



**EXMO SR. CONSELHEIRO DOUTOR MARCOS COELHO LORETO
NASCIMENTO – CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
PERNAMBUCO - RELATOR DO PROC. TC. Nº 24100608-9 PRESTAÇÃO DE CONTAS
DE GOVERNO - EXERCÍCIO 2023 - MUNICÍPIO DE JUREMA**

Processo 24100608-9

Modalidade: Prestação de Contas de Governo

Órgão: Prefeitura Municipal de Jurema

Exercício 2023

Relator: Conselheiro Marcos Coelho Loreto Nascimento

EDVALDO MARCOS RAMOS FERREIRA, devidamente qualificado, vem, por seu procurador devidamente habilitado, apresentar, tempestivamente, **DEFESA PRÉVIA**, em face do Relatório de Auditoria da Prestação de contas de governo referente ao exercício 2023, o que o faz consoante abaixo aduzido:

II – Dos Fatos

Trata-se de Relatório de Auditoria, elaborado pela Equipe Técnica desta Corte de Contas, relativo à Prestação de Contas de Gestão do Prefeito do Edvaldo Marcos Ramos Ferreira, referente ao exercício 2023, cuja conclusão apontou a ocorrência das supostas irregularidades, relacionadas abaixo:

ORÇAMENTO (Capítulo 2)

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

[ID.02] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.03] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, des- caracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).



[ID.04] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

[ID.05] Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por natureza da receita, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).

[ID.06] Deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.179.749,22, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.07] Balanço Patrimonial sem consolidar a situação patrimonial do município, prejudicando a análise sobre a real composição e resultados do demonstrativo contábil (Item 3).

[ID.08] Saldo negativo em contas do Quadro de Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/ aplicação de recursos (Item 3.1).

[ID.09] Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).

[ID.10] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias não foram apuradas corretamente (Item 3.3.1).

[ID.11] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (liquidez imediata <1) (Item 3.5).

D.12] Incapacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os



recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc.
(liquidez seca <1) (Item 3.5).

RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.13] Relação Despesa Corrente / Receita Corrente maior que 95% (item 5.1).

[ID.14] Receita Corrente Líquida apurada incorretamente nos demonstrativos fiscais (Item 5.2).

[ID.15] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

[ID.16] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 628.107,33, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.17] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 148.713.904,12 (Item 8.2)

[ID.18] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do deficit atuarial do RPPS recomendado no DRAA 2023, acarretando o não recolhimento da contribuição patronal suplementar e dos aportes mensais (Item 8.2).

[ID.19] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 46.839,69 (Item 8.4).

TRANSPARÊNCIA (Capítulo 9)

[ID.20] Nível “Intermediário” de transparência da gestão, conforme Levantamento Nacional de Transparência Pública (LNTP), evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações necessárias (Item 9).



Todavia, as conclusões alcançadas pela equipe de auditoria deste Tribunal de Contas não merecem êxito, visto que inexiste qualquer irregularidade sujeita à reprimenda administrativa, bem como não se comprova dano ao erário em decorrência de tais práticas, motivo pelo qual a presente Prestação de Contas de Gestão deve ser aprovada, ainda que com ressalvas, conforme se convencerá nos termos das linhas adiante.

III. Do mérito.

III.i - [ID.01] Programação financeira deficiente (Item 2.1) e [ID.02] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

Ressalte-se, inicialmente, que os pontos de ID n.º 01 e 02 tratam de assuntos correlatos, motivando a apresentação conjunta das razões de defesa.

É importante destacar que o processo de elaboração da programação financeira e do cronograma de desembolso consiste em uma tarefa complexa, considerando que as prioridades quanto às alocações dos recursos podem ser modificadas ao longo do exercício financeiro.

Em 2023 houve uma dificuldade técnica para as projeções das programações financeiras do exercício de 2023 de forma sazonal. **Sabendo que os anos de 2020 e 2021 foram de pandemia, fato que afetou o comportamento de arrecadação de todas as receitas municipais, o histórico de arrecadação causou uma distorção na projeção para o exercício de 2023.**

Nesse contexto, a Programação Financeira do Município de Jurema sofreu um distanciamento entre suas previsões e o resultado efetivo, devido a circunstâncias que independem da vontade do Gestor.

Por conseguinte, considerando que embora tenha havido um distanciamento entre a programação, seu cronograma de desembolso e as receitas efetivamente realizadas, o resultado obtido foi positivo, mantendo-se a capacidade financeira do Município.

Por conseguinte, resta comprovada a inexistência de irregularidades, pelo que se espera que o apontamento seja relevado ao campo das recomendações.

III.ii – [ID.03] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça



orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2) e [ID.04] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

Com a devida vênia, os créditos adicionais foram realizados dentro dos limites e condições estabelecidos na Lei nº 124/2022 - Lei Orçamentária Anual - 2023, com estrita observância ao artigo 8º, inexistindo transgressão legal.

É necessário registrar que a legislação que estabelece as regras de elaboração do Orçamento Anual, notadamente a Lei n.º 4.320/64, não atribui qualquer limitação quanto à fixação de percentual para abertura de créditos adicionais e que a LOA 2023, seguiu os trâmites legais, sendo aprovada pelo Poder Legislativo sem veto ao artigo 8º, que estabelecem as autorizações para suplementação por meio de Decreto.

Destaque-se, por seu turno, que o §8º do art. 165 da Constituição Federal, coadunado ao inciso I do art. 7º da Lei nº 4.320/1964, permitem que conste na Lei Orçamentária Anual autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, não impondo qualquer espécie de limitação quanto à fixação do percentual, cabendo ao legislador Municipal/Estadual aprovar o percentual conveniente.

Quanto aos dispositivos contidos nos demais incisos e artigos da Lei Orçamentária Anual de 2023, é importante destacar que se trata de instrumentos que visam a desburocratização dos procedimentos administrativos.

Corroborando com o entendimento, é importante destacar que até mesmo o Estado de Pernambuco, por meio da Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro de 2024 **(ANEXO 01)** estabeleceu diversos dispositivos similares aos contidos na Lei Orçamentária do município para o exercício financeiro seguinte, visando desburocratizar os procedimentos administrativos, eis o teor:

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado, durante o exercício vigente desta Lei, a:

I - realizar operações de crédito por antecipação da receita relativamente ao Orçamento Fiscal,



até o limite de 15% (quinze por cento) da receita corrente estimada;

II - realizar operações de crédito da dívida fundada, até o limite de R\$ 2.193.200.700,00 (dois bilhões, cento e noventa e três milhões, duzentos mil e setecentos reais), conforme constante do quadro de receitas do Orçamento Fiscal;

III - dar como garantia das operações de crédito de que tratam os incisos I e II, até o limite das referidas operações, inclusive os respectivos encargos financeiros, a parcela que couber ao Estado, nos exercícios determinados, da receita do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS e da cota-parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, deduzidas as vinculações constitucionais de recursos financeiros destinados às áreas de Educação e de Saúde, para autorização dessas operações e de seus encargos financeiros, observada a legislação aplicável;

IV - abrir créditos suplementares, por meio de decreto do Poder Executivo, até o limite correspondente a 20% (trinta por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, para viabilizar alterações ou inclusões de grupos de despesa e categorias econômicas de ações, com a finalidade de atender a insuficiências de dotações constantes do Orçamento Fiscal, do Orçamento de Investimento das Empresas e de créditos adicionais, na forma do que dispõem os arts. 7º e 40 a 43 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e os arts. 34 a 39 da Lei nº 18.297, de 2023;

V - abrir créditos suplementares, por meio de decreto do Poder Executivo, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, até o limite de 20% (vinte por cento) da despesa fixada para Fundos, Fundações e Empresas, respeitado o limite geral de que trata o inciso IV,



para viabilizar alterações ou inclusões de categorias econômicas e grupos de despesa de ações, com a finalidade de suprir déficits e necessidades operacionais da entidade, não onerando o limite de suplementações autorizado neste inciso, os recursos advindos de convênios e operações de crédito não incluídos nas previsões orçamentárias;

VI - abrir créditos suplementares relativos a despesas financiadas por valores de convênios e operações de crédito não previstos, especificamente aqueles celebrados, reativados ou alterados e não incluídos nas previsões orçamentárias, na forma do que dispõem o art. 7º da Lei nº 4.320, de 1964, e os arts. 34 a 39 da Lei nº 18.297, de 2023, através de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de grupos de despesa e categorias econômicas de ações, **não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no inciso IV;**

VII - abrir créditos suplementares, por meio de decreto do Poder Executivo, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, até o limite correspondente a 50% (cinquenta por cento) da despesa fixada para o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - FEM, respeitado o limite geral de que trata o inciso IV, para viabilizar alterações ou inclusões de categorias econômicas e grupos de despesa de ações, com a finalidade de suprir déficits e necessidades operacionais da entidade, não onerando o limite de suplementações autorizado neste inciso, os recursos advindos de convênios e operações de crédito não incluídos nas previsões orçamentárias; e

VIII - abrir créditos suplementares, por meio de decreto do Poder Executivo, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, até o limite de 70% (setenta por cento) da despesa fixada para o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM, respeitado o limite geral de que trata o inciso IV, para viabilizar alterações ou inclusões de categorias econômicas



e grupos de despesa de ações, com a finalidade de suprir déficits e necessidades operacionais da entidade, não onerando o limite de suplementações autorizado neste inciso, os recursos advindos de convênios e operações de crédito não incluídos nas previsões orçamentárias.

§ 1º O limite de realização das operações de crédito da dívida fundada de que trata o inciso II, poderá ser ultrapassado, no montante que for autorizado por leis específicas de contratação de operações financiadas por esse tipo de receita.

§ 2º O impacto no orçamento de investimentos resultante das alterações orçamentárias não será computado no limite especificado no inciso IV.

§ 3º Excetua-se do limite exposto no inciso IV os créditos suplementares decorrentes de emendas parlamentares e os destinados ao pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais.

Art. 11. As alterações e inclusões orçamentárias que não modifiquem o valor total da ação registrado na Lei Orçamentária Anual e em créditos adicionais, não constituem créditos orçamentários, conforme disposto no art. 35 da Lei nº 18.297, de 2023.

§ 1º As modificações orçamentárias de que trata o caput abrangem os seguintes níveis:

- I - Categorias Econômicas;
- II - Grupos de Natureza de Despesa;
- III - Modalidades de Aplicação; e
- IV - Fontes de Recursos.

§ 2º As modificações orçamentárias de que trata o parágrafo anterior serão solicitadas pelas secretarias de Estado e órgãos equivalentes, e autorizadas eletronicamente pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional.



§ 3º As modificações tratadas neste artigo serão efetuadas diretamente no Sistema Orçamentário-Financeiro Corporativo do Estado e-Fisco, através de lançamentos contábeis específicos.

Art. 12. As alterações ou inclusões de categoria econômica e de grupos de despesa entre ações constantes da lei orçamentária e de créditos adicionais serão feitas mediante a abertura de créditos suplementares, através de decreto do Poder Executivo, respeitados os objetivos das referidas ações, conforme disposto no art. 36 da Lei nº 18.297, de 2023.

Art. 13. Para efeito da execução orçamentária, a discriminação, o remanejamento e a inclusão dos elementos em cada grupo de despesa das ações constantes da presente Lei e de créditos adicionais, serão efetuados mediante registro contábil diretamente no Sistema Orçamentário - Financeiro Corporativo do e-Fisco.

Parágrafo único. A Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional disponibilizará a cada órgão titular de dotações orçamentárias, o respectivo detalhamento das despesas por elemento, através do Gerenciamento do Planejamento Orçamentário – GPO, do e-Fisco.

Nesse sentido, atente-se que não há qualquer irregularidade na fixação de percentual para abertura de créditos adicionais suplementares, nem no estabelecimento de dispositivos que autorizem a abertura destes créditos em situações excepcionais, devendo ser reconsiderado o presente apontamento.

III.iii - [ID.05] Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por natureza da receita, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).

Aduz a Auditoria que, no caso em análise, verifica-se que os decreto referente ao crédito especial aberto com base em excesso de arrecadação específica em que fontes de recursos houve os excessos de arrecadação. Entretanto, o **(ANEXO 02)** deste processo que, em tese, apresenta a memória de cálculo do excesso de arrecadação usado para a abertura de



créditos adicionais, não apresenta os saldos positivos das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, ele evidência apenas os excessos nas duas fontes mencionadas ao final do exercício (posição em dezembro/2023), ou seja, esse documento não apresenta todas as informações pertinentes e necessárias à análise.

Importa esclarecer que, embora tenha havido uma falha formal no envio do Demonstrativo, o excesso de arrecadação existe, e para suprir a ausência, encaminha-se, em anexo, o referido documento **(ANEXO 02)**.

Diante do exposto, resta demonstrada a existência de excesso de arrecadação, devendo o apontamento ser relevado ao campo das recomendações.

III.iv - [ID.06] Deficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.179.749,22, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).

O déficit da execução orçamentária se consolida pela dificuldade da municipalidade na manutenção de serviços públicos essenciais, tendo em vista que o município pode ser afetado por eventos externos imprevisíveis, como crises econômicas nacionais ou regionais, mudanças legislativas que impactam as finanças municipais, ou desastres naturais que exigem gastos adicionais de emergência.

De tal forma, que a manutenção do pacto federativo, ao qual submetem a distribuição equitativa e justa de recursos públicos não se demonstram eficazes para manutenção dos serviços essenciais.

Não se trata apenas de uma questão formal, de formação do déficit. Reflete na obrigação legal de propor políticas públicas.

Existe um tensionamento entre a centralização de recursos e competências na União versus a descentralização para Estados e Municípios, buscando maior eficiência na gestão pública e na prestação de serviços à população.

III.v - [ID.07] Balanço Patrimonial sem consolidar a situação patrimonial do município, prejudicando a análise sobre a real composição e resultados do demonstrativo contábil (Item 3); [ID.09] Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1); [ID.10] Balanço Patrimonial do



município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias não foram apuradas corretamente (Item 3.3.1).

Ressalte-se, inicialmente, que os pontos de ID n.º 07, 09 e 10 tratam de assuntos semelhantes, pelo que apresenta-se argumentação defensiva em um só tópico.

A Auditoria aponta o registro deficiente do passivo de longo prazo, no Balanço Patrimonial do município, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias não foram apuradas corretamente.

Recebemos a tempo de registrar na contabilidade o cálculo atuarial com data-base 31/12/2023. Conforme disponibilizado pelo o Atuário **(ANEXO 03)**, diferentemente de outros exercícios, no caso dos autos, foi possível enviar os dados. Se o atuário não registrou em seus cálculos qualquer falha formal, a contabilidade não pode ser responsabilizada, muito menos o defendente.

Em situação análoga, foram afastadas as falhas nos autos do Processo nº 23100656-1, Prestação de Contas de Prefeito, exercício de 2022, Município de Triunfo, de modo que requer que seja adotado o mesmo entendimento para fins de que seja relevada a falha para o rol das recomendações.

III.vi - [ID.08] Saldo negativo em conta do Quadro de Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

Aduz a auditoria que foram demonstradas no Balanço Patrimonial de forma detalhada as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, inclusive, com nota explicativa discorrendo sobre as possíveis fontes de recursos negativas, seguindo o que determina o MCASP. No entanto, alega que houve ineficiência no controle contábil por fonte de recurso.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)– 9ª Edição, aprovado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF



n.º 117, de 28 de outubro de 2021, o quadro citado pela Auditoria poderá apresentar algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro. Eis o teor do subitem 4.2.4 da Parte V do referido Manual:

4.2.4. Este quadro apresenta o superávit / déficit financeiro, apurado conforme o § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964. Será elaborado utilizando-se o saldo da conta 8.2.1.1.1.00.00 Disponibilidade por Destinação de Recurso (DDR), segregado por fonte / destinação de recursos 15. Como a classificação por fonte / destinação de recursos não é padronizada, cabe a cada ente adaptá-lo à classificação por ele adotada. **Poderão ser apresentadas algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro, de modo que o total seja igual ao superávit / déficit financeiro apurado pela diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro conforme o quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes.**

Nesse contexto, verifica-se que o controle contábil existe e é eficiente, evidenciando tanto os déficits quanto os superávits, conforme disciplina o Manual de Contabilidade.

III.vii – [ID.11] Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (liquidez imediata <1) (Item 3.1).

[ID.12] Incapacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc. (liquidez seca <1) (Item 3.5).

O relatório de auditoria afirma que o Município da Jurema não dispõe de recursos suficientes para honrar dívidas de curto prazo e de até 12 meses.

Todavia, o fato não infringiu o art. 42 da LC nº 101/2000, dispositivo que veda a contração de despesas sem lastro financeiro, entretanto, válidas e tão somente para o último ano de mandato.

Nesse passo, é mister que se aduza ao presente argumento o que preconiza a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 42, senão vejamos:



“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.”

Nesse contexto, ante a argumentação apresentada nos parágrafos antecedentes, resta evidente que não obstante tenham sido apresentados índices de Liquidez Corrente e Índice de Liquidez Imediata, aquém do ideal para os parâmetros estabelecidos no MCASP, tais anomalias não tiveram o condão de macular a execução orçamentária do Município nem tampouco o seu resultado.

Ademais, há que se ressaltar que a suposta falha apontada não causou danos ao erário, nem interferiu, de fato, na gestão Municipal no exercício de 2023, razão pela qual deverá ser considerada como mera falha de cunho formal, passível de recomendação dessa Corte de Contas.

Diante do exposto, em defesa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, requer seja relevada para o rol das recomendações

III.viii – [ID.13] *Relação Despesa Corrente / Receita Corrente maior que 95% (item 5.1).*

O apontamento em tela trata do disposto no Art. 167-A da Constituição Federal, que estabelece o que segue:

Art. 167-A - Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria



Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da: [...]

Pela redação do dispositivo em destaque, percebe-se que se trata de uma faculdade conferida aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação prevista nos incisos I a X, quando apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento).

Essa faculdade é cogente para os municípios que pretendem tomar empréstimos com a União ou com outros entes, conforme dispõe o § 6º do art. 167-A da CF.

Assim sendo, considerando que não estava no Planejamento do Município a obtenção de empréstimos/operações de créditos, o apontamento não se reveste de irregularidade, devendo ser relevado ao campo das recomendações.

III.ix - [ID.14] Receita Corrente Líquida apurada incorretamente nos demonstrativos fiscais (Item 5.2).

Aduz a Auditoria que A Receita Corrente Líquida (RCL) do Município de Jurema alcançou o montante de R\$ 57.701.617,94 ao final de 2023 (Apêndice IV), **divergindo** do valor apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao encerramento do exercício que foi de R\$ 57.671.094,81 (doc. 24, p. 16).

A divergência apontada decorre de uma falha formal no envio, na Prestação de Contas, do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada com valores líquidos, sem demonstrar as deduções, tendo sido sanada a falha por meio do documento **(ANEXO 04)**. Outrossim, houve um erro meramente formal na classificação da despesa relativa à compensação financeira do ICMS, conforme consta na segunda observação do Apêndice I do Relatório de Auditoria.

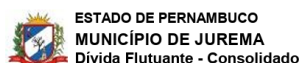
Assim sendo, verifica-se que os equívocos não causaram danos ao erário e não possuem o condão de macular as contas do Gestor.



III.x - [ID.15] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

O relatório de Auditoria apresenta, por meio da Tabela 5.5. Inscrição de Restos a Pagar Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.

Após análise, foi possível verificar que a disponibilidade de caixa ainda sofre impacto dos restos a pagar deixados pela gestão anterior. Ao observar demonstrativo da dívida flutuante de 2022, percebe-se que ao final do exercício de 2022, o Município ainda estava com um saldo de restos a pagar de gestões anteriores na monta de **R\$ 2.947.586,10** (2016-2020), afetando significativamente a disponibilidade de caixa.



DE 01/01/2023 A 31/12/2023

| Títulos | Saldo Anterior | Movimentação no período | | | | | Saldo Exercício Seguinte |
|---|----------------|-------------------------|--------------|--------------|--|-------|--------------------------|
| | | Inscrição | Baixa | | Transferência de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores para em liquidação ou liquidado | | |
| | | | Pagamento | Cancelamento | Inscrição | Baixa | |
| RESTOS A PAGAR | 5.023.978,48 | 3.506.264,04 | 1.934.949,78 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 6.595.992,74 |
| 532000000 - INSCRIÇÃO DE RP PROCESSADOS | | | | | | | |
| Exercício - 2016 | 864.039,32 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 864.039,32 |
| Exercício - 2017 | 233.146,19 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 233.146,19 |
| Exercício - 2018 | 620.951,41 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 620.951,41 |
| Exercício - 2019 | 158.014,87 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 158.014,87 |
| Exercício - 2020 | 1.071.434,31 | 0,00 | 11.169,02 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1.060.265,29 |

Assim sendo, se fossem desconsiderados os impactos que os restos a pagar deixados pelas gestões anteriores na disponibilidade de caixa, os restos a pagar inscritos em 2023 estariam totalmente lastreados financeiramente.

Nesse contexto, requer sejam considerados os fatos que afetam negativamente a gestão atual, mas que decorrem de condutas de gestões pretéritas.

III.xi - [ID.16] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 628.107,33, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

A Auditoria indica um RPPS em desequilíbrio financeiro no valor de R\$ 628.107,33, ao qual foi integralmente custeado com recursos do Tesouro



Municipal para pagamento de Aposentadorias e Pensões, não gerando, qualquer instabilidade operacional para os servidores inativos da municipalidade.

Aliás, essa indicação é de que os eventuais déficits financeiros do RPPS precisam ser custeados com recursos do Tesouro Municipal conforme preceitua a Portaria MPS 464 de 19/11/2018.

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

No período entre a promulgação da Constituição Federal, o advento da Emenda Constitucional nº 03/1993 – que pela primeira vez previu que o custeio por parte dos servidores, e não só o ente –, e a publicação da Lei Federal nº 9.717/1998, os RPPS não tinham parâmetros sobre valor mínimo de alíquotas, tanto por parte dos servidores quanto por parte do ente federativo.

Esse vácuo legislativo foi um dos causadores do atual desequilíbrio atuarial da maior parte dos fundos próprios de previdência dos municípios, porque não havia parâmetros sobre os valores de alíquotas mínimas que deveriam ser vertidas como contribuições do Ente e dos servidores, para assegurar o pagamento futuro dos benefícios previdenciários.

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

No ano de 2008, o hoje extinto Ministério da Previdência Social (MPS) levando em conta o grande número de RPPS com déficit atuarial publicou a Portaria nº 403, quando pela primeira vez dispôs, no artigo 18, sobre um plano de amortização do passivo atuarial. Na referida portaria o plano de amortização foi estabelecido num prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos, período em que os entes federados transferem aos cofres do RPPS o valor correspondente à uma alíquota suplementar para cobrir/eliminar o passivo atuarial. O plano de amortização, anualmente recalculado com base no Demonstrativo de Regularidade de Avaliação Atuarial (DRAA), consiste no estabelecimento de alíquota suplementar de contribuições ou em aportes periódicos cujos valores são preestabelecidos e somente é considerado implementado a partir da inclusão desta em Lei municipal.



Além da completa falta de normatização por parte do extinto Ministério da Previdência Social, praticamente até o ano de 1998, a falta de repasses das contribuições do ente aos RPPS, é uma das que mais têm levado estes órgãos previdenciários ao déficit, seja ele atuarial, seja ele financeiro.

A inserção de servidores que nada contribuíram com os Fundos de Aposentadoria, também desequilibrou. A incorreta ou inexistente Compensação Previdenciária entre os RPPS e o RGPS, em razão da concessão e pagamento de aposentadorias ou pensões, contando período de trabalho anterior ao ingresso no serviço público, em que este teve contribuição vertida para o regime geral, é outra situação desestabilizadora das contas.

Fora as situações já elencadas ainda existem erros gravíssimos de legislações condescendentes, com integralizações “não proporcionais” de funções gratificadas, com pouquíssimo tempo de “custeio sobre a mesma”, entre outras benesses.

Para tanto a existência desse desequilíbrio ensejará do gestor público diversas ações relacionadas ao reestabelecimento deste equilíbrio financeiro de curto prazo, com aportes ou outras medidas, como a realizada pelo ente, com o adiantamento de parcelamentos realizados, de débitos advindos de gestões pretéritas.

III. xii - [ID.17] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 148.713.904,12 (Item 8.2)

Ressalte que o resultado previdenciário é influenciado por diversos fatores, **muitos dos quais compulsórios e por diversas vezes imprevisíveis.**

Ademais, o Defendente não pode ser responsabilizado pela crise previdenciária generalizada no país, como, por exemplo, o envelhecimento da população, que agora atinge idades mais avançadas, e, por conseguinte, recebeu mais tempo o benefício, além do Plano de Cargos e Carreiras dos Profissionais do Magistério em paralelo com o piso nacional dos professores que onerou as folhas de pagamentos dos institutos de previdência, bem como os reflexos dos direitos adquiridos às regras transitórias de aposentadoria que oneram o fluxo de caixa da previdência, dentre outros fatores que fogem da seara de gestão do



Defendente, pois advém de fatos externos ou mesmo reflexo das antigas normas constitucionais mais flexíveis que concederam uma série de direitos aos servidores que, fatalmente, não teriam como manter superavitário o sistema previdenciário brasileiro com o decorrer dos anos.

O que se pode afirmar é que o defendente vem envidando esforços para pelo menos diminuir esse déficit com ações concretas.

Diante do exposto, requer que sejam considerados os argumentos supracitados, relevando o apontamento ao campo das recomendações.

III.xiv – [ID.18] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS recomendado no DRAA 2023, acarretando o não recolhimento da contribuição patronal suplementar e dos aportes mensais (Item 8.2).

É importante frisar, que todas as contribuições previdenciárias devidas ao RPPS do exercício financeiro de 2023, foram integralmente repassados. Conforme é apontado pelo Relatório de Auditoria.

Assim é necessário ressaltar que o desequilíbrio atuarial não decorre exclusivamente de contribuições não recolhidas ou de alíquotas não adotadas, quando sugeridas pelo atuário.

Existem outros fatores que influenciaram diretamente, tais como aumento da remuneração dos profissionais da educação, do aumento do salário mínimo que impactaram diretamente o desequilíbrio do Regime Próprio de Previdência Social, gerando, por conseguinte, o aumento do déficit.

O desequilíbrio existe e não é diferente da maioria dos RPPS do Estado de Pernambuco. No entanto, a Defendente desde o primeiro dia de gestão a frente do Município de Jurema tem se esmerado para reduzi, tanto é, que não existe histórico de atraso das contribuições sociais.

Como se sabe, o valor do resultado da avaliação atuarial é em função de inúmeras variáveis financeiras no momento dos seus estudos. Observa-se que nos RPPS a avaliação atuarial, peça principal do acompanhamento e monitoramento dos riscos de qualquer plano previdenciário, que a população mais atendida, é primordialmente do sexo feminino, boa parte



professores, pois como é sabido, mulheres e professores possuem menos tempos de contribuição e mais tempo de recebimento de benefícios.

Além disso, boa parte dessas variáveis não são controladas pela administração, uma vez que não se pode impor limitações para a entrada no serviço público, sejam elas de gênero ou etária.

Portanto não são variáveis diretamente controlada pela gestão administrativa de um RPPS, de modo que é válido ainda ressaltar a Jurisprudência deste Tribunal de Contas de não considerar que a presente irregularidade seja é suficiente para macular a prestação de contas:

12ª SESSÃO ORDINÁRIA DA
PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 13/04 /2021
PROCESSO TCE-PE Nº 19100057-7 RELATOR:
CONSELHEIRO CARLOS NEVES MODALIDADE - TIPO:
Prestação de Contas - Governo EXERCÍCIO: 2018
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal
de Carpina INTERESSADOS: Manuel Severino da
Silva MARCIO JOSE ALVES DE SOUZA (OAB 05786-
PE) ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS
NEVES

PARECER PRÉVIO ORÇAMENTO
PÚBLICO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO. CONTROLES.

RESPONSABILIDADE FISCAL.
DESPESA TOTAL COM PESSOAL. LIMITE. REGIME
PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (RPPS). EQUILÍBRIO
FINANCEIRO E ATUARIAL.

1. Falhas de controle na
gestão orçamentária, financeira e patrimonial
ensejam determinações, haja vista
jurisprudência da Casa.

2. Despesa Total com
Pessoal acima do limite estabelecido contraria o
art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, no entanto,
tratando-se de única irregularidade com maior
gravidade, constatada nas Contas de Governo,



enseja ressalvas, conforme jurisprudência mais recente deste Tribunal. 3. Regime Próprio de Previdência em desequilíbrio financeiro e atuarial pressupõe adoção imediata de medidas com fins de sanar a situação.

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 13/04 /2021, Manuel Severino Da Silva:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 65) e da defesa apresentada (doc. 68);

CONSIDERANDO que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Saúde (17,85% da receita vinculável em Saúde), na Educação (39,28% da receita vinculável na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (68,18% dos recursos do FUNDEB);

CONSIDERANDO a observância ao limite da Dívida Consolidada Líquida (DCL), das alíquotas de contribuição previdenciária junto ao RPPS, assim como o recolhimento integral das contribuições devidas ao RPPS;

CONSIDERANDO, no entanto, 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 n 4.320/64;



CONSIDERANDO que, à luz dos Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade, assim como de recentes precedentes na jurisprudência deste Tribunal de Contas (a exemplo do Parecer Prévio contido nos Processos TCE-PE n 19100166-1, 19100227-6, 19100268-9 e os 19100203-3), em que pese ter ocorrido a extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal pelo Poder Executivo Municipal, no exercício sob análise, esta foi a única irregularidade de maior gravidade ocorrida na gestão do interessado;

CONSIDERANDO as falhas constatadas quanto à gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), quais sejam: resultado previdenciário negativo de R\$ 5.201.501,40; RPPS em desequilíbrio atuarial; ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial (déficit de R\$ 466.413.657,69); assim como a não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial;

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, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da 1. 2. 3. 4. 5. 6. Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Carpina



a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). Manuel Severino Da Silva, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2018.

[...]

CONSELHEIRO CARLOS NEVES, relator do processo, Presidente da Sessão
CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL: Acompanha
CONSELHEIRO RANILSON RAMOS: Acompanha
Procuradora do Ministério Público de Contas:
MARIA NILDA DA SILVA (destaques nossos)

III.xv - [ID.19] *Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 46.839,69 (Item 8.4).*

É importante frisar, que todas as contribuições foram pagas. A diferença apontada é referente à contribuição patronal do piso dos enfermeiros, que só foi paga em agosto de 2024, conforme documento em anexo **(ANEXO 05)**, onde se comprova todos os repasses bem como as multas e juros e comprovantes de pagamentos.

Diante disso é de se ter por sanado o referido apontamento.

III – xvi - [ID.20] *Nível “Intermediário” de transparência da gestão, conforme Levantamento Nacional de Transparência Pública (LNTP), evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações necessárias (Item 9).*

Embora o Município da Jurema tenha apresentado um índice de transparência intermediário, é importante destacar que 41,4% dos Municípios Pernambucanos apresentaram Nível de Transparência Intermediário, enquanto apenas 8,6% apresentaram nível prata, 6,4% nível ouro e apenas 1,1% apresentaram nível Diamante, conforme dados divulgados no site: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html>.



Nesse diapasão, o percentual apresentado pelo Município da Jurema superou o nível básico, onde se encontram inseridos 31% dos Municípios Pernambucanos. Outrossim, é relevante ressaltar que os esforços estão contínuos para o alcance dos níveis superiores de transparência. Destarte, pleiteia-se que o apontamento em tela seja conduzido ao campo das recomendações.

Por fim, em relação ao exercício anterior, o município obteve uma melhora, com o nível de transparência passando do nível Básico para o nível Intermediário.

Nessa toada, pugnamos pelo abrandamento de qualquer punição do presente ponto, posto que o trabalho vem sendo realizado de forma incessante, para cumprimento do princípio da transparência, com a certeza de que, muito em breve, o objetivo será alcançado.

IV – Considerações Finais

Ante o exposto, pode-se afirmar que ocorreram simples falhas formais na elaboração da Prestação de Contas do Prefeito do Município de Jurema, relativa ao Exercício de 2023, as quais não ensejam a irregularidade das contas, visto que, não gerou danos ao erário, não foi cometida por dolo ou má-fé, não desviou recursos públicos, sendo passível de enquadramento como falha formal, nos termos do artigo 59, inciso II, da Lei Federal nº 12.600/04.

Outrossim, tem-se que o Relatório Prévio de Auditoria apresentou apenas algumas pequenas inconsistências durante todo o Exercício Financeiro de 2023, onde o Defendente acreditam que tais falhas não são capazes de macular suas contas, tendo em vista que são irregularidades de ínfima monta.

Este Tribunal por diversas vezes vem decidindo que as falhas de não relevantes não ensejadoras irregularidades das contas. Em outras decisões, uma vez que as diferenças apontadas foram meramente formais, não haveria, como se julgar irregulares as contas do Defendente por tal falha ser totalmente sanável:



Assim, requer o acatamento das justificativas acima, para que as contas sejam julgadas regulares sem a aplicação de qualquer penalidade do Defendente, dando-lhe total quitação do exercício auditado.

V – Dos Requerimentos

Diante do exposto, conforme argumentação retro e documentação acostada, restou provado que as falhas apontadas pela Ilustre Auditoria dessa Colenda Corte de Contas não constituem óbice à emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas dos Defendentes, a merecer reconsideração do Relatório de Auditoria, para que sejam aprovadas as contas em análise, sem aplicação de multa ou qualquer outra penalidade ao Gestor.

Outrossim, requer a produção de todas as provas em direito admitidas, e, vistas dos autos, caso sejam juntadas peças não submetidas ao exame do Defendente, bem como do Memorial de Apreciação de Defesa, elaborado pelos técnicos desta Corte de Contas.

Pede-se que todas as intimações se deem em nome de Paulo Arruda Veras, OAB-PE 25.378.

Pede deferimento

Recife, 30 de abril de 2025

Paulo Arruda Veras
OAB-PE 25.378