



10ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 13/04/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 21100368-2

RELATOR: CONSELHEIRA TERESA DUERE

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

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

INTERESSADOS:

ARMANDO PIMENTEL DA ROCHA

GUSTAVO PAULO MIRANDA DE ALBUQUERQUE FILHO (OAB 42868-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

PARECER PRÉVIO

LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ORÇAMENTO PÚBLICO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO. CONTROLES. RESPONSABILIDADE FISCAL (ART. 42 DA LRF). TRANSPARÊNCIA PÚBLICA. VISÃO GLOBAL.

1. Constatado o respeito aos limites constitucionais e legais em gastos com pessoal, Saúde e Educação (na manutenção e desenvolvimento do ensino e na remuneração dos profissionais do magistério).

2. A materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal revela-se através das falhas de controle na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, verificadas nas contas sob análise, requerendo observância às normas de controle vigentes, em especial o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. Constitui infração à norma legal a



realização de despesas novas (artigo 42 da LRF), nos dois últimos quadrimestres do final do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa.

4. A existência de déficit previdenciário demanda a adoção de medidas para minimizá-lo, a exemplo da implementação das alíquotas indicadas em estudos atuariais.

5. Compromete a transparência pública, assim como o controle social, a não disponibilização integral do conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar n.º 131/2009, na Lei n.º 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal.

6. Entretanto, no âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, e à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos enseja Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas.

Decidiu, por maioria, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 13/04/2023,

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 95) e da defesa apresentada (doc. 105);

CONSIDERANDO a observância ao limite de gastos com pessoal, assim como da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e o recolhimento integral das contribuições devidas ao RPPS;

CONSIDERANDO que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Educação (26,89% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do Ensino e 92,41% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica) e na Saúde (23,20 % da receita vinculável em Saúde);

CONSIDERANDO, por outro lado, as falhas de controle constatadas, desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de controle orçamentário, financeiro e patrimonial, em especial os artigos 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64;



CONSIDERANDO que foram contraídas, nos dois últimos quadrimestres do exercício, despesas apontadas como novas, em desobediência ao art. 42 da LRF;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131 /2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição da República, apresentando nível de transparência "Moderado", conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);

CONSIDERANDO que, no âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, e à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos enseja Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas;

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

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal;

ARMANDO PIMENTEL DA ROCHA:

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 Camutanga a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). ARMANDO PIMENTEL DA ROCHA, 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 Camutanga, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Atentar para a consistência entre as informações sobre os valores de despesas municipais informados aos órgãos de controle e aquelas informadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício.



2. Fortalecer o planejamento orçamentário, 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.
3. Aperfeiçoar a apuração da Despesa Total com Pessoal ao elaborar o RGF, a fim de conferir precisão à verificação relativa à obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF ao longo do exercício.
4. 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.
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. Atentar para que o Balanço Patrimonial consolidado evidencie em notas explicativas como foram calculadas as Provisões Matemáticas Previdenciárias.
7. Realizar estudos e levantamentos necessários com a finalidade de adotar medidas que visem ao equilíbrio do sistema previdenciário.
8. Observar a necessidade de implementação das novas sugestões do relatório da Avaliação Atuarial de 2020, data-base 2019, a fim de evitar o agravamento do desequilíbrio atuarial do RPPS do município.
9. Adotar medidas, como a fixação em lei das alíquotas de contribuição dos segurados e patronal ao RPPS indicadas em estudo atuarial, com a finalidade de restabelecer o equilíbrio do sistema previdenciário.
10. Fortalecer a transparência municipal, observando as exigências dispostas na LRF, na Lei Complementar nº 131



/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal de 1988; a fim de elidir as incompletudes apresentadas pelo levantamento do ITMPE.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

1. Que a Diretoria de Controle Externo, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

Presentes durante o julgamento do processo:

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

CONSELHEIRA TERESA DUERE , relatora do processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Diverge

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

O CONSELHEIRO CARLOS NEVES FICOU DESIGNADO PARA LAVRAR O PARECER PRÉVIO



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

10ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 13/04/2023

PROCESSO TCE-PE N° 21100368-2

RELATOR: CONSELHEIRA TERESA DUERE

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

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

INTERESSADOS:

ARMANDO PIMENTEL DA ROCHA

GUSTAVO PAULO MIRANDA DE ALBUQUERQUE FILHO (OAB 42868-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeito Municipal de Camutanga, relativa ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Sr. Armando Pimentel da Rocha, 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 nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE).

Cumprir destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. 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.



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

A auditoria aponta não ter havido, no exercício de 2020, arrecadação de créditos inscritos em Dívida Ativa.

A defesa alegou que houve um equívoco por parte da tesouraria da Prefeitura, que registrou os valores recebidos a título de Dívida Ativa (R\$ 9.454,09 - doc. 14) em rubrica diversa da devida (1.9.9.0.99.1.3.00 – Outras Receitas – Primárias – Dívida Ativa), fato que levou a auditoria a crer que o município não havia arrecadado nenhuma quantia.

Em que pese o equívoco cometido pela tesouraria da Prefeitura, a falha foi sanada, cabendo a determinação no sentido de atentar para a consistência das informações prestadas aos órgãos de controle, assegurando a prestação de informações confiáveis, sobretudo as relativas a arrecadação da Dívida Ativa.

[ID.02] 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 afirma ter identificado, relativamente ao valor da despesa realizada, divergências entre as informações constantes no sistema Tome Conta e aquelas prestadas ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), da Secretaria de Tesouro Nacional. As discrepâncias ocorrem em 6 funções de despesa (Legislativa, Administração,



da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada.

Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

[ID.05] Déficit financeiro de R\$ 3.417.270,26 (Item 3.1).

[ID.06] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

A auditoria alega a apuração de um déficit financeiro de R\$ 3.417.270,26 para 2020, com saldos negativos em algumas fontes de recursos, sem justificativa em notas explicativas, o que configura um ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos.

A defesa sustenta que o referido déficit se deve à queda de receitas em relação à previsão orçamentária, decorrente da crise nacional evidenciada em razão da pandemia da covid-19.

Em seguida, alega também que "o controle contábil existe e é eficiente, evidenciando tanto os déficits quanto os superávits", e que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição, aprovado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF n.º 02, de 22 de dezembro de 2016, preconiza que poderá apresentar algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro, demonstrando, no seu entender, a improcedência das presentes alegações.

Não é digno de prosperar o que argumenta a defesa.

Primeiramente, porque o gráfico 2.1a constante no Relatório da Auditoria (doc. 76, p. 13) informa que a receita arrecadada em 2020 foi a maior da série histórica de arrecadação desde o ano de 2014, sendo 16,8% maior do que a do ano imediatamente anterior (2019), fato que vai de encontro ao primeiro argumento alegado pela defesa.

Ademais, 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.

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, ou a quem vier a substituí-lo, 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. 76, p. 29)

[ID.07] Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.2.2).

[ID.08] 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 3.2.2).

A auditoria alega, no tocante ao montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo, duas deficiências: (I) Inexistência de notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo; (II) Fundamentação em valores desatualizados.

A defesa, a respeito da inexistência de notas explicativas, traz uma narrativa confusa, a partir da qual se pode inferir que sua pretensão é encampar a ideia de que, ao menos, as provisões matemáticas previdenciárias constam no balanço patrimonial, embora inexistem as notas explicativas que detalhem a sua forma de cálculo. A respeito da fundamentação em valores desatualizados, não se manifestou.

Quanto à inexistência de notas explicativas no Balanço Patrimonial detalhando como foram calculadas as provisões matemáticas previdenciárias, ao passo que entendo como salutar o questionamento da auditoria em relação às notas explicativas - até porque não se pode perder de vista que o destino das demonstrações contábeis não se resume aos órgãos técnicos, mas também, por exemplo, ao controle social -, o encaminhamento adequado para esse tipo de apontamento é o campo das determinações, para que, em balanços futuros, sejam devidamente esclarecidos, por meio de notas explicativas, como foram calculadas as Provisões Matemáticas Previdenciárias.

Já quanto à fundamentação das provisões matemáticas em valores desatualizados, o que se verifica é que a auditoria não identificou, dentro da série histórica 2016-2020, em qual avaliação atuarial se baseou o cálculo das provisões matemáticas indicadas pela prefeitura, já que nenhum dos valores sugeridos nos DRAA da série se coaduna com o que a prefeitura indicou, sendo certo apenas que não foi no DRAA 2021 (ano-base 2020), que seria a mais atual, o que contraria o art. 1º, I, da Lei Federal nº 9.717/98.

Assim, é válido que seja levado o presente apontamento, também ao campo das determinações, uma vez que cabe ao gestor municipal realizar a



contratação de atuário e fornecer a ele a base cadastral em tempo hábil para que aquele profissional possa realizar o cálculo das Provisões Matemáticas que deverão constar do Balanço Patrimonial de cada exercício.

[ID.09] Contribuições previdenciárias devidas ao RGPS não foram reconhecidas pela contabilidade municipal (Item 3.2.2).

A auditoria aponta que houve contabilização apenas parcial de valores devidos ao RGPS, evidenciada na brusca redução da base de cálculo das folhas de pagamento dos meses de dezembro e do 13º salário e de suas respectivas contribuições devidas (servidor e patronal). Além disso, que não há indicação em notas explicativas sobre se os recolhimentos devidos em dezembro, vincendos em janeiro do ano seguinte (2021), foram de fato realizados posteriormente.

A defesa alega que o valor apontado somente é recolhido no mês de janeiro do exercício posterior, de modo que não poderia se falar em irregularidade no presente caso.

Compulsando os autos, especificamente o doc. 40, verifica-se uma inconsistência no Relatório de Auditoria. Isso porque o documento utilizado como fonte para elaboração do gráfico 3.2.2a (doc. 76, p. 35), por meio do qual a auditoria identifica a brusca redução da base de cálculo das folhas de pagamento dos meses de dezembro e do 13º salário e de suas respectivas contribuições devidas, se trata de Demonstrativo de recolhimentos de contribuições previdenciárias ao RPPS, e não ao RGPS. O Demonstrativo relativo ao RGPS, na verdade, é o documento 41, que contabiliza integralmente os valores devidos, devendo ser afastado o presente apontamento.

[ID.10] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 21.077,96 (Item 3.2.2).

[ID.11] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 79.489,26 pertencentes ao exercício (Item 3.2.2).

A auditoria apontou recolhimentos menores que os devidos ao RGPS. No tocante às contribuições dos servidores, de R\$ 21.077,96, equivalente a 6,79% do retido; e quanto ao quinhão patronal, de R\$ 79.489,26, equivalente a 10,19% do retido.

A defesa, por sua vez, não justifica porque deixou de recolher tais valores, limitando-se a argumentar que cumpriu os percentuais mínimos aplicáveis à educação, saúde e remuneração de magistério.

Os presentes apontamentos, em face da inconsistência no Relatório de Auditoria identificada no [ID.09], devem ser afastados, pois, com efeito, todos os valores devidos ao RGPS de contribuições previdenciárias, seja da parte



dos servidores seja da patronal, foram integral e tempestivamente recolhidos, consoante demonstra o Demonstrativo de recolhimentos de contribuições previdenciárias ao RGPS (doc. 41).

[ID.12] Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.3).

A auditoria aponta uma insuficiência de recursos no ente para quitação das suas dívidas, tanto das imediatas quanto das de curto prazo, evidenciada nos índices de Liquidez Imediata (LI) e de Liquidez Corrente (LC) iguais a 0,33, enquanto uma situação de equilíbrio das contas públicas é refletida por valores maiores ou iguais a 1,0.

A defesa alega que é possível constatar uma melhora na liquidez imediata e recorrente do município do ano de 2019 para o ano de 2020.

Não merece prosperar o argumento da defesa, pois contradiz as informações constantes no gráfico 3.3c (doc. 76, p. 43), que atesta que, em 2019, os índices foram exatamente os mesmos que os de 2020, não tendo havido melhora capacidade de pagamento dos compromissos realizáveis em até doze meses.

Ademais, o fato de ambos os índices (LI e LC) terem continuado inferiores a 1,0 revela a incapacidade do ente de pagar seus compromissos com vencimento imediato ou de curto prazo, evidenciando **mais um indicativo de descontrole dos gastos públicos** durante a sua administração no Poder executivo municipal.

Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)

[ID.13] Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF (Item 5.2)

A auditoria afirma que o percentual da Despesa Total com Pessoal (DTP) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) foi apurado incorretamente no RGF do encerramento do exercício de 2020, que veio a indicar 49,34% da RCL em vez de 53,26%, o que prejudica a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF ao longo do exercício.

A auditoria atribui tal divergência aos seguintes fatores, dos quais resultou o subdimensionamento do valor da despesa com pessoal informado no RGF: (a) Dedução das despesas indenizatórias decorrentes de conversão de licenças-prêmio em pecúnia e do terço constitucional de férias no Apêndice IV; (b) Não realização dos ajustes no valor da RCL referente às transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancada; e (c) Inclusão do total das despesas com inativos e pensionistas



como despesa não computada no cálculo da DTP, quando as despesas bancadas pelo Tesouro municipal com recursos não vinculados deveriam compor a DTP do Poder Executivo.

A defesa alega, a esse respeito, que, em que pese a falha ocorrida, "com os ajustes realizados, ainda assim o índice de despesa com pessoal esteve dentro do limite imposto pela LRF durante todo o exercício", tratando-se de mera falha formal, pelo que a irregularidade deve ser tratada apenas no campo das recomendações.

Aqui, embora assista razão à defesa quanto ao fato de o índice de despesa com pessoal estar dentro do limite imposto pela LRF durante todo o exercício, é necessária a adoção das providências indicadas pela auditoria no sentido de se corrigirem os erros de cálculo na elaboração dos próximos RGFs pela prefeitura.

[ID.14] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

A auditoria aponta ter havido inscrição de **Restos a Pagar Processados**, com recursos vinculados e não vinculados, **sem disponibilidade financeira**, nos valores totais **de R\$ 511.721,26 e R\$ 139.014,00**, respectivamente.

A defesa não justifica por que veio a efetuar inscrição de restos a pagar sem a respectiva disponibilidade de recursos, limitando-se a atribuir a causa do desequilíbrio à crise evidenciada no país. Adicionalmente, alega também que houve o cumprimento de todos os índices, uma vez que aplicou percentual de 26,89% na educação, bem como o percentual de 23,20% na saúde, tendo aplicado 92,41% na remuneração de magistério. Além disso, manteve o índice de despesa com pessoal enquadrado no limite durante todo o exercício.

Não merece prosperar o que afirma a defesa, pois, apesar da crise econômica decorrente da pandemia do covid-19, o seu impacto sobre as contas públicas foi positivo, demonstrado pelo aumento de 16,8% da receita arrecadada em relação ao ano imediatamente anterior, como visto no ID. 05.

Aqui, pode-se afirmar, de acordo com o relatório de auditoria, que a incapacidade do município de honrar suas obrigações relacionadas a Restos a Pagar, diversamente do que assevera a defesa, é uma consequência de todo o conjunto de fatores já identificados retroativamente: déficit financeiro e deficiência de controle contábil por fonte/destinação de recursos.

[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 apurou que, entre maio de dezembro de 2020, em violação ao artigo 42 da LRF, houve a realização de **R\$ 434.474,27 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.

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\$ 434.474,27 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).

Afirma a auditoria que as despesas do FUNDEB superaram as respectivas receitas em R\$ 717.804,67, o que corresponde a 13,87% destas.



A defesa alegou que tal déficit ocorreu em razão três fatores: (1) a frustração da previsão orçamentária da receita do FUNDEB para o exercício de 2020 em R\$ 160.075,19 (2) o aumento do piso nacional dos professores, imposto pelo Governo Federal, que elevou substancialmente o valor da folha dos docentes; e (3) o reajuste no valor da contribuição patronal ao RPPS, autorizado pela Lei Municipal nº 414, de 11/06/2019, elevando de 18,15% para 22% sua alíquota.

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 T.C. 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 TC n.º 1.346/07), o que somente é possível ser verificado no exercício de 2014 (exercício posterior ao analisado);

Processo TCE-PE nº 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 TC 1346/07).



Em síntese, 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 T.C. nº 1.346/07, que alerta para que não sejam utilizados recursos do FUNDEB do 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\$ 425.165,96, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.18] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.1).

[ID.19] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 96.948.942,85 (Item 8.2).

[ID.20] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (Item 8.2).

A auditoria aponta **desequilíbrio do RPPS, tanto financeiro** (R\$ -425.165,96) **quanto atuarial** (R\$ -96.948.942,85), bem como a **não implementação em lei de plano de amortização deste déficit**, cujas alíquotas para reequilíbrio deveriam ser: relativamente à **contribuição dos pensionistas, de 14%, tendo sido efetivamente fixada em lei a de 11%; quanto à contribuição patronal suplementar, de 37,85%, enquanto não houve a fixação em lei de qualquer percentual.**

A defesa, por sua vez, pondera que deve ser considerada a série histórica e o contexto da pandemia da covid-19, uma vez que houve "amplo esforço" da gestão no sentido de reequilibrar financeiramente o RPPS. Aduz, ainda, que não há irregularidade, (a) porque foram repassadas "todas as contribuições devidas ao Fundo de Previdência"; (b) pois o déficit apontado pela auditoria não pode ser atribuído a gestão do Defendente, uma vez que se trata de problemas evidenciados nas gestões anteriores; (c) porque o Defendente assumiu o Município de Camutanga com déficit previdenciário de -1.832,12 em 2016, atingindo o resultado de -425,17 em 2020; e (d) porque há um estudo de projeto de lei para o plano de amortização do déficit atuarial seja implementado, porém foi impactado pela pandemia da COVID19.

Não merece prosperar o que alega a defesa. A uma, porque mesmo que o déficit previdenciário tenha diminuído de 2016 para 2020, **o déficit atuarial aumentou mais de 33%**, passando de 64,5 milhões para 96,9 milhões. A duas, porque, igualmente aos gestores anteriores, o Defendente não adotou integralmente um plano de amortização do déficit atuarial, demonstrando a



sua falta de esforço para reequilibrar o RPPS. Neste quesito, é importante destacar que a pandemia do covid-19 no Brasil só começou a partir do ano de 2020, enquanto que a Lei Municipal nº 414/2019 (doc. 30), que implementou - ainda que parcialmente - o plano de amortização, foi promulgada em 11/06/2019, ocasião em que o gestor poderia ter efetivado o referido plano integralmente.

Nessa esteira, é importante esclarecer que esse déficit, muitas vezes, decorre de uma construção histórica. Assim, **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 em análise, a auditoria aponta que **o gestor não elevou a alíquota dos pensionistas de 11% para 14%, nem adotou a alíquota patronal suplementar de 37,85%, ambas sugeridas na reavaliação atuarial, comprometendo o equilíbrio atuarial** (item 8.1). Tais omissões, porém, têm o mesmo efeito prático do não recolhimento.

Embora a auditoria não aponte valores equivalentes à não adoção das alíquotas atuariais, é possível, a partir de um simples cálculo matemático, ter uma ideia, em reais, da sua dimensão.

Dividindo-se o total das contribuições patronais devidas (R\$ 2.062.966,00 - tabela 8.1c, doc. 76, p. 90) por 22% e multiplicando-se o resultado por 37,85%, encontramos que **a omissão do gestor, apenas considerando a alíquota patronal suplementar, equivale ao não recolhimento de R\$ 3.549.239,23.**

Percebe-se, portanto, que, **embora, a princípio, possamos pensar que os recolhimentos os tenham se dado integral e tempestivamente, a não implementação de alíquota indicada em estudo atuarial equivale a não recolhimento.** Assim, mesmo diante do grave cenário de desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema, **omissões graves foram observadas no exercício de 2020**, agravadas, ainda, pela realização de despesas com **festividades e eventos comemorativos no valor de R\$ 483.962,80** em 2020 e pelo cenário favorável relativamente à arrecadação, 16,8% maior do que a do ano imediatamente anterior (2019).

Portanto, é imperioso e urgente que o gestor tome a iniciativa de elevar a alíquota dos pensionistas de 11% para 14% e de fixar em lei a alíquota de contribuição suplementar do RPPS indicada no estudo atuarial.

Transparência (Capítulo 9)

[ID.21] Nível "Moderado" de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando



que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9).

Para fins de contas de governo, o que se pode concluir é que "o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência "**Moderado**", conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE" (item 9).

Com a finalidade de se realizar um debate mais apropriado sobre a transparência pública, até mesmo para fins de aplicação de eventual sanção pelo descumprimento da legislação citada, o Tribunal de Contas realiza periodicamente um diagnóstico da avaliação dos portais da transparência das 184 prefeituras municipais do Estado de Pernambuco.

As prefeituras que apresentaram o índice de transparência "Crítico", "Insuficiente" e "Moderado (com nota menor ou igual a 0,55)" tiveram formalizados Processos de Gestão Fiscal. No presente caso, embora a Prefeitura tenha apresentado um nível de transparência "Moderado", **obteve nota 0,74**, não havendo, portanto, a formalização de Gestão Fiscal, por não se enquadrar na hipótese citada.

Transição de Governo (Capítulo 10)

[ID.22] Descumprimento de disposições normativas concernentes à transição municipal (Item 10).

A auditoria aponta que o prefeito não encaminhou a esta Corte de Contas, no prazo legal, a relação com os servidores por ele designados e com os membros indicados pelo candidato eleito para Comissão de Transição, à qual deveriam ser disponibilizados os documentos e informações elencados no art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 260/2014. Alega ainda que, diante desse descumprimento da disposição do art. 2º da Resolução TC nº 27/2016, o gestor foi intimado, via diário oficial, para fazê-lo em 2 dias úteis.

A defesa, a esse respeito, aduz que se trata de mero equívoco da auditoria, uma vez que a Prefeitura remeteu ao TCE/PE, após a intimação da auditoria, o Ofício n.º 065/2020, de 16/12/2020, que tinha como anexo a Portaria nº 374/2020, de 02/12/2020, que designou os servidores da Prefeitura Municipal de Camutanga que integraram a equipe de transição de governo para a nova administração.

Nesses casos, este Egrégio tem aberto processos de autos de infração, a fim de apurar a efetiva sonegação de documento ou informação pelo não envio da relação dos membros da Comissão de Transição indicados pelo candidato eleito ou declaração negativa, no caso de omissão da indicação pelo candidato eleito.



Para fins de contas de governo, o que se pode concluir é que, de fato, houve violação ao art. 2º da Resolução TC nº 27/2016. Todavia, seria necessário verificar se à referida comissão teriam sido disponibilizados efetivamente os documentos e informações previstos no dispositivo da Lei Complementar em comento, não tendo a auditoria avançado nesse sentido.

Assim, diante do exposto,

VOTO pelo que segue:

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;

ARMANDO PIMENTEL DA ROCHA:

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 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, demonstrada a partir da constatação de um **limite exagerado para abertura de créditos suplementares**, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento e depondo contra o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada;



contribuindo para o agravamento do déficit atuarial em 10,6% em relação ao exercício imediatamente anterior (passando de -87,6 milhões para -96,9 milhões);

CONSIDERANDO o cenário financeiro favorável no ente para implementar as alíquotas sugeridas em estudo atuarial, **evidenciado pelo dispêndio de R\$ 483.962,80 com eventos comemorativos, pelo incremento de 16,8% na receita arrecadada em relação ao ano imediatamente anterior (2019), bem como pelo superávit da execução orçamentária de R\$ 2.119.722,13;**

CONSIDERANDO que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal de 1988, apresentando nível de transparência "Moderado", conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE".

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 Camutanga a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). ARMANDO PIMENTEL DA ROCHA, 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 Camutanga, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Atentar para a consistência entre as informações sobre os valores de despesas municipais informados aos órgãos de controle e aquelas informadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício.
2. Fortalecer o planejamento orçamentário, 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.
3. Aperfeiçoar a apuração da Despesa Total com Pessoal ao elaborar o RGF, a fim de conferir precisão à verificação relativa à obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF ao longo do exercício.



4. 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.
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. Atentar para que o Balanço Patrimonial consolidado evidencie em notas explicativas como foram calculadas as Provisões Matemáticas Previdenciárias.
7. Realizar estudos e levantamentos necessários com a finalidade de adotar medidas que visem ao equilíbrio do sistema previdenciário.
8. Observar a necessidade de implementação das novas sugestões do relatório da Avaliação Atuarial de 2020, data-base 2019, a fim de evitar o agravamento do desequilíbrio atuarial do RPPS do município.
9. Adotar medidas, como a fixação em lei das alíquotas de contribuição dos segurados e patronal ao RPPS indicadas em estudo atuarial, com a finalidade de restabelecer o equilíbrio do sistema previdenciário.
10. Fortalecer a transparência municipal, observando as exigências dispostas na LRF, na Lei Complementar nº 131 /2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal de 1988; a fim de elidir as incompletudes apresentadas pelo levantamento do ITMPE.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:



Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros
Acesse em: <https://etec.cepe.tc.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: e5a7f65e-4fe2-4247-85f7-100b47ed6f64

1. Por medida meramente acessória, enviar ao atual Prefeito Municipal de Camutanga 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 %	26,89 %	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 %	92,41 %	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 %	23,20 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	53,26 %	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\$ 1.507.829,28	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	19,17 %	Sim



VOTO VENCEDOR

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de Camutanga**, relativas ao exercício financeiro de 2020, para a emissão do parecer prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE). A Prefeitura teve como gestor do Município nesse período o **Sr. Armando Pimentel da Rocha**, Prefeito.

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 fins de dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE-PE), art. 2º, inciso II.

Entendo como pertinentes as ponderações lançadas no voto da Relatora, entretanto não vislumbro razões suficientes para a emissão de Parecer Prévio para a rejeição das contas.

No caso em apreço há de se destacar o cumprimento dos limites constitucionais e legais observados pela auditoria. Infere-se que foram obedecidos, dentre outros, os limites de despesa de pessoal, do duodécimo, de aplicação na manutenção do ensino, da aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, bem como na aplicação nas ações e serviços públicos da saúde.

Quanto à questão previdenciária, em que pese o cenário de déficit atuarial e financeiro, não foi identificada ausência significativa de repasse das contribuições ao RGPS. Ademais, verificou-se que houve o repasse integral das contribuições previdenciárias ao RPPS. Nesse diapasão, entendo que o ponto referente à previdência deve ir ao campo das determinações, sem o condão de ensejar a rejeição das contas.

Remanesce, a meu ver, como vício de principal destaque, apenas a glosa relativa à realização de despesa nova, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, implicando violação ao artigo 42 da LRF. No caso em apreço, além de me parecer não ter restado plenamente caracterizado tratarem-se de despesas novas, ressalto que esta seria a única irregularidade de maior relevância. Em coerência com a linha de julgamentos que venho adotando, tal cenário, no contexto da razoabilidade e proporcionalidade, não ensejaria a rejeição das contas, cabendo levar o ponto ao campo das determinações.

Sendo assim, reitero a concordância com os apontamentos lançados pela Conselheira Relatora, divergindo apenas quanto ao encaminhamento



proposto. Entendo que as falhas detectadas, inclusive as pertinentes à execução orçamentária e financeira, devem ensejar determinações no sentido de se evitar a reincidência dos vícios.

Diante do exposto:

VOTO pelo que segue:

LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ORÇAMENTO PÚBLICO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO. CONTROLES. RESPONSABILIDADE FISCAL (ART. 42 DA LRF). TRANSPARÊNCIA PÚBLICA. VISÃO GLOBAL.

1. Constatado o respeito aos limites constitucionais e legais em gastos com pessoal, Saúde e Educação (na manutenção e desenvolvimento do ensino e na remuneração dos profissionais do magistério).

2. A materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal revela-se através das falhas de controle na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, verificadas nas contas sob análise, requerendo observância às normas de controle vigentes, em especial o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. Constitui infração à norma legal a realização de despesas novas (artigo 42 da LRF), nos dois últimos quadrimestres do final do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa.

4. A existência de déficit previdenciário demanda a adoção de medidas para minimizá-lo, a exemplo da implementação das alíquotas indicadas em estudos atuariais.

5. Compromete a transparência pública, assim como o controle social, a não disponibilização integral do conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar n.º 131



/2009, na Lei n.º 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal.

6. Entretanto, no âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, e à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos enseja Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas.

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 os termos do Relatório de Auditoria (doc. 95) e da defesa apresentada (doc. 105);

CONSIDERANDO a observância ao limite de gastos com pessoal, assim como da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e o recolhimento integral das contribuições devidas ao RPPS;

CONSIDERANDO que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Educação (26,89% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do Ensino e 92,41% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica) e na Saúde (23,20 % da receita vinculável em Saúde);

CONSIDERANDO, por outro lado, as falhas de controle constatadas, desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de controle orçamentário, financeiro e patrimonial, em especial os artigos 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64;

CONSIDERANDO que foram contraídas, nos dois últimos quadrimestres do exercício, despesas apontadas como novas, em desobediência ao art. 42 da LRF;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Constituição da República, apresentando nível de transparência "Moderado", conforme aplicação de metodologia de levantamento do Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITM-PE);



CONSIDERANDO que, no âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, e à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos enseja Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas;

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

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal;

ARMANDO PIMENTEL DA ROCHA:

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 Camutanga a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). ARMANDO PIMENTEL DA ROCHA, 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 Camutanga, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Atentar para a consistência entre as informações sobre os valores de despesas municipais informados aos órgãos de controle e aquelas informadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício.
2. Fortalecer o planejamento orçamentário, 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.
3. Aperfeiçoar a apuração da Despesa Total com Pessoal ao elaborar o RGF, a fim de conferir precisão à verificação relativa à obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF ao longo do exercício.
4. 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.

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. Atentar para que o Balanço Patrimonial consolidado evidencie em notas explicativas como foram calculadas as Provisões Matemáticas Previdenciárias.
7. Realizar estudos e levantamentos necessários com a finalidade de adotar medidas que visem ao equilíbrio do sistema previdenciário.
8. Observar a necessidade de implementação das novas sugestões do relatório da Avaliação Atuarial de 2020, data-base 2019, a fim de evitar o agravamento do desequilíbrio atuarial do RPPS do município.
9. Adotar medidas, como a fixação em lei das alíquotas de contribuição dos segurados e patronal ao RPPS indicadas em estudo atuarial, com a finalidade de restabelecer o equilíbrio do sistema previdenciário.
10. Fortalecer a transparência municipal, observando as exigências dispostas na LRF, na Lei Complementar nº 131 /2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal de 1988; a fim de elidir as incompletudes apresentadas pelo levantamento do ITMPE.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

1. Que a Diretoria de Controle Externo, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.



ANEXO ÚNICO - VOTO VENCEDOR

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 %	26,89 %	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 %	92,41 %	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 %	23,20 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	53,26 %	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\$ 1.507.829,28	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	19,17 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 20/10/2022:

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Com o relatório da Conselheira Teresa Duere, passo a palavra ao dileto Dr. Paulo Pinto, nosso ex-colega do Ministério Público, que sempre nos honra quando sobe a essa tribuna.

DR. PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JÚNIOR - OAB/PE Nº 29.754:

Sr. Presidente, Sra. Relatora, Conselheira Teresa Duere, Conselheiro Carlos Neves, Dra. Nilda, que nos assiste *on-line*, colegas advogados, servidores e demais presentes, em primeiro lugar eu gostaria de me filiar aos cumprimentos trazidos aqui na tribuna pelo Dr. Eduardo Teixeira em relação à comemoração do Tribunal de Contas. Faço minhas as palavras do Dr. Eduardo.

Com relação ao processo, Srs. Conselheiros, é imperioso destacar que esta Corte de Contas tem uma jurisprudência firme com relação a contas de governo em que traz algumas irregularidades que vêm sendo entendidas como passíveis de ensejar a rejeição de contas de governo. Entre esse conjunto de irregularidades a gente pode trazer aqui para análise, especificamente esta prestação de contas, um deles seria a questão previdenciária. Efetivamente existe uma questão relativa à fixação da alíquota mínima, mas que esta Corte não vem fazendo uso deste tipo de falha como motivadora para rejeitar contas. Vem sim quando existe débito previdenciário de montante elevado. Neste caso o valor apontado como não recolhido é de 100 mil reais, só que dentro desses 100 mil reais estão as competências de dezembro, tanto da parte de servidor, como da parte patronal. Expurgados esses valores, o valor não recolhido cai para 20 mil reais, algo insignificante no âmbito de uma prestação de contas.

É importante ressaltar que todos os índices examinados por esta Corte de Contas foram devidamente cumpridos na prestação de contas. O repasse do duodécimo; a despesa com pessoal, apesar de ter havido uma falha na compatibilização, a própria auditoria verificou que houve o cumprimento durante todo o exercício financeiro. Então, já o valor corrigido pela auditoria, tanto o primeiro semestre, quanto o segundo semestre, ficaram dentro do limite de 54%, então não havendo, com relação à despesa com pessoal, que se falar em irregularidade grave apta a comprometer as contas como um todo.



Ressalto também, Srs. Conselheiros, que mesmo durante o auge da pandemia o município de Camutanga aplicou 26,80% das suas receitas na educação, o que é algo inclusive difícil de verificar, porque praticamente todos os municípios não conseguiram atingir esse patamar. Na saúde aplicou 23,20% e cumprindo todos os demais, com exceção da fixação da alíquota de 14%.

Com relação à suposta violação ao art. 42 da LRF, chamo a atenção de V. Exas. para um dado muito importante. Primeiro, para a imaterialidade do valor, como ressaltado pela Conselheira Relatora, foi quatrocentos e poucos mil dentro de uma execução orçamentária de número muito mais. E, segundo, vou localizar aqui, a auditoria, Conselheiro Dirceu, ela aponta algumas despesas com base na data do empenho. Para verificar a violação ao art. 42 tem que se verificar se a obrigação foi contraída dentro do período de vedação, ou seja, se é obrigação nova aquela que é objeto de um contrato novo ocorrido nos dois últimos quadrimestres. A despesa pode ter sido empenhada dentro desse período, mas se reportar a obrigação anterior, fruto de uma obrigação anterior. Então, não serve para fins de demonstrar violação ao artigo 42 meramente pegar pelo portal da transparência, como foi feito aqui pelo "Tome Conta", empenho por data do empenho. Não há comprovação de que esses valores aqui são efetivamente obrigações novas, portanto não se pode verificar aqui de fato descumprimento do artigo 42. E, mesmo que fosse, dentro de todo o contexto, essa seria a única irregularidade que poderia se cogitar de gravidade e aí aplicando a vasta jurisprudência desta Corte de Contas, tendo apenas uma falha de natureza grave, o caminho seria aprovação das contas, com ressalvas.

Então, dessa forma, Srs. Conselheiros, requer que seja as contas julgadas regulares, ao menos, com ressalvas. Aliás, emitir parecer prévio para a aprovação das contas, ao menos com ressalvas.

Muito obrigado pela atenção.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Muito obrigado, Dr. Paulo, por mais uma vez falar dessa tribuna e nos ajudar aqui ao discernimento das questões e ao desbastamento das questões fáticas. E passo a palavra a Dra. Teresa Caminha Duere para continuar sua relatoria.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - RELATORA:

Bem, Sr. Presidente, vou adentrar logo ao voto, sob a responsabilidade do Sr. Armando Pimentel da Rocha.

[LEITURA DO VOTO]



CONSELHEIRO CARLOS NEVES:

Sr. Presidente, mantendo minha linha de coerência com os julgados que tenho proferido aqui nesta Casa, verifico sempre nesses julgados de contas de governo os índices constitucionais e legais atingidos pelo gestor público, no caso, educação, saúde, pessoal, duodécimo, entre outros, e vejo de fato, como disse aqui da tribuna o advogado, isso tudo foi cumprido como a legislação determina e a Constituição, e especificamente no caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 42, último ano de gestão, tenho iniciado o debate também trazendo como irregularidade, mas especificamente o ponto levantado pelo advogado é um ponto bastante importante, não é nada desimportante trazer a questão de que o art. 42 ele impede os gastos no final do mandato, contrair novos gastos sem recurso disponíveis para não endividar o gestor que vem a suceder, mas especificamente o levantamento tem que ter esse cuidado para não pegar contas já anteriores ou de fato contraídas já anteriormente, isso já é um ponto bastante relevante, que inclusive vou fazer uma observação nos votos que for cuidar.

Mas, ainda por conta da questão previdenciária, se tivéssemos dois problemas aqui apontados poderia seguir o entendimento da relatora, mas nesse caso especificamente quanto à questão previdenciária também, apesar de em todos os pontos concordar com a relatora que há irregularidade na gestão no ponto de vista da disponibilidade de caixa, da questão de não buscar a alíquota correta para aplicação do fundo previdenciário, na previdência, não tenho votado e esta Casa não tem votado pela irregularidade das contas baseado no déficit financeiro e não no déficit no sentido do não aporte ou deixar de recolher, dívida previdenciária, como temos feito nesses casos.

Então, diante desses fatos, apesar da irregularidade previdenciária e da irregularidade num ponto muito importante sobre o orçamento, que é trazido pela relatora de forma muito profícua, com limite exagerado para abertura de crédito, todos esses elementos para mim são mantidos como irregulares, mas não irregulares suficientes para gerar a rejeição. Há um único ponto que venho historicamente decidindo é a questão da LRF, e como sendo único ponto e a gravidade, na minha percepção, eu não tenho adotado a tese de que só um seria suficiente para afastar, porque às vezes um só seria tão grave que leve ao parecer pela rejeição. por exemplo, eu gosto de dar esse exemplo, se alguém deixar de cumprir só com índice de educação, aplicar apenas 10% na educação, quando deveria ser 25%, seria gravíssimo, só esse bastaria para julgar, levar o parecer pela rejeição. Mas não é o caso. É LRF, um percentual, um valor, não é um percentual significativo dentro de um contexto orçamentário, então, por isso, remanescendo tão somente essa irregularidade, no montante dela envolvido, eu abro aqui uma divergência, com todas as vênias, peço todas as vênias a relatora para divergir num voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, das contas de Armando Pimentel da Rocha.



É como voto.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Eu vou pedir vênia à douda relatora para pedir vista do processo, e ao Conselheiro Carlos Neves, porque tem dois pontos que estão ainda aqui nebulosos em minha cabeça. Um diz respeito à própria previdência, embora a gente venha em uma linha, mas é um tema tão caro, que temos que começar a entrar em outros escaninhos.

E a outra questão é exatamente a questão do fluxo de caixa positivo, art. 42, queria dar uma analisada, porque não é irrelevante o que foi trazido na tribuna pelo nobre advogado, mas tenho que visitar minhas deliberações anteriores e ver como venho procedendo a partir de uma decisão que foi tomada no Pleno, é uma consulta emblemática, vou ter que visitar essa consulta. Peço vênia a todos para pedir vista do processo. Dra. Teresa, nobre relatora, devo trazer esse processo certamente nas próximas sessões.

10ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 13/04 /2023:

CONSELHEIRA TERESA DUERE - RELATORA:

O processo que está agora em pauta é um processo de pedido de preferência da Prefeitura Municipal de Camutanga, Processo TCE-PE nº 21100368-2. Esse processo já veio a julgamento, certo? E já há o voto da relatora e o voto do Conselheiro Carlos Neves, que, inclusive, com todo o conhecimento e toda a delicadeza que sempre é expressa nas suas divergências, é um voto divergente. Então, cabe colher o voto de V. Ex^a, que efetivamente já conhece o processo.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Muito obrigado, Conselheira Teresa Duere. Parece-me que a questão nodal do processo é o artigo 42, que me é muito caro. Entrementes, nesse caso, me parece que o valor é um valor de nonada, salvo engano, é isso mesmo, um valor de nonada, até porque você tem que expurgar o valor do (inaudível), salvo engano.

De forma que, *data maxima venia, permissa venia*, Conselheira Teresa Caminha Duere, eu vou acompanhar a divergência do Conselheiro Carlos Neves, haja vista o expurgo dos valores atinentes à transferência voluntária para fins de analisarmos o cumprimento ou descumprimento do artigo 42,



deixando bem claro que é um artigo que me causa muita preocupação. Mas, nesse caso, especificamente, estou atuando balizado e com fulcro na razoabilidade e na proporcionalidade para acompanhar o voto do Conselheiro Carlos Neves.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

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

CONSELHEIRA TERESA DUERE , relatora do processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Diverge

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

O CONSELHEIRO CARLOS NEVES FICOU DESIGNADO PARA LAVRAR O PARECER PRÉVIO