



10ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 25/03 /2021

PROCESSO TCE-PE Nº 18100052-0

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Aliança

INTERESSADOS:

Xisto Lourenço de Freitas Neto

TOMÁS TAVARES DE ALENCAR (OAB 38475-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

PARECER PRÉVIO

CONTAS DE GOVERNO. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. DESPESA DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE. PRIMEIRO ANO DE MANDATO. AUSENCIA DE DANO. ATENUANTES. PRECEDENTES. REGULAR COM RESSALVAS.

1. Apesar da despesa total com pessoal ao final de 2017 corresponder a 80,73% da RCL, muito acima do limite previsto pela LRF, houve atenuantes, que foram a redução da RCL em 2017 e por ter sido o primeiro ano de uma nova gestão, o que acarretou nova contagem de prazo para redução do excesso de gastos (a partir do primeiro quadrimestre de 2017), havendo precedentes desta Corte de Contas nesse sentido.

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 25/03 /2021,



Considerando que os 12 meses iniciais de gestão seria tempo suficiente para levantar informações sobre a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa;

Considerando o déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 9.073.613,45, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas;

Considerando que apesar da despesa total com pessoal ao final de 2017 corresponder a 80,73% da RCI, muito acima do limite de 54% previsto pela LRF, há atenuantes que foram a redução da RCL de R\$ 61.065.163,55 em 2016 para R\$ 56.457.805,10 em 2017 e por se tratar do primeiro ano de uma nova gestão, acarretando nova contagem de prazo para redução do excesso de gastos (a partir do primeiro quadrimestre de 2017) havendo precedentes desta Corte de Contas nesse sentido;

Considerando que os restos a pagar processados ou não processados dos exercícios passados e do ano de 2017 totalizou saldo de mais de 29 milhões de reais, demonstrando que o município de Aliança encontrava-se em situação de elevado desequilíbrio financeiro, com dívidas muito mais elevadas do que os valores em caixa;

Considerando que no tocante ao regime geral de previdência – RGPS, a quantia não recolhida de R\$ 115.504,45 (contribuições dos servidores e patronais) foi irrisória e correspondeu a apenas 3,9% do valor total de contribuições devidas ao RGPS (R\$ 2.915.343,81);

Considerando que o regime próprio de previdência – RPPS apresentou déficit financeiro de R\$ 2.329.827,54, ou seja, em 2017, a Receita Previdenciária de R\$ 13.220.401,43 foi menor do que a Despesa Previdenciária de R\$ 15.550.228,97.

Considerando ainda sobre o regime próprio de previdência – RPPS, o valor não recolhido de R\$ 56.984,43 (contribuições dos servidores e patronais) foi irrisória e correspondeu a apenas 0,58% do valor total de contribuições ordinárias devidas ao RPPS (R\$ 9.828.606,44). A quase totalidade (99,42%) das contribuições foram recolhidas;



Considerando que no quesito "Transparência", a avaliação do TCE-PE, no exercício de 2017, do portal de Aliança foi classificado como "insuficiente".

Considerando aspectos positivos das *Contas de Governo* de 2017 do município de Aliança quanto ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais (Educação - Aplicou 34,46% acima do mínimo legal de 25%; Saúde – Aplicou 22,16%, acima do mínimo de 15%);

Considerando que o exercício de 2017 se tratou do primeiro ano de uma nova gestão e a ausência de dano efetivo ao Erário contribui para relevar as falhas identificadas.

Xisto Lourenço De Freitas Neto:

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 Aliança a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Xisto Lourenço De Freitas Neto, relativas ao exercício financeiro de 2017.

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

1. • Evitar incluir na LOA e/ou LDO dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais (Item 2.1);
 - Providenciar para que a Programação Financeira contenha a especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2);
 - Diligenciar para que não ocorra déficit de execução orçamentária (Item 2.4);
 - Apresentar o Quadro do Superavit/Déficit Financeiro no Balanço Patrimonial (item 3.1).
 - Providenciar o registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa no Balanço Patrimonial (Item 3.2.1);



- Adotar medidas para que os créditos da Dívida Ativa sejam classificados adequadamente, de acordo com a expectativa de sua realização, e que as notas explicativas do Balanço Patrimonial evidenciem os critérios que fundamentaram seus registros no Ativo Circulante e/ou no Ativo Não Circulante. (Item 3.2.1);
- Atentar para o cumprimento integral dos repasses das obrigações previdenciárias ao RGPS (Item 3.4);
- Diligenciar para que o município tenha capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo (Item 3.5);
- Atentar para que não ocorra o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4). • Atentar para a aplicação do percentual mínimo com relação à despesa total com pessoal (Item 5.1);
- Diligenciar para que não ocorra extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).
- Abster-se de incluir o aporte para cobertura de insuficiência financeira no campo "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados" do Relatório de Gestão Fiscal, quando da apuração da despesa total com pessoal do Poder Executivo (Item 5.1);
- Evitar a inscrição de Restos a Pagar, Processados e Não Processados, sem que haja disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para o seu custeio (Item 5.4);
- Evitar o agravamento do desequilíbrio financeiro do RPPS (Item 8.1);
- Evitar o agravamento do desequilíbrio atuarial do RPPS (Item 8.2);
- Atentar para o cumprimento integral dos repasses das obrigações previdenciárias ao RPPS (Item 8.3);
- Evitar a implementação em lei de alíquota patronal normal superior ao limite de 22% estabelecido na Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º (Item 8.3);
- Disponibilizar integralmente para a sociedade o conjunto de informações na transparência da gestão fiscal (Item 9.1).

Presentes durante o julgamento do processo:



CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão :
Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS , relator do
processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

10ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 25/03 /2021

PROCESSO TCE-PE N° 18100052-0

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Aliança

INTERESSADOS:

Xisto Lourenço de Freitas Neto

TOMÁS TAVARES DE ALENCAR (OAB 38475-PE)

RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas do tipo *Governo do* município de ALIANÇA relativas ao exercício financeiro de 2017.

A equipe de auditoria apontou as seguintes irregularidades:

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

- LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1).
- Não especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).
- Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos (Item 2.3).
- Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 9.073.613,45, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

- Balanço Patrimonial sem apresentar o Quadro do Superavit/Déficit Financeiro, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (item 3.1).



- Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).
- Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 37.128,64 (Item 3.4).
- Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 78.375,81 (Item 3.4).
- Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5).

REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES

- Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4).

GESTÃO FISCAL

- Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1).
- Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF (Item 5.1).
- Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).
- Inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4).

GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA

- RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 2.329.827,54, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).
- RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de R\$ 135.286.544,20 (Item 8.2)
- Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassado ao regime próprio R\$ 16.623,71 (Item 8.3).
- Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 40.360,72 (Item 8.3).



- Implementação em lei de alíquota patronal normal superior ao limite de 22% estabelecido na Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º (Item 8.3).

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

- Nível "Insuficiente" 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 9.1).

Na Defesa Prévia, o Sr. Xisto Lourenço de Freitas Neto, atual Prefeito, requer a regularidade com ressalvas das suas contas, alegando em suma:

- Não se apontou quaisquer vestígios de grave irregularidade/ilegalidade, dano ao erário, malversação da coisa pública, má-fé, culpa ou dolo, muito menos vantagem indevida por parte do Defendente,
- Quanto à obediência aos limites constitucionais e legais, foram quase que completamente atingidos, à exceção do repasse de Duodécimos direcionados à Câmara de Vereadores; limite de gastos com pessoal e limite das alíquotas de cor
- No que se referem as demais fragilidades apontadas pela Equipe Técnica, à exceção das Gestões do Regime Próprio e Geral de Previdência, imperioso é reconhecer que as mesmas são de natureza formal, não possuindo o condão de ensejar a rejeição das presentes contas, nos termos da jurisprudência dominante deste Tribunal e do que determina o artigo 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004;
- Houve uma grave queda na arrecadação municipal (diminuição de arrecadação em mais de 10 milhões), visto que a receita, além da queda nominal, ainda foi carcomida pela inflação do período e o vultoso crescimento de despesas obrigatórias, tais como salário mínimo e o piso nacional da educação, fatores que impactaram sensivelmente no adimplemento das obrigações fiscais, assim como no aumento do percentual de gastos com pessoal e no déficit financeiro do município, mesmo com todo o esforço da Administração Municipal de encerrar o exercício de 2017 sem qualquer falha que pudesse macular as contas prestadas a este Tribunal;
- O fato do exercício de 2017 ter sido o primeiro ano do Interessado a frente das atividades municipais, período em que esta Corte de Contas trata com mais parcimônia, dada as naturais dificuldades desse momento inicial de adaptação e transição de governo, conforme podemos perceber por meio das deliberações exaradas nos seguintes processos: nºs 1724643-0, 1307716-8, 1660006-0, 1505873-6 e 1751786-2, 1780021-3, 1727585-4 e 1560007-5;
- As incongruências apresentadas nas gestões orçamentária, financeira e patrimonial são de responsabilidade de outros agentes públicos municipais, posto que demandam expertise e conhecimento técnico específico na feitura de textos



normativos, balanços contábeis e análises financeiras, sendo instrumentos altamente complexos, não podendo o Interessado responder por ausência ou eventuais falhas não identificáveis pelo homem médio;

- A "*herança maldita*" recebida pelo Defendente, em razão do histórico de desenquadramento dos gastos com pessoal advir desde o exercício de 2015;
- A impossibilidade temporal de corrigir problemas históricos no curto período em que o Interessado esteve à frente da municipalidade.

Registre-se que o Sr. Xisto Lourenço de Freitas Neto exerceu o mandato de Prefeito durante 04 anos (2017-2020) no município de Aliança. Posteriormente, foi novamente eleito para o período entre 2021 a 2024 conforme informações do TSE (<https://resultados.tse.jus.br/oficial/#/eleicao:e=e426:uf=pe:mu=23132/resultados>).

O processo em tela refere-se às Contas de *Governo* do exercício de 2017, primeiro ano do mandato inicial.

Doravante, vamos proceder a análise meritória seguindo a ordem fixada no Relatório de Auditoria em confronto com a Defesa Prévia.

1. Gestão Orçamentária

1.1. LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1)

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

- Quanto aos créditos adicionais, a Lei Orçamentária (documento 53) dispôs, em seu art. 7º, I, que o Poder Executivo estaria autorizado a abrir créditos suplementares, no decorrer do exercício de 2017, até o limite do art. 17 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (documentos 41) em relação à despesa geral fixada na LOA, para atender as despesas cujas dotações se verifiquem insuficientes;
- Por sua vez, o art. 18 (e não o art. 17) da Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleceu que o Poder Executivo estaria autorizado a abrir créditos adicionais suplementares de até 40% do total dos orçamentos;
- Vale ressaltar, neste ponto, que o art. 22 da LDO, complementando o art. 18 do mesmo diploma legal, foi inserido como dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, uma vez que ampliava significativamente a abertura de créditos suplementares diretamente por decreto com limite indeterminado e impreciso;
- Adicionalmente, alterações da Lei Orçamentária no volume ampliado pelo art. 22 da LDO de Aliança afastam o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução, configurando-se, na prática, em um atentado sutil à vedação contida no art. 167, inciso VII, da CF/1988;



- Diante do exposto, entende-se que a ampliação do limite definido no art. 18 da LDO (40%) para a abertura de créditos adicionais suplementares diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, conduz o art. 22 à irregularidade por descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, afasta o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.

Na Defesa Prévia, alegou-se em resumo:

- A legislação que estabelece as regras de elaboração do Orçamento Anual para a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, a Lei Federal nº 4.320/64, não atribui qualquer limitação quanto à fixação do percentual para abertura de créditos adicionais;
- O dispositivo questionado pela Auditoria para a abertura de créditos adicionais não descaracteriza a LOA como peça de planejamento, posto que não fere em momento algum o montante orçado para o Município, muito menos causa danos ao erário da municipalidade;
- Tanto a LOA quanto a LDO promulgadas para o exercício de 2017 foram elaboradas na gestão anterior ao Defendente, não havendo que se falar emnexo de causalidade entre a suposta conduta e as falhas detectadas, restando impossível que tais incongruências maculem a prestação de contas sob análise;
- E, mais, não há que se falar em dispositivo inapropriado, posto que o art. 22 da LDO afasta as dotações de grupos específicos como Pessoal e Encargos, Sistema Previdenciário, Serviços e Dívida, dentre outros;
- Os projetos de lei referentes às peças orçamentárias em destaque foram submetidos ao crivo do Poder Legislativo, que converteu os mesmos em Lei Municipal com eficácia plena de direitos.

1.2. Não especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2)

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

- Não foi identificada a especificação, em separado, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa;
- Não especificar, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, pode proporcionar o julgamento do Prefeito pela Câmara de Vereadores sobre a ocorrência de infração político-administrativa, por praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática. A sanção prevista é a cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201/1967, artigo 4º, inciso VII).



Na Defesa Prévia, alegou-se em resumo:

- Quanto às perdas referentes à dívida ativa configura-se uma tarefa difícil, considerando que envolve diversas áreas como a contábil, tributária e a jurídica, com a finalidade de se apurar os resultados decorrentes das ações demandadas, bem como dos pagamentos decorrentes de cobranças administrativas;
- Tem-se que levar em consideração o curto período de tempo para a apuração de todas as ações ajuizadas para a cobrança de dívida e o montante dos créditos tributários, porquanto se configura tarefa difícil e dispendiosa, que envolve os setores jurídico, tributário e administrativo do Município;

1.3. Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos - créditos abertos por suposto excesso de arrecadação no valor de R\$ 5.955.047,86, porém, no exercício de 2017, houve insuficiência de arrecadação no valor de R\$ 6.505.428,48 (Item 2.3)

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

- Observou-se a abertura de R\$ 45.920.403,39 em créditos adicionais, sendo R\$ 45.829.653,39 correspondentes a créditos suplementares autorizados na LOA c/c LDO e R\$ 90.750,00 correspondentes a créditos especiais, conforme levantamento a partir do Mapa Demonstrativo das Leis e Decretos (documento 43);
- Verificou-se, conforme documento 43, que os créditos foram abertos com fonte de recursos proveniente da anulação de dotações orçamentárias no valor de R\$ 39.965.355,53 e do excesso de arrecadação no valor de R\$ 5.955.047,86, totalizando R\$ 45.920.403,39 e elevando as autorizações iniciais aprovadas na Lei do Orçamento de R\$ 75.854.632,00 para R\$ 81.809.679,86 representando um incremento de 7,85% em relação ao orçamento inicial;
- Foi autorizada previamente a abertura de créditos adicionais suplementares diretamente por decreto até o limite de R\$ 30.341.852,80 (40% de
- Em relação aos créditos abertos por excesso de arrecadação no valor de R\$
- Para reforçar a impossibilidade do excesso de arrecadação para suportar a abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 5.955.047,86, ao se analisar o comportamento bimestral da execução orçamentária (receitas arrecadadas X despesas liquidadas) do Município de Aliança em 2017, com base no Balanço Orçamentário apresentado no Anexo 1 do (RREO), do 1º ao 6º bimestre, conforme item 2.4 deste relatório de auditoria (Tabela 2.4b), verifica-se que só o 1º bimestre apresentou saldo positivo e, ainda assim, no valor inexpressivo de R\$ 449.964,28;
- Os demais bimestres (do 2º ao 6º) apresentaram saldos negativos e significativos, tendo atingido o montante negativo de R\$ 6.329.669,64 do 1º ao 6º



bimestre, demonstrando a impossibilidade de qualquer folga para abertura de créditos adicionais com fonte de excesso de arrecadação;

- Conclui-se, portanto, que a abertura de créditos adicionais com fundamento em excesso de arrecadação não obedeceu ao que prescreve o art. 43, § 1º, inc. II, e § 3º da Lei 4.320/64, configurando a abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos.

Nas Defesas Prévias, alegou-se em resumo:

- No que diz respeito aos Créditos Adicionais, aduz a Auditoria que o Município de Aliança abriu créditos com fundamento em excesso de arrecadação sem a respectiva fonte de recursos. Nestes termos, cumpre indicar o que escreve o § 3º, do art. 43 da Lei nº 4.320/64: "§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício";
- A Auditoria não considerou a "tendência do exercício", apenas aplicou uma conta matemática de Receita Prevista x Receita Arrecadada, o que não corresponde ao procedimento adequado diante do art. 43 da Lei nº 4.320/64;
- O Cálculo da Tendência do Exercício, por exemplo, leva em consideração as receitas efetivamente realizadas em exercícios anteriores para formação do Índice de Incremento;
- A Administração Municipal, com base no Demonstrativo, editou o Decreto nº 30, de 01/09/2017, no valor de R\$ 7.210.700,00 (Sete milhões, duzentos e dez mil, e setecentos reais), sendo R\$ 4.756.000,00 (Quatro milhões, setecentos e cinquenta e seis mil) provenientes de Excesso de Arrecadação do próprio Fundo Previdenciário;
- Resta demonstrado, então, que 79,86% dos créditos abertos por fonte de Excesso de Arrecadação foram destinados para o Fundo Previdenciário e a parte residual para outros decretos editados até o final do exercício, não havendo que se falar em abertura de créditos adicionais suplementares sem fonte, estando todos os Decretos na estrita legalidade;
- A propósito, as falhas identificadas na LOA, na LDO e na Programação Financeira são fruto de mero erro humano passível de recomendação, não podendo ser imputadas ao Interessado, pois além das explanações já trazidas, o Defendente não possui formação e expertise técnica para a feitura de instrumentos complexos como textos normativos, balanços contábeis e análises financeiras, não podendo responder por ausências ou eventuais deficiências não identificáveis pelo homem médio;
- Desse modo, com o conhecimento de um "homem médio", o Interessado, com toda a magnitude de atribuições da tarefa de gerir a coisa pública, de maneira alguma tinha como ter ciência acerca das irregularidades apontadas nos tópicos em comento, na medida em que o mesmo como Prefeito detinha competência



/atribuição gerencial e de representação do Ente em intensa agenda administrativa e política, não tendo tempo e capacidade técnica para análise e/ou elaboração de demonstrativos contábeis e financeiros;

- As imputações devem ser tidas por falhas formais e levadas ao campo das recomendações, conforme já vem entendendo esta Corte de Contas no julgamento de processos que apresentam as mesmas incongruências (Processos TC nºs 1202565-3, sessão de 26/03/13, Cabo de Sto Agostinho; TC nº 17100011-0, sessão de 12/03/19, São Vicente Ferrer);
- No mesmo sentido, seguiu o Processo TC nº 1040088-6 (Prestação de Contas do Município de Jataúba/PE - exercício de 2009 – julgado em 01/07/2014), em que além de diversas irregularidades apontadas, foi constatada "a não elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolsos"; e o Processo TCE nº 16100012-5 (Prestação de Contas do Município de Bodocó/PE - exercício de 2015 - julgado em 04/10/2018), que trouxe algumas das deficiências constatadas na Gestão Orçamentária do Município de Aliança; contudo, as contas foram julgadas regulares com ressalvas.
- Apresentou memória de cálculo demonstrando o calculo efetuado para a abertura do credito adicional e teceu outros comentários

1.4. Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 9.073.613,45, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4)

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

- A execução orçamentária do Município de Aliança, no exercício de 2017, apresentou um resultado deficitário de R\$ 9.073.613,45 cf dados da tabela abaixo:

Tabela 2.4a Execução Orçamentária			
Descrição	Previsão Autorização	Arrecadação / Execução	% Executado
Receita Orçamentária (A)	75.854.632,00(1)	69.712.780,83 (2)	91,90
Despesa Orçamentária (B) (com alterações orçamentárias*)	82.647.429,86(1)	78.786.394,28 (3)	95,33



Deficit de Execução Orçamentária (A - B)		-9.073.613,45	
--	--	---------------	--

Observação: Os créditos adicionais abertos no exercício perfizeram R\$ 45.920.403,39 (43).

Fonte: (1) Balanço Orçamentário do município registrado no RREO (documento 14)

(2) Apêndice I deste relatório (Análise da Receita Arrecadada).

Item 2.4.2 deste relatório (Despesa Executada).

Mapa demonstrativo das leis e decretos referentes aos créditos adicionais (documento 43).

- Analisando-se cada bimestre, verifica-se que do 2º ao 6º houve um descontrole no monitoramento das receitas e despesas, o qual proporcionou que o município finalizasse o exercício de 2017 com déficit de execução orçamentária;
- O resultado deficitário alcançado é a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, em desconformidade com os fundamentos apregoados na Constituição Federal, em seu art. 37, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, § 1º de seu art. 1º;
- O déficit de execução orçamentária guarda relação com os seguintes pontos:
 - Baixo percentual de arrecadação da Receita Tributária Própria, em relação à Receita Total arrecadada (Item 2.4.1);
 - Baixa arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa (Item 2.4.1);
 - Incapacidade de pagamento imediato, ou no curto prazo, de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5);
- Convém destacar ainda que a Prefeitura optou por realizar despesas com eventos comemorativos no valor de R\$ 608.059,13.

Na Defesa Prévia, alegou-se em resumo:

- Sobre o déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 9.073.613,45, resultante de realização das despesas em volume superior à arrecadação de receitas, importante registrar que do montante da despesa executada de R\$ 78.786.394,28, o valor de R\$ 3.098.749,80 representa Restos a Pagar Não Processados, que, por sua vez, não implica em despesa realizada, mas, tão somente, após a regular liquidação, com a verificação do direito adquirido pelo credor, conforme disposto no artigo 63 da Lei nº 4.320/64;
- Dessa forma, durante o exercício de 2017, o déficit orçamentário foi bem inferior ao apontado pela auditoria, resultando no valor de R\$ 5.974.863,65;



- Em verdade, tal déficit motiva-se no fato de ter sido o primeiro ano da gestão a frente do Município de Aliança, período que é permeado por adaptações e novos conhecimentos, o qual essa Corte de Contas trata com mais parcimônia, dada as reais dificuldades enfrentadas pelo Prefeito no início do governo;
- Ademais disso, cumpre mencionar que a falha aqui apontada tem sido relativizada por esta Corte de Contas e remetida ao campo das recomendações, conforme as jurisprudências trazidas abaixo: Processo TCE-PE nº 1450061-9, Prestação de Contas de Governo do Município de Floresta, Exercício de 2013, julgado em 13/01/2015, Rel. Cons. Carlos Porto e Processo TCE-PE nº 15100122-4, Prestação de Contas de Governo do Município de Bodocó, Exercício de 2014, julgado em 11/10/2016, Rel. Cons. Marcos Loreto;
- De bom alvitre esclarecer, quanto aos dispêndios com eventos comemorativos no valor de R\$ 608.059,13, que se tratam de despesas com festejos tradicionais da cultura local que na verdade se caracterizam como investimento para o desenvolvimento da região, na medida em que movimentam a economia, impulsionam a geração de emprego e renda, bem como geram arrecadação ao erário com a ampla movimentação da cadeia do turismo, indispensáveis em tempos de crise e desemprego, o que impõe o reconhecimento do interesse público, de modo a afastar qualquer suposição realizada pela Auditoria;
- Ademais, necessário salientar que tais despesas possuem respaldo constitucional, não tendo, portanto, o condão de macular as presentes Contas de Governo.

1.5 Balanço Patrimonial sem apresentar o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (item 3.1)

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

- O Quadro do Superávit/Déficit Financeiro apresenta o superávit ou déficit financeiro do exercício, apurado conforme o § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964. Além disso, deve identificar, detalhadamente, se os recursos são vinculados ou não e, no caso dos vinculados, indicar a finalidade de cada um;
- Identificou-se que o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro não compõe o Balanço Patrimonial do município (documento 6), em desobediência ao previsto no MCASP;
- Todavia, no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes que integra o Balanço Patrimonial (documento 06), é possível verificar o registro de um déficit financeiro de R\$ 30.176.991,71, o que não desnatura a irregularidade apontada no parágrafo anterior, tendo em vista que o Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes não discrimina as disponibilidades por fonte /destinação de recursos, de modo segregado.



Na Defesa Prévia, alegou-se:

- A falha ora apresentada é de cunho formal, não sendo capaz de impedir a análise pormenorizada das contas municipais por parte do corpo técnico desse Tribunal de Contas, como apontado pela própria Auditoria.

2. Ausência de registro. em conta redutora. de Provisão para Perdas de Dívida Ativa. evidenciando. no Balanço Patrimonial. uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1)

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

- O estoque da Dívida Ativa do Município de Aliança passou de R\$ 3.646.193,57 em 31/12/2016 para R\$ 3.635.118,61 em 31/12/2017, representando um decréscimo de 0,30%;
- A arrecadação da dívida ativa no exercício em análise foi de 1.579,94, representando 0,04% do saldo em 31/12/2016 (R\$ 3.646.193,57). Tal fato correspondeu a uma diminuição de arrecadação em relação a 2016, que foi de R\$ 8.786,98;
- Considerando que boa parte dos valores registrados na Dívida Ativa não possui alta liquidez (por não ter perspectiva concreta, de fato, de vir a se efetivar como recurso para o ente público), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com base nos Princípios Contábeis da Oportunidade e da Prudência passou a exigir a regular constituição de provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto;
- Verificou-se que R\$ 2.031.092,03 do total da Dívida Ativa foram classificados no Ativo Circulante e R\$ 1.604.026,58 no Ativo Não Circulante;
- A contabilidade municipal não efetuou a provisão para perdas dos créditos da Dívida Ativa;
- Tal conduta resulta em superdimensionamento do Ativo Circulante do município, comprometendo a apuração da sua real capacidade de pagamento no curto prazo, razão pela qual deve se olhar com extrema cautela os resultados a serem evidenciados nos índices de liquidez imediata e corrente, caso eles se apresentem positivos;
- Sugere-se, então, à relatoria que determine ao Prefeito, ou a quem vier a sucedê-lo, que adote medidas para que os créditos da Dívida Ativa sejam classificados adequadamente, de acordo com a expectativa de sua realização, e que as notas explicativas do Balanço Patrimonial evidenciem os critérios que fundamentaram seus registros no Ativo Circulante e/ou no Ativo Não Circulante.

Na Defesa Prévia, afirmou-se o seguinte:



- As falhas apresentadas são meramente formais, devendo no máximo ser levadas ao campo das recomendações, como bem já decidiu este Tribunal acerca de insuficiência e de inconsistências em informações e dados do Governo Estadual, mediante decisão proferida nos autos do Processo TC nº 1401935-8, referente a Prestação de Contas de Gestão nos Encargos Gerais do Estado de Pernambuco – Secretaria da Fazenda, exercício de 2013;
- As fragilidades aqui elencadas não podem ser atribuídas ao Defendente, pois este não possui capacidade técnica para a elaboração e/ou fiscalização dos instrumentos contábeis e financeiros elaborados por técnicos da área em questão;
- O ora Defendente decidiu adotar, como é comum em diversos Entes Públicos no Brasil, a desconcentração das atividades administrativas, uma vez que não seria possível o Prefeito acompanhar pessoalmente cada uma das atividades contábeis, jurídicas, contratos, licitações, balanços patrimoniais, convênios e obras desenvolvidas pelo município;
- Não é possível querer que um Prefeito verifique cada uma das minúcias de todos os atos administrativos e demais atividades realizadas no âmbito da prefeitura, sob pena de engessar a máquina pública, devendo ficar a cargo do Prefeito Municipal, como de fato ficou, apenas as questões estratégicas macro do Município, de modo que apenas sobre estas deve ele responder pessoalmente.

3 . Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5)

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

Tabela 3.5c Capacidade de pagamento imediato das dívidas de curto prazo (exceto RPPS)		
Descrição	2017	2016
Disponível (Exceto RPPS) (A=B-C)	3.513.663,25	4.660.401,56
Passivo Circulante (Exceto RPPS) (D=E-F)	19.879.674,38	15.804.010,42
Capacidade de pagamento imediato, exceto RPPS (A-D)	-16.366.011,13	-11.143.608,86



Liquidez Imediata, exceto RPPS (A/D)	0,18	0,29
--------------------------------------	------	------

Tabela 3.5d Capacidade de pagamento das dívidas de curto prazo (exceto RPPS)		
Descrição	2017	2016
Ativo Circulante (Exceto RPPS) (A=B-C)	5.426.677,20	6.795.309,97
Passivo Circulante (Exceto RPPS) (D=E-F)	19.879.674,38	15.804.010,42
Capacidade de pagamento, exceto RPPS (A-D)	-14.452.997,18	-9.008.700,45
Liquidez Corrente, exceto RPPS (A/D)	0,27	0,43

- Desconsiderando os valores do Disponível e do Passivo Circulante do RPPS, o Município de Aliança passa a apresentar um índice de liquidez imediata de 0,18, o que ainda demonstra incapacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, se consideradas apenas suas disponibilidades de caixa e bancos;
- Comparando, então, os valores calculados acima com aqueles obtidos no exercício anterior, ainda observa-se uma piora na capacidade para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo, se consideradas apenas suas disponibilidades de caixa e bancos.
- De modo semelhante, quando desconsiderado os valores do Ativo Circulante e do Passivo Circulante do RPPS, o Município de Aliança passa a apresentar um índice de liquidez corrente de 0,27, o que demonstra a incapacidade de honrar seus compromissos de curto prazo.



- Comparando, então, os valores calculados acima com aqueles obtidos no exercício anterior, ainda observa-se uma piora na capacidade para honrar seus compromissos realizáveis em até doze meses, quando considerado todo o Ativo Circulante.

Na Defesa Prévia, afirmou-se o seguinte:

- Deve ser considerado o período de crise financeira vivenciada pelo Município, o que repercute diretamente na análise da liquidez do ente;
- O *déficit* apontado pela Auditoria deve ser ponderado, de sorte que não possui o condão de macular as contas em análise, conforme a uníssona jurisprudência dessa Egrégia Corte de Contas, senão vejamos: Processos TC nº 1502308-4,2012; nº 1430035-7,2013; nº 1490091-9, 2013;
- Acerca da capacidade de honrar compromissos de curto e longo prazo, de fato, não só o Município de Aliança, quanto os demais Municípios que dependem exclusivamente de transferências constitucionais da União e dos Estados, apresentam percentuais deficitários como os apresentados;
- Apesar da constatação dos baixos índices de liquidez apresentados pela Auditoria, esse respeitável Tribunal não elencou qualquer situação em que tenha ocorrido dano ao erário, malversação da coisa pública ou descumprimento de obrigações financeiras por parte do Defendente/Município, devendo, no máximo, a presente falha ser remetida ao campo das recomendações.

4 Repasse de Duodécimo à Câmara de Vereadores

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

- Ocorreu o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal

Tabela 4 Valor permitido de duodécimos x Total de duodécimos repassados à Câmara de Vereadores	
Especificação	Valor
Percentual estabelecido na Constituição Federal	7,00%
Limite Constitucional (em R\$)	R\$ 2.279.500,58



Valor autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA)	R\$ 2.679.780,95
Valor permitido	R\$ 2.279.500,58
Valor efetivamente repassado à Câmara Municipal (sem considerar os inativos)	R\$ 2.447.609,63
RECEITA EFETIVAMENTE ARRECADADA EM 2016	R\$ 32.564.293,98
Percentual em relação à receita efetivamente arrecadada em 2016	7,52%

Fonte: Apêndice X.

- A Prefeitura de Aliança repassou R\$ 2.447.609,63 (R\$ 168.109,05 a maior), correspondendo a 7,52% não cumprindo com o disposto no caput do artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal que limitava em 7% .Tal fato é passível de enquadramento como crime de responsabilidade do prefeito, de acordo com o § 2º, I, do mesmo artigo 29-A, da Carta Magna.

Na Defesa Prévia, afirmou-se o seguinte:

- A equipe de auditoria procedeu ao registro inadequado das Receitas Efetivamente Recebidas a título de FPM – Fundo de Participação dos Municípios, registrando o montante de R\$ 24.343.224,94 enquanto no balancete da Receita Arrecadada, ora anexada à presente Prestação de Contas, consta o valor de R\$ 26.763.970,14;
- Assim, receita total a ser considerada no cálculo seria R\$ 34.985.039,18. O limite de 7% resultaria em R\$ 2.448.952,73;
- As quantias repassadas seguiram a solicitação formal da própria Câmara Municipal, que mês a mês informava os valores que deveriam ser remetidos pelo Poder Executivo, os quais foram integralmente repassados, de modo que ainda que haja qualquer incongruência, esta seria de inteira responsabilidade da equipe técnica do Poder Legislativo, não podendo ser atribuída ao Defendente, que apenas procedeu com o repasse dos valores apresentados dentro do prazo legal;
- Ademais, o suposto valor tido como pago a maior, o que se admite apenas à título de argumentação, representou um montante absolutamente irrisório de R\$ 168.109,05, o que corresponderia a um acréscimo de 0,52% sobre o percentual de 7%, efetivamente devido, havendo precedentes do TCE-PE relevando tal falhas em tais casos (PROCESSO TCE-PE Nº 1302710-4).



5. Inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados (mais de R\$ 29 milhões de reais) sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4)

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

- Apresentam a situação dos Restos a Pagar e da Disponibilidade de Caixa ao final do exercício de 2017, de modo sintético, a partir de informações apresentadas na prestação de contas:

Tabela 5.4a Restos a Pagar e Disponibilidade de Caixa	
Descrição	Valor (R\$)*
Disponibilidade de Caixa Bruta (A)	3.465.483,87(1)
Tabela 5.4a Restos a Pagar e Disponibilidade de Caixa	
Descrição	Valor (R\$)*
Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores (B)	12.594.960,36(2)
Restos a Pagar Processados do exercício (C)	5.004.249,20(2)
Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores (D)	8.384.674,47(2)
Demais obrigações financeiras (E)	3.702.567,58(2)
Disponibilidade de Caixa Líquida (F = A-B-C-D-E)	-26.220.967,74

Tabela 5.4b Restos a Pagar não Processados



Descrição	Valor (R\$)*
Restos a Pagar Não Processados do exercício	3.098.749,80(2)

- Ao cotejar, na Tabela 5.4a, o saldo da Disponibilidade de Caixa Bruta (A) correspondente ao somatório de valores vinculados e não vinculados, com o valor dos Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores (B), percebe-se que o montante de R\$ 3.465.483,87, já não era suficiente para bancar essas obrigações contraídas em exercícios anteriores a 2017, de R\$ 12.594.960,36;
- Verifica-se que, ao encerrar o exercício de 2017, o prefeito não deixou recursos correspondentes ao somatório de valores vinculados e não vinculados suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados em 2017 de R\$ 5.004.249,20;
- Identifica-se, portanto, que, em 2017, houve a inscrição de restos a pagar processados sem que houvesse disponibilidade de caixa, caracterizando o desequilíbrio fiscal do governo municipal.
- Convém mencionar fatores que levam ao descontrole dos gastos públicos, podendo ter reflexos na inscrição de restos a pagar processados sem que houvesse disponibilidade de caixa:
- Falta de monitoramento, ineficiência ou não cumprimento da Programação Financeira e do Cronograma Mensal de Desembolso ocorridos no exercício de 2017 (Item 2.2);
- Ausência/Deficiência de controle de fontes/destinação de recursos (Item 3.1).
- Registre-se que a inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

Na Defesa Prévia, afirmou-se o seguinte:

- Trata-se de falha absolutamente formal que deve ser mitigada e levada ao campo das recomendações por esse Corte de Contas, conforme farte jurisprudência abaixo colacionada (Processo TCE-PE nº 1450061-9, Prestação de Contas da prefeita do Município de Floresta, exercício de 2013);
- A grave queda na arrecadação municipal ocorrida no período contribuiu para configuração da presente falha, de modo que a mesma não pode ser imputada ao Prefeito Municipal, tendo em vista que provocada por fatores externos e



incontroláveis pela sua atuação, notadamente a crise financeira nacional vivenciada pelo Município naquele exercício, a qual prejudicou fortemente a economia local, com inevitáveis reflexos nos cofres municipais.

Gestão do Regime Geral de Previdência - RGPS

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

- Não foram recolhidas ao RGPS contribuições descontadas dos servidores no montante de R\$ 37.128,64 (Item 3.4) de um total retido de R\$ 824.468,44;
- Também deixaram de ser recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 78.375,81 de um total devido de R\$ 2.090.875,37 (Item 3.4).

Tabela 3.4a Contribuição dos Servidores ao RGPS

Competência	Retida (A)	Contabilizada	Recolhida (Principal) ¹⁸ (B)	Recolhida (Encargos) ¹⁹
TOTAL	824.468,44	833.600,83	787.339,80	0

Fonte: (1) Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS (documento 39)

Tabela 3.4b Contribuição Patronal ao RGPS

Competência	Devida	Contabilizada	Benef. Pagos Diret. ²¹	Recolhida (Principal) ²²	Recolhida (Encargos) ²³	N ã o Recolh
	(A)		(B)	(C)		(A-B-C)
TOTAL	2.090.875,37	2.034.557,95	49.024,07	1.963.475,49	0,00	78.375,

Fonte: (1) Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS (documento 39)



- Registre-se que os casos de ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias dos servidores devem ser comunicados ao Ministério Público, conforme disposto na Súmula nº 12 deste TCE-PE, pois a situação poderá configurar crime de apropriação indébita previdenciária, nos termos do art. 168-A, §1º, inciso I, do Código Penal;
- O pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS, ou seu não pagamento, além das restrições previstas no art. 56 da Lei Federal nº 8.212 /1991, acarreta aumento do passivo do município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários decorrentes, e comprometem gestões futuras, que acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas;
- Quanto ao parcelamento de débito firmado com o RGPS, verifica-se que o saldo da dívida no dia 31/12/2016 totalizava R\$ 45.964.183,87 e que no transcorrer do exercício de 2017, houve inscrição de R\$ 641.488,68 e amortização/resgate /baixa de R\$ 3.342.218,56, ficando um saldo de R\$ 43.263.453,99 em 31/12 /2017.

Na Defesa Prévia, arguiu-se em síntese:

- A irregularidade em tela já foi completamente sanada, isso porque a Gestão Municipal durante o exercício de 2018 efetuou todo o pagamento das contribuições previdenciárias pertinentes ao exercício de 2017, vindo a liquidar o total devido ao Regime Geral, através de empenhos realizados em 2018;
- Ademais, temos que a situação fática em tela não decorreu, de forma alguma, de desídia ou irresponsabilidade fiscal do gestor municipal. Isso porque, em verdade, a irregularidade derivou da completa escassez financeira da municipalidade, devidamente relatada nas razões iniciais da presente defesa;
- A quantia que deixou de ser repassada ao RGPS foi ínfima diante do todo recolhido durante o exercício de 2017 (R\$ 2.799.839,36), uma vez que o importe não recolhido de R\$ 115.504,45 (contribuições dos servidores e patronais), correspondem ao percentual de apenas 3,9% do volume total de contribuições devidas ao Regime Geral da Previdência (R\$ 2.915.343,81), de sorte que saltaria aos olhos a falta de materialidade deste Achado, não constituindo irregularidade capaz de macular as contas do ora Defendente;
- Citam-se precedentes do TCE-PE relevando falhas similares (Processo TC nº 1450058-9, Prestação de Contas de Gestão, 2013, Prefeitura Municipal de Betânia, Primeira Câmara, julgado em 21/07/2015, Rel. Cons. Carlos Porto; Processo TCE-PE nº 1603607-4, Pedido de Rescisão, 2012, Prefeitura Municipal de Bom Conselho, Pleno, publicação em 17/01/2017, Rel. Cons. Substituto Adriano Cisneiros; Processo TC nº 1402796-3, Recurso Ordinário, Autarquia Educacional da Mata Sul, publicação em 29/07/2014, Rel. Cons. Carlos Porto e Processo TCE-PE nº 15100122-4, Prestação de Contas de Governo, 2014, Prefeitura Municipal de Bodocó, Segunda Câmara, julgado em 11/10/2016, Rel. Cons. Marcos Loreto);



- Ainda assim, mesmo tratando-se de quantia irrisória, vale esclarecer que a respeitável equipe técnica dessa Douta Corte equivocou-se ao apurar o montante tido como não recolhido em 2017, vez que não afastou da análise os valores relativos às competências nºs 12/2017 e 13/2017, os quais deveriam ter sido excluídos do cálculo, tendo em vista que a responsabilidade por tal adimplemento só se exaure no ano subseqüente, em 20/01/2018, não podendo, portanto, ser objeto de análise do presente processo, de acordo com a jurisprudência dessa Corte de Contas, *in verbis*: Processos TC nº 1402796-3 e nº 18100550-5.

6. Gestão do Regime Próprio de Previdência - RPPS

6.1 RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de **R\$ 2.329.827,54**, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

6.2. RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit de **R\$ 135.286.544,20** (Item 8.2)

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

- Considera-se que o RPPS está em equilíbrio financeiro quando o que se arrecada dos participantes do sistema previdenciário é suficiente para custear os benefícios por ele assegurados (resultado previdenciário maior ou igual a zero);
- E m 2 0 1 7 , o R P P S de Aliança apresentou resultado previdenciário deficitário em R\$ 2.329.827,54, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 8.1 Resultado Previdenciário	
Descrição	Valor (R\$)
Receita Previdenciária ⁴⁹ (A)	13.220.401,43
Despesa Previdenciária ⁵⁰ (B)	15.550.228,97
Resultado Previdenciário (C = A – B)	-2.329.827,54

Fonte: Apêndice XII.



- O resultado previdenciário negativo do exercício foi influenciado, entre outros aspectos, pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias. Tais fatos culminaram com a incapacidade do RPPS, no exercício, de acumular recursos para honrar os pagamentos futuros dos benefícios previdenciários;
- Acrescenta-se à existência de déficit previdenciário, o fato de que o RPPS de Aliança já não possui mais recursos financeiros acumulados para cobrir a diferença entre receitas e despesas, ficando dependente de repasses do tesouro municipal para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários, consoante obrigação imposta pelo § 1º do artigo 2º da Lei 9.717/1998;
- Observe também que as transferências para cobertura de insuficiência financeira, suportadas pelo erário municipal desde o exercício anterior, são crescentes e consomem parcela cada vez maior dos recursos públicos municipais;
- O equilíbrio atuarial de um regime previdenciário é calculado em uma avaliação atuarial;
- A avaliação atuarial é um estudo técnico, feito por um atuário, com base nas informações cadastrais da população coberta pelo RPPS. Esse estudo objetiva estabelecer os recursos necessários para garantia dos pagamentos dos benefícios previstos na legislação previdenciária municipal;
- O cálculo do resultado atuarial (deficit ou superavit) do RPPS consta do DRAA 2018, ano base 2017. O RPPS de Aliança apresentou o seguinte resultado atuarial:

Tabela 8.2 Cálculo do Resultado Atuarial do RPPS 53	
Descrição	Valor (R\$)
Ativo real líquido (A)	36.502,99
Passivo atuarial (B)	135.323.047,19
Resultado atuarial (C) = (A – B)	
Deficit (-) /Superavit (+)	-135.286.544,20



Na Defesa Prévia, afirmou-se o seguinte:

- Os fundos municipais, que contam com recursos próprios, não realizaram o recolhimento total das contribuições previdenciárias, de modo que contribuíram para o pontual déficit, não podendo tal omissão ser imputada, exclusivamente, ao Defendente;
- A própria legislação federal adotou comando em que o Ente Federativo é compelido a realizar aportes no caso de insuficiência financeira do órgão previdenciário, de modo que eventual déficit financeiro do mesmo não acarretará efetivo prejuízo aos segurados, na medida em que o Município é garantidor do recebimento de tais benefícios previdenciários. Portanto, independentemente da ocorrência de déficit financeiro e/ou atuarial, os usuários do RPPS estão protegidos pela regra inserta no § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/98;
- Tal fato decorreu de crise financeira nacional, cujos efeitos mais críticos para a municipalidade ocorreram no exercício de 2017;
- não pode eventual desequilíbrio do RPPS recair sobre o Defendente, uma vez que além de tal situação ter sido ocasionada por fatores externos, trata-se de problemática que atinge praticamente todas as municipalidades pernambucanas, conforme se observa através de reportagem do Diário de Pernambuco, publicada no dia 03/06/2016, que demonstra a situação de calamidade enfrentada pelos Institutos de Previdência do Estado;
- Diversas medidas visando buscar o equilíbrio financeiro e atuarial foram implantadas, a exemplo da compensação previdenciária, de aportes financeiros, da redução de despesas, realização de concurso etc.
- Ademais, o déficit identificado é um número decorrente de várias gestões, que não pode recair na responsabilidade da Atual Gestão.

6.3. Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassado ao regime próprio R\$ 16.623.71 (Item 8.3).

Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 40.360.72 (Item 8.3).

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

- Não houve o repasse integral das contribuições previdenciárias ao RPPS, conforme detalhamento a seguir:

Tabela 8.3a Contribuição dos Servidores ao RPPS

--	--	--	--	--



Competência	Retida (A)	Contabilizada	Recolhida (Principal) 54 (B)	Rec (Enc) 55
TOTAL	3.038.393,30	3.038.393,30	3.021.769,59	

Fonte: (1) Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS (documento 38)

Tabela 8.3b Contribuição Patronal ao RPPS

Competência	Devida	Contabilizada	Benef. Pagos Diret.	Recolhida (Principal) 56	Recolhida (Encargos) 57	N ã o Recol 58
	(A)		(B)	(C)		(A-B-C)
TOTAL	6.790.213,14	6.790.213,14	36.363,09	6.713.489,33	0,00	40.360,72

Fonte: (1) Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS (documento 38)

Tabela 8.3c Contribuição Patronal Especial ao RPPS

Competência	Devida	Contabilizada	Recolhida (Principal) 59	Recolhida (Encargos) 60	N ã o Recolhida
	(A)		(B)		(A-B)
TOTAL	3.250.341,26	3.250.341,26	3.250.341,26	0,00	0,00

Fonte: (1) Demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS (documento 38)

- Deixou de ser repassado ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Aliança o montante total de R\$ 56.984,43, dos quais:
 - R\$ 16.623,71 se referem a contribuições do servidor, correspondendo a 0,55% das contribuições retidas; R\$ 40.360,72 se referem a contribuições patronais, correspondendo a 0,59% das contribuições devidas.



Na Defesa Prévia, afirmou-se o seguinte:

- A falha em questão já foi integralmente regularizada, ao passo que o Defendente, já promoveu o adimplemento de tais débitos, no exercício de 2018;
- Em atenção aos princípios basilares da razoabilidade e da proporcionalidade, bem assim em consonância com o princípio da bagatela, já que o valor não recolhido representou valor irrisório que corresponde, apenas, a 0,43% do total devido ao RPPS, devendo, por certo, a presente falha ser conduzida ao campo das recomendações, conforme entendimento exarado por essa Corte de Contas: ProcessoTC nº 1450058-9, Prestação de Contas dos gestores do Município de Betânia, exercício de 2013;
- A ausência de recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao RPPS foi ocasionada pela queda brusca na arrecadação do Município em 2017, enquadrando-se nas ressalvas da Súmula nº 08 do TCE/PE, "Súmula nº 08. Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda na arrecadação".

6.4. Implementação em lei de alíquota patronal normal de 27.5%. superior ao limite de 22% estabelecido na Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º (Item 8.3)

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

Tabela 8.4 Alíquotas dos Segurados e Patronal			
Alíquota dos Segurados			
Tipo	Limite legal (%)	Alíquota atuarial (%)	Alíquota fixada (%)
Ativos (S)	S 11	13,00(1)	13,00(2)
Aposentados (S)	S 11	11,00(1)	11,00(3)
Pensionistas (S)	S 11	11,00(1)	11,00(3)
Alíquota Patronal			



Tipo	Limite legal (%)	C N atuarial (%)	CN fixada (%)	C S atuarial (%)	CS fixada (%)
Ente (E)	S E 2S	27,50(1)	27,50(2)	15,00(1)	15,00(2)

Fonte: (1) Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA do exercício Anterior (documento 57)

(2) Lei Municipal nº 1.624 de 2016 (documento 37) (3) Lei Municipal nº 1.514 de 2009 (documento 59)

Obs: CN = Custo Normal

CS = Custo Suplementar

- Verifica-se na tabela acima que tanto a sugestão do atuário, quanto a implementação em lei por parte do jurisdicionado extrapolaram o limite legal (22%) no que tange à alíquota patronal normal (27,50%).

Na Defesa Prévia, afirmou-se o seguinte:

- No tocante à implementação em lei de alíquota patronal normal superior ao limite estabelecido na Lei Federal nº 9.717/98., a própria Equipe Técnica admite que a presente irregularidade é passível apenas de recomendação, não tendo o condão de provocar a rejeição das Contas sob análise;
- A presente irregularidade, além de ser de natureza meramente formal, ainda pode ser revertida sem maiores prejuízos ao RPPS, através da adoção pela gestão atual de nova alíquota sugerida na avaliação atuarial. Esse é o entendimento dominante dessa egrégia Corte de Contas (Processos TC nº 1490190-0 e nº 1403754-3).

7. Transparência Pública - Nível "Insuficiente" 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 9.1)

A equipe de auditoria concluiu pelas seguintes irregularidades:

- A partir da normatização contida na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), na Lei Complementar nº 131/2009, no Decreto Federal nº 7.185/2010 e na Lei nº 12.527 /2011 (LAI), este Tribunal realizou em 2017 um diagnóstico dos portais da transparência no âmbito das prefeituras municipais de Pernambuco, mediante o estabelecimento de um índice de transparência - o Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITMPE);



- O ITMPE foi calculado para cada prefeitura municipal através da avaliação de 18 critérios, levando em consideração uma pontuação que pode variar entre 0 e 1.000 pontos, com a seguinte graduação:

Tabela 9.1 Níveis de Transparência, segundo ITMPE	
Nível de Transparência	Intervalo ITMPE
Desejado	>750 e <= 1000
Moderado	>500 e <= 750
Insuficiente	>250 e <= 500
Crítico	>0 e <= 250
Inexistente	0

- No exercício de 2017, a Prefeitura Municipal de Aliança obteve o nível de transparência Insuficiente.

Na Defesa Prévia, afirmou-se o seguinte:

- Todo e qualquer cidadão que procurou a Prefeitura com a intenção de obter alguma informação foi atendido a contento, não havendo qualquer reclamação de conhecimento público ou da Administração sobre este aspecto;
- Todos os dados fiscais do Município estavam sendo devidamente remetidos para o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.js;
- Atualmente, o site oficial da prefeitura conta com uma área destinada ao Portal da Transparência Municipal, plataforma moderna e sistemática que está em fase de melhoramento e que virá a disponibilizar as devidas informações sobre execução orçamentária e financeira, nos termos exigidos pela legislação aplicável, qual seja Lei Complementar nº 101/2000; Lei Federal nº 12.527/2011, a Resolução TC nº 20/2015 e o Decreto Federal nº 7.185/2010. <http://www.alianca.pe.gov.br/governotransparente/>;



- A época, existiam problemas técnicos com o IP Fixo Real Dedicado, bem como dificuldades com a conexão e acesso à internet impediram o tráfego regular de dados e informações no curso da avaliação efetivada pela Corte de Contas, conforme devidamente esclarecido por meio do Ofício nº 343/2018, remetido a esse Tribunal no dia 29/11/2018;
- As avaliações dos portais de transparência municipais sempre foram alvo de críticas por diversos Municípios por conta da forma de pontuação, pois supervalorizava uns aspectos enquanto pontuava de forma bem menor outros itens, também importantes na gestão das finanças públicas, de modo que no ITMpe-2018 o TCE reconheceu a necessidade de melhorias e mudou a escala de pontuação para que houvesse melhor distribuição, nos termos da Resolução TC nº 33, de 06 de junho de 2018, conforme se percebe por meio da apresentação quanto ao novo ITMPE, disponibilizada no site dessa Corte de Contas (<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/itmpe-resultados-2018/itmpe-resultados-2018-prefeituras>. Acesso em: 30/08/2019);
- Cabe destacar que nos autos da Gestão Fiscal TCE nº 1923977-4, pertinente ao exercício de 2018, restou reconhecido que a gestão municipal empreendeu esforços para melhor o índice de transparência municipal. E, além disso, mediante a nova escala de pontuação e reafirmando o compromisso com a transparência pública, o Município de Aliança na projeção de avaliação do ITMPE-2019 vem sendo classificado como nível de transparência "MODERADO" (Doc. 06);
- Citam-se precedentes desta Corte de Contas sobre falhas referente a tal achado em que houve o julgamento regular, com ressalvas, mesmo faltando informações no portal da transparência e criação do portal em exercício posterior (Processos nº 1509114-4 e nº 1752028-9).

É o Relatório

VOTO DO RELATOR

LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1)

Da nossa análise

Seguem abaixo o disposto no art. 18 e art. 22 da LDO:

Art. 18 No texto da Lei Orçamentária para o exercício de 2017 conterà autorização para abertura de créditos adicionais suplementares de até quarenta por cento do total dos



orcamentos e autorização para contratar operações de crédito, respeitadas as disposições da Resolução nº 043/2001, do Senado Federal, bem como da legislação aplicável à matéria.

(...)

Art. 22 Não se incluem no limite de suplementação, previsto no artigo 18 da presente Lei, as dotações do mesmo grupo, para atendimento das seguintes despesas:

- I - pessoal e encargos sociais;
- II - pagamento do sistema previdenciário;
- III - pagamento do serviço da dívida;
- IV - pagamento das despesas correntes relativas à operacionalização do Sistema Único de Saúde e do Sistema Municipal de Ensino;
- V - transferências de fundos ao Poder Legislativo;
- VI - despesas vinculadas a convênios, bem como sua contrapartida;
- VII - incorporação de saldos financeiros, apurados em 31 de dezembro de 2016, do excesso de arrecadação de recursos vinculados a fundos especiais e ao FUNDEB, quando se configurar receitas do exercício superior às previsões de despesas fixadas na Lei de Orçamento.

No tocante à abertura de créditos adicionais, concordo com a equipe de auditoria que o limite de 40% previsto no art. 18 se tornou "letra morta", haja vista que é muito extenso o rol de despesas do art. 22 que não se submetem a este limite.

Na prática, para a maior parte das despesas, não foi necessário observar o limite de 40% inviabilizando uma das principais funções do Legislativo de autorizar mudanças no orçamento analisando cada caso e no decorrer do exercício.

Por outro lado, o fato é que a LDO foi aprovada pela Câmara Municipal concedendo essa "carta branca" ao Poder Executivo, razão pela qual afastamos a irregularidade.

Ademais, assiste razão ao defendente sobre a LDO haver sido aprovada no exercício anterior de 2016 quando o cargo de Prefeito na ocasião era ocupado por diversa pessoa.

Não especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2)

Da nossa análise



Procede a irregularidade. Não é razoável alegar o desconhecimento de detalhes sobre a gestão da dívida ativa dos créditos do município de Aliança, notadamente os tributários.

Os processos judiciais já se encontram na era da informatização e o setor jurídico do município tem plenas condições de apurar os valores dos créditos objeto de ações judiciais.

Os 12 meses iniciais de gestão seria tempo mais que suficiente para levantar informações sobre a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos - créditos abertos por suposto excesso de arrecadação no valor de R\$ 5.955.047,86, porém, no exercício de 2017, houve insuficiência de arrecadação no valor de R\$ 6.505.428,48 (Item 2.3)

Da nossa análise

De pronto verifico que procede o alegado pela defesa, pois efetivamente ocorreu um excesso de arrecadação conforme consta no "comparativo da receita orçada com a arrecadada do RPPS" constante no documento 34 do processo evidencia a existência de um excesso de arrecadação no valor de R\$ 7.040.425,23, ou seja mais do que suficiente para a cobertura dos créditos adicionais abertos com esta fonte.

Assim não procede a irregularidade apontada pela auditoria.

Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 9.073.613,45, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4)

Da nossa análise

Assiste razão à equipe de auditoria.

Restou devidamente configurado o déficit de execução orçamentária de mais de R\$ 9 milhões de reais, ou seja, no exercício de 2017, a receita arrecadada foi de 69.712.780,83 enquanto que a despesa executada foi maior, no valor de 78.786.394,28.

O déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 9.073.613,45 representou 13,01% da receita arrecadada.

Ressalte-se que há julgado recente desta Corte de Contas abordando a questão do déficit de execução orçamentária, com parecer prévio no sentido de rejeição das contas, porém, havia outras irregularidades, a exemplo de não aplicação do mínimo em educação e não recolhimento ao RPPS de valor relevante (Processo TCE-PE n°



18100117-2 Relator: Cons. Subs. Ricardo Rios, Prestação de Contas – Governo, 2017, Prefeitura Municipal de Macaparana, sessão de julgamento de 09/02/2021)

Por outro lado, em outro julgado igualmente recente, em se tratando de primeiro ano de mandato e sem outras graves irregularidades, o parecer prévio foi no sentido de aprovação com ressalvas das contas, valendo destacar os seguintes trechos do voto (Processo TCE-PE nº 18100757-5 Relatora: Cons. Teresa Duere, Prestação de Contas – Governo, 2017, Prefeitura Municipal de Vertente do Lério, sessão de julgamento de 04 /02/2021).

(...) O déficit orçamentário tem sido de grande preocupação por parte dos Tribunais de Contas, a exemplo dos Processos TCE-PE nº 1430036- 9 (Ribeirão, exercício 2013, julgado em 29/03/2016), TCE-PE nº 15100179- 0 (Ilha de Itamaracá, exercício 2014, julgado em 09/08/2018), Processo TCE-PE nº 1401873-1 (Nazaré da Mata, exercício 2013, julgado em 10/11 /2015) e Processo TCE-PE nº 16100088-5 (Terezinha, exercício 2015, julgado em 31/01/2019). Tal cenário (déficit) vai de encontro à determinação contida no disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), que obriga que o gestor promova a limitação de empenho quando a receita não comportar o cumprimento das metas (...)

Como disposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, o cálculo da execução orçamentária deve ser feito pelo confronto entre as receitas arrecadas e as despesas empenhadas. Isso posto, as despesas inclusas em restos a pagar não processados, em que pese não terem sido liquidadas, foram devidamente empenhadas, motivo por que devem ser sim incluídas no cálculo da execução orçamentária. De se ver ser de total responsabilidade do defendente a execução orçamentária, cabendo a ele a adequação das despesas com os valores efetivamente recolhidos pela municipalidade. Entretanto, por outro lado, deve ser sopesado o fato de que a superestimativa da receita contribui para o déficit na execução orçamentária, ainda que não seja fator determinante, fundamentalmente por ter se baseado o Gestor em receitas irreais, que não correspondiam à real capacidade de arrecadação municipal.

Não procede a alegação defensiva de erro de cálculo a fim de reduzir o déficit em cerca de R\$ 3 milhões por se tratar de restos a pagar não processados, haja vista que tais despesas foram empenhadas.

Na gestão iniciada em 2017, apesar da arrecadação de receitas mostrar-se inferior à realização de despesas do 2º ao 6º bimestre, elevaram-se as despesas autorizadas de R\$ 75.854.632,00 para R\$ 81.809.679,86 correspondendo a incremento de 7,85% em relação ao orçamento inicial.

Também o que deve ser levado em consideração é que os instrumentos Orçamentários(Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária foram aprovadas no exercício anterior e pelo ex-prefeito.

Há também uma pequena eiva na atuação de nossa auditoria que não registrou em seu relatório se houve o cumprimento de metas e limitação de empenhos . O art. 9º da LRF dispõe que ao final de um bimestre, se a arrecadação de receitas se frustrar, o Poder Executivo deveria promover, nos 30 dias subsequentes, a limitação de empenho e movimentação financeira.



Assim sendo, pelos motivos acima expostos, sou por considerar a presente irregularidade sem poder de macular as presentes contas.

Balanco Patrimonial sem apresentar o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (item 3.1)

Da nossa análise

Trata-se de falha formal, sendo suficiente constar nas determinações ao atual Prefeito para evitar que tal achado volte a se repetir nas próximas prestações de contas.

Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1)

Da nossa análise

Trata-se de irregularidade formal.

A ausência de provisão para perdas dos créditos da Dívida Ativa ao final do exercício de 2017 (R\$ 3.635.118,61) acarreta sem dúvidas o superdimensionamento do Ativo Circulante do município.

Deve-se constar do rol de determinações o saneamento de tal falha para as próximas prestações de contas a fim de que os créditos da Dívida Ativa sejam classificados adequadamente de acordo com a expectativa de sua realização.

Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses (Item 3.5)

Da nossa análise

São dados irrefutáveis que demonstram a situação de grave desequilíbrio das finanças municipais, além de um piora do exercício de 2017 se comparado com o exercício anterior de 2016.

Sugerimos constar das determinações ao atual gestor a tomada de providências visando à elevação da capacidade do município de Aliança para honrar seus compromissos imediatos e de curto prazo (até 12 meses).

Repasse de Duodécimo à Câmara de Vereadores



Da nossa análise

A Defesa questiona o valor total arrecadado do FPM em 2016, afirmando que o correto não seria R\$ 24.343.224,94 e sim R\$ 26.763.970,14.

Ressalte-se que o defendente pode estar com a razão. No link <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas>, consta como valor repassado ao município de Aliança no exercício de 2017 a título de FPM o valor total de R\$ 21.779.091,29. Esta quantia corresponde ao valor citado pela Defesa de R\$ 26.763.970,14, após as deduções na fonte da União de R\$ 4.984.878,88. Tais valores constam do comparativo da receita orçada com a arrecadada do exercício de 2016 (docto nº 16 da prestação de contas do exercício 2016).

Solicitamos esclarecimentos ao auditor responsável, Sr. Raul Bezerra de Aguiar Neto, o qual informou via e-mail que, ao reanalisar o extrato bancário do Banco do Brasil, que serviu de suporte para a apuração do FPM de Aliança 2016, percebeu que o mês de fevereiro não integrou a memória de cálculo do valor bruto do FPM, de forma que a diferença entre o cálculo do jurisdicionado (R\$ 26.763.970,14) e o cálculo da auditoria (R\$ 24.343.224,94), corresponde ao valor bruto do FPM repassado no mês de fevereiro (R\$ 26.763.970,14 - R\$ 24.343.224,94 = R\$ 2.420.745,20), consoante extrato do referenciado mês.

Concluiu o referido auditor que assiste razão à defesa, tendo em conta que o mês de fevereiro não foi computado na memória de cálculo da apuração do total do FPM e, portanto, o valor correto do FPM para fins de cálculo do repasse do duodécimo no exercício de 2017 (a base de cálculo do duodécimo se compõe de receitas e transferências do exercício anterior ou 2016) corresponde a R\$ 26.763.970,14.

Assim, a receita total a ser considerada no cálculo seria R\$ 34.985.039,18. O limite de 7% resultaria em R\$ 2.448.952,73. E o valor efetivamente repassado a título de Duodécimo foi de R\$ 2.447.609,63, correspondendo a 6,99%, abaixo do limite.

Nesse sentido, afastamos a irregularidade.

Inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados (Saldode R\$ 29 milhões de reais) sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4)

Da nossa análise

Este item do Relatório é consequência direta do déficit de execução orçamentária do exercício e de exercícios anteriores. O déficit de execução orçamentária já foi analisado em item específico.

Quanto ao total restos a pagar processados ou não processados dos exercícios passados e do ano de 2017 totaliza saldo de mais de R\$ 29 milhões de reais, tem reflexo na situação financeira, encontra-se em situação de desequilíbrio financeiro, com dívidas muito mais elevadas do que os valores em caixa.



Sou por enviar determinações ao atual gestor para a tomada de providências visando à redução gradativa dos valores inscritos em restos a pagar a fim de não comprometer os próximos exercícios.

Gestão do Regime Geral de Previdência - RGPS

Da nossa análise

Verificamos que a maior parte (96,1%) das contribuições foram recolhidas ao regime geral de previdência – RGPS.

Assiste razão à Defesa quando afirma que a quantia não recolhida de R\$ 115.504,45 (contribuições dos servidores e patronais) foi irrisória e correspondeu a apenas 3,9% do valor total de contribuições devidas ao RGPS (R\$ 2.915.343,81).

Ademais, um dado atenuante é que o estoque da dívida com o RGPS foi reduzido em relação ao exercício anterior. O saldo da dívida no dia 31/12/2016 totalizava R\$ 45.964.183,87 e um ano depois, em 31/12/2017, de R\$ 43.263.453,99, ou seja, houve uma redução do endividamento em relação ao RGPS.

RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 2.329.827,54, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

Da nossa análise

Trata-se de fato grave o RPPS de Aliança apresentar déficit financeiro (conceito diverso de déficit atuarial) de R\$ 2.329.827,54.

Em 2017, a Receita Previdenciária de R\$ 13.220.401,43 foi menor do que a Despesa Previdenciária de R\$ 15.550.228,97.

Sobre o déficit atuarial (que é diferente de déficit financeiro) de R\$ 135.286.544,20, deve esta Casa recomendar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Aliança a segregação de massas dos segurados do RPPS, com vistas a mitigar o déficit atuarial previdenciário crescente.

Vale destacar que o art. 19, § 1º, VI, "c" da LRF, após as recentes alterações da LC nº 178/2021, prevê um incentivo ao equilíbrio atuarial do regime próprio RPPS ao dispor que os recursos aportados para a cobertura do déficit atuarial não serão computados como despesas de pessoal:

Art. 19.

(...)



§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **não serão computadas as despesas:**

(...)

VI - **com inativos e pensionistas**, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no [art. 249 da Constituição Federal](#), **quanto à parcela custeada por recursos provenientes:** [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

(...)

c) **de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência**, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

(...)

Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassado ao regime próprio R\$ 16.623,71 (Item 8.3) –

Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 40.360,72 (Item 8.3).

Da nossa análise

No tocante à ausência de recolhimento de contribuições ao RPPS, tratam-se de valores irrisórios tanto em termos absolutos quanto relativos.

Deixou de ser repassado ao Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Aliança a quantia de apenas R\$ 56.984,43, dos quais:

- R\$ 16.623,71 se referem a contribuições do servidor, correspondendo a 0,55% das contribuições retidas (total de R\$ 3.038.393,30);

- R\$ 40.360,72 se referem a contribuições patronais, correspondendo a 0,59% das contribuições devidas (total de R\$ 6.790.213,14).

De forma similar ao ocorrido no RGPS, a quase totalidade (99,42%) das contribuições foram recolhidas ao regime próprio de previdência – RPPS.

O valor não recolhido de R\$ 56.984,43 (contribuições dos servidores e patronais) foi irrisória e correspondeu a apenas 0,58% do valor total de contribuições ordinárias devidas ao RGP (R\$ 9.828.606,44).



Implementação em lei de alíquota patronal normal de 27.5%. superior ao limite de 22% estabelecido na Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º (Item 8.3)

Da nossa análise

A ilegalidade restou à época demonstrada e foi até reconhecida pela Defesa por se tratar de desobediência ao disposto no Art. 2º Lei Federal nº 9.717/98:

A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

Todavia, com a recente reforma da previdência implantada pela Emenda Constitucional nº 103, de 12/11/2019, não se encontra mais atual a referida recomendação de limitar a alíquota patronal ordinária do município de Aliança em 22% (dobro da alíquota do servidor de 11%).

A razão é que conforme art. 9º, §4º c/c o art. 11 da referida EC nº 10/2019, a alíquota ordinária da contribuição dos servidores dos Estados, DF e Municípios deverá ser, em regra, de pelo menos 14%:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o [§ 22 do art. 40 da Constituição Federal](#), aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na [Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998](#), e o disposto neste artigo.

(...)

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui deficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

(...)

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os [arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004](#), esta será de 14 (quatorze por cento).

Dessa forma, o novo limite máximo da alíquota patronal será em regra, de no mínimo 28%, razão pela qual na hipótese da conselheira relatora expedir alguma recomendação, deve-se adequá-la aos novos parâmetros.

Transparência Pública - Nível "Insuficiente" 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 9.1)

Da nossa análise

A irregularidade foi devidamente configurada.

Conforme avaliação do TCE-PE, no exercício de 2017, o portal da transparência de Aliança foi classificado como "insuficiente".

No exercício seguinte de 2018, completando o segundo ano de mandato, o portal da transparência teve sua nota rebaixada, passando a ser enquadrado como "crítico".
<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/itmpe-resultados-2018/itmpe-resultados-2018-prefeituras>.

O TCE julgou irregular processos de gestão fiscal do município de Aliança, relativos ao exercício financeiro de 2018, fixando multa ao Prefeito de R\$ 8,5 mil devido a irregularidades na transparência pública. <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/294-2020/fevereiro/5245-tce-julga-gestao-fiscal-das-cidades-de-limoeiro-e-de-alianca>.

ISSO POSTO,

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. DESPESA DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE. PRIMEIRO ANO DE MANDATO. AUSENCIA DE DANO. ATENUANTES. PRECEDENTES. REGULAR COM RESSALVAS.

1. Apesar da despesa total com pessoal ao final de 2017 corresponder a 80,73% da RCL, muito acima do limite previsto pela LRF, houve atenuantes, que foram a redução da RCL em 2017 e por ter sido o primeiro ano de uma nova gestão, o que acarretou nova contagem de prazo para redução do excesso de gastos (a partir do primeiro quadrimestre de 2017), havendo precedentes desta Corte de Contas nesse sentido.



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

Considerando que os 12 meses iniciais de gestão seria tempo suficiente para levantar informações sobre a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa;

Considerando o déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 9.073.613,45, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas;

Considerando que apesar da despesa total com pessoal ao final de 2017 corresponder a 80,73% da RCI, muito acima do limite de 54% previsto pela LRF, há atenuantes que foram a redução da RCL de R\$ 61.065.163,55 em 2016 para R\$ 56.457.805,10 em 2017 e por se tratar do primeiro ano de uma nova gestão, acarretando nova contagem de prazo para redução do excesso de gastos (a partir do primeiro quadrimestre de 2017) havendo precedentes desta Corte de Contas nesse sentido;

Considerando que os restos a pagar processados ou não processados dos exercícios passados e do ano de 2017 totalizou saldo de mais de 29 milhões de reais, demonstrando que o município de Aliança encontrava-se em situação de elevado desequilíbrio financeiro, com dívidas muito mais elevadas do que os valores em caixa;

Considerando que no tocante ao regime geral de previdência – RGPS, a quantia não recolhida de R\$ 115.504,45 (contribuições dos servidores e patronais) foi irrisória e correspondeu a apenas 3,9% do valor total de contribuições devidas ao RGPS (R\$ 2.915.343,81);

Considerando que o regime próprio de previdência – RPPS apresentou déficit financeiro de R\$ 2.329.827,54, ou seja, em 2017, a Receita Previdenciária de R\$ 13.220.401,43 foi menor do que a Despesa Previdenciária de R\$ 15.550.228,97.

Considerando ainda sobre o regime próprio de previdência – RPPS, o valor não recolhido de R\$ 56.984,43 (contribuições dos servidores e patronais) foi irrisória e correspondeu a apenas 0,58% do valor total de contribuições ordinárias devidas ao RPPS (R\$ 9.828.606,44). A quase totalidade (99,42%) das contribuições foram recolhidas;



Considerando que no quesito "Transparência", a avaliação do TCE-PE, no exercício de 2017, do portal de Aliança foi classificado como "insuficiente".

Considerando aspectos positivos das *Contas de Governo* de 2017 do município de Aliança quanto ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais (Educação - Aplicou 34,46% acima do mínimo legal de 25%; Saúde – Aplicou 22,16%, acima do mínimo de 15%);

Considerando que o exercício de 2017 se tratou do primeiro ano de uma nova gestão e a ausência de dano efetivo ao Erário contribui para relevar as falhas identificadas.

Xisto Lourenço De Freitas Neto:

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 Aliança a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Xisto Lourenço De Freitas Neto, relativas ao exercício financeiro de 2017.

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

1. • Evitar incluir na LOA e/ou LDO dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais (Item 2.1);
 - Providenciar para que a Programação Financeira contenha a especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2);
 - Diligenciar para que não ocorra déficit de execução orçamentária (Item 2.4);
 - Apresentar o Quadro do Superavit/Déficit Financeiro no Balanço Patrimonial (item 3.1).



- Providenciar o registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa no Balanço Patrimonial (Item 3.2.1);
- Adotar medidas para que os créditos da Dívida Ativa sejam classificados adequadamente, de acordo com a expectativa de sua realização, e que as notas explicativas do Balanço Patrimonial evidenciem os critérios que fundamentaram seus registros no Ativo Circulante e/ou no Ativo Não Circulante. (Item 3.2.1);
- Atentar para o cumprimento integral dos repasses das obrigações previdenciárias ao RGPS (Item 3.4);
- Diligenciar para que o município tenha capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo (Item 3.5);
- Atentar para que não ocorra o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4). • Atentar para a aplicação do percentual mínimo com relação à despesa total com pessoal (Item 5.1);
- Diligenciar para que não ocorra extrapolação do limite de despesa total com pessoal (Item 5.1).
- Abster-se de incluir o aporte para cobertura de insuficiência financeira no campo "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados" do Relatório de Gestão Fiscal, quando da apuração da despesa total com pessoal do Poder Executivo (Item 5.1);
- Evitar a inscrição de Restos a Pagar, Processados e Não Processados, sem que haja disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para o seu custeio (Item 5.4);
- Evitar o agravamento do desequilíbrio financeiro do RPPS (Item 8.1);
- Evitar o agravamento do desequilíbrio atuarial do RPPS (Item 8.2);
- Atentar para o cumprimento integral dos repasses das obrigações previdenciárias ao RPPS (Item 8.3);
- Evitar a implementação em lei de alíquota patronal normal superior ao limite de 22% estabelecido na Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º (Item 8.3);



- Disponibilizar integralmente para a sociedade o conjunto de informações na transparência da gestão fiscal (Item 9.1).

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 %	34,36 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	76,79 %	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 %	22,16 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	80,73 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Não



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	2.447.609,63	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	109,39 %	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)	27,50 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	13,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator