiro a junho de 2021, em desconformidade com o Decreto Municipal n.º 25/2020, e ajustou para o percentual correto de 19,07% conforme o mesmo decreto nos meses de julho a dezembro e para o 13º salário.

Mês	Base	Contabilizada	Recolhida	Percentual	Diferença
Janeiro	543.292,02	84.235,34	84.235,34	15,50%	19.370,45
Fevereiro	556.380,34	86.257,74	86.257,74	15,50%	19.843,99



Março	550.952,08	85.458,92	85.458,92	15,51%	19.607,64
Abril	547.725,76	84.938,29	84.938,29	15,51%	19.513,01
Maio	545.217,76	84.532,68	84.532,68	15,50%	19.440,35
Junho	544.666,60	84.447,47	84.447,47	15,50%	19.420,45
Julho	542.669,40	103.486,83	103.486,83	19,07%	0,00
Agosto	534.750,51	101.976,70	101.976,70	19,07%	0,00
Setembro	535.242,06	102.073,44	102.073,44	19,07%	0,00
Outubro	534.048,71	101.842,87	101.842,87	19,07%	0,00
Novembro	532.537,13	101.554,61	101.554,61	19,07%	0,00
Dezembro	526.586,13	100.419,77	100.419,77	19,07%	0,00
13º Salário	533.649,57	101.766,74	101.766,74	19,07%	0,00
TOTAL	7.027.718,07	1.222.991,40	1.222.991,40	17,40%	117.195,89

A aplicação de um percentual de contribuição patronal suplementar de 15,50% nos primeiros seis meses do ano, inferior ao estipulado pelo Decreto Municipal n.º 25/2020, evidencia uma desconformidade parcial com as disposições legais municipais para o exercício de 2021. Tal fato aponta para uma gestão das contribuições previdenciárias que não seguiu integralmente o plano de custeio estabelecido, resultando em recolhimentos a menor do que o devido ao RPPS durante este período.

No entanto, a correção deste percentual para 19,07% a partir de julho até o final do exercício financeiro, incluindo o 13º salário, demonstra uma ação de conformidade com o decreto mencionado pela defesa para o restante do



ano. Isso indica um esforço de ajuste por parte do Município de Ferreiros para alinhar as contribuições patronais suplementares às exigências legais municipais estabelecidas.

Apesar do ajuste realizado a partir de julho, a aplicação de um percentual inferior ao estipulado pelo decreto nos primeiros seis meses do ano representa uma falha na gestão das contribuições previdenciárias. Essa falha necessita ser reconhecida e considerada no contexto da avaliação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Portanto, enquanto a defesa do Município de Ferreiros apresenta argumentos válidos sobre a adesão ao decreto municipal a partir do segundo semestre de 2021, é imperativo que se considere o impacto financeiro e atuarial da aplicação de alíquotas inferiores nos primeiros seis meses. Ações corretivas e ajustes financeiros podem ser necessários para compensar o déficit gerado por essa desconformidade inicial.

Em vista disso, apesar da irregularidade não ser suficiente para a rejeição das contas do interessado, recomenda-se que o Município de Ferreiros adote medidas para revisar e corrigir as contribuições previdenciárias para assegurar plena conformidade com as disposições legais estabelecidas e garantir a sustentabilidade de longo prazo do RPPS, contemplando a necessidade de ajustes retroativos para sanar as diferenças resultantes da aplicação incorreta das alíquotas no início do exercício.

Ao analisar as irregularidades detectadas, constata-se que, embora existentes, estas não configuram falhas de natureza grave, não comprometendo, portanto, de maneira substancial, a legalidade e a regularidade dos atos praticados. Ademais, é pertinente ressaltar que, no tocante ao cumprimento dos valores e limites estabelecidos pela Constituição Federal e legislação aplicável, observa-se que todos os limites foram devidamente atendidos. Esta conformidade com os parâmetros constitucionais e legais é um indicativo relevante da observância dos princípios de legalidade e responsabilidade fiscal, aspectos fundamentais na gestão pública. Portanto, apesar das irregularidades pontuais, estas não se mostram suficientemente graves para ensejar medidas sancionatórias de maior severidade, considerando, sobretudo, o cumprimento integral dos limites e valores legais preconizados.

VOTO pelo que segue:

**CUMPRIMENTO DE TODOS OS
LIMITES CONSTITUCIONAIS.
AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES
GRAVES.**

1. É possível a emissão de parecer favorável à aprovação das contas quando cumpridos todos os limites



constitucionais e ausentes
irregularidades de natureza grave.

CONSIDERANDO que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e a peça de defesa apresentada;

CONSIDERANDO o cumprimento de todos os limites constitucionais e legais;

CONSIDERANDO que as contribuições previdenciárias dos servidores e patronal normal foram repassadas integralmente para o RGPS e RPPS no exercício destas contas, itens 3.4 e 8.4 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO a ausência de irregularidades de natureza grave;

CONSIDERANDO os princípios constitucionais implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade;

CONSIDERANDO a situação atípica enfrentada no exercício de 2021, marcada pelos desafios impostos pela pandemia de COVID-19, que exigiu dos municípios uma gestão de recursos extraordinária, impactando as decisões administrativas e financeiras;

JOSE ROBERTO DE OLIVEIRA:

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 Ferreiros a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). JOSE ROBERTO DE OLIVEIRA, relativas ao exercício financeiro de 2021.

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

1. 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.



2. Fortalecer o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade.
3. Revisão das práticas para assegurar a total conformidade com as avaliações atuariais futuras, visando o equilíbrio financeiro e atuarial sustentável do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município.
4. Aperfeiçoamento das futuras Leis Orçamentárias Anuais com a finalidade de buscar um melhor controle dos gastos públicos e do atingimento das metas e objetivos traçados no planejamento orçamentário.

É o voto.



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 %	25,28 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26	Recursos do FUNDEB	Mínimo 70,00 %	71,44 %	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 %	24,19 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	51,85 %	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\$ 1.645.241,47	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 (aplicável apenas a RPPS sem 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)	14,88 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas 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 alíquotas 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 alíquotas 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 RANILSON RAMOS , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.