



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

15ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/05/2022

**PROCESSO TCE-PE N° 20100129-9**

**RELATOR: CONSELHEIRA TERESA DUERE**

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

**EXERCÍCIO:** 2019

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

### INTERESSADOS:

ANA PATRICIA BAPTISTA RABELO PEREIRA DOS SANTOS

EDUARDO HONÓRIO CARNEIRO

TITO LIVIO DE MORAES ARAUJO PINTO (OAB 31964-PE)

GILMAR JOSE MENEZES SERRA JUNIOR (OAB 23470-PE)

LAUDISLAN RIBSON LIMA DA SILVA (OAB 53322-PE)

OSVALDO RABELO FILHO

## RELATÓRIO

Trata-se da apreciação, para fins de emissão de parecer prévio, da prestação de contas de governo do Sr. Osvaldo Rabelo Filho, Prefeito do Município de Goiana no período de 21/02/2019 a 24/06/2019, e do Sr. Eduardo Honório Carneiro, Prefeito em exercício no período de 01/01/2019 a 20/02/2019 e 25/06/2019 a 31/12/2019.

Concluída a análise técnica, que abrangeu apenas os atos que expressam a atuação governamental nas áreas orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal, no repasse do duodécimo ao Poder Legislativo do município, na educação e saúde e na previdência social, foi elaborado o Relatório de Auditoria - RA (doc. 73), o qual apresenta o resultado obtido nos exames efetuados e indica, no resumo conclusivo (item 9), as seguintes irregularidades e deficiências:

### Orçamento

[ID.01] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).



[ID.02] Não 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).

[ID.03] Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos (Item 2.3).

### **Finanças e patrimônio**

[ID.04] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit /Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

[ID.05] Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando no Ativo Não Circulante do Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).

### **Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores**

[ID.06] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

### **Educação**

[ID.07] Descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (Item 6.1).

[ID.08] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício (Item 6.3).

### **Previdência Própria**

[ID.09] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 9.097.708,70, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

[ID.10] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (Item 8.2).

[ID.11] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 96.514,39 (Item 8.3).

[ID.12] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 171.007,49 (Item 8.3).



[ID.13] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 227.815,33 (Item 8.3).

[ID.14] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).

### **Limites constitucionais e legais**

Ainda no item do Relatório de Auditoria destinado a expor o resultado dos exames efetuados, a área técnica apresenta, no subitem 9.3, a tabela que contém informações sobre o cumprimento/descumprimento de limites e valores estabelecidos constitucionalmente ou legalmente, relacionados às áreas de educação, saúde, pessoal, dívida, repasse de duodécimo e previdência. De acordo com o RA, foi descumprido apenas o limite de aplicação de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino [ID.07]. O Quadro de Limites Constitucionais e Legais com os valores já consolidados após análise desta relatoria é apresentado no Anexo Único deste voto.

Notificado, o Sr. Eduardo Honório Carneiro apresentou defesa (doc. 84), juntando documentos (docs. 85/108 e 119/121). Pedu, ao final, “*que as conclusões infirmadas pela equipe técnica deste Tribunal de Contas, em seu Relatório de Auditoria, sejam afastadas, nos termos descritos nesta, por se tratarem de irregularidades que não detêm gravidade suficiente para ensejar a rejeição das presentes Contas de Governo, relativas ao exercício financeiro de 2019, da Prefeitura Municipal de Goiana ou imputação de multa*”.

O Sr. Osvaldo Rabelo Filho faleceu em janeiro de 2021, tendo sido realizada a notificação à representante do espólio, a herdeira Ana Patrícia Batista Rabelo Pereira dos Santos, por edital, em virtude de tentativa fracassada de notificação no endereço conhecido por este TCE/PE, mas não houve pronunciamento (docs. 112/116).

### **É o relatório.**

#### **VOTO DA RELATORA**

Inicialmente, cabe assinalar que o Relatório de Auditoria não individualiza a responsabilidade de cada um dos dois gestores que ocuparam o cargo de Prefeito do Município de Goiana no exercício de 2019: o Sr. Osvaldo Rabelo Filho, no período de 21/02/2019 a 24/06/2019, e o Sr. Eduardo Honório Carneiro, no período de 01/01/2019 a 20/02/2019 e 25/06/2019 a 31/12/2019.

No entanto, o exame dos autos permite suprir a falha da auditoria e, considerando a finalidade pública do processo de contas de dar ciência à coletividade sobre a utilização dos recursos públicos, a análise dos achados



considerará todo o exercício financeiro, incluindo o período de gestão do Sr. Osvaldo Rabelo Filho, falecido em janeiro de 2021.

### **Dos limites constitucionais e legais**

Ao final do exercício de 2019, os dados do Município de Goiana, sob a gestão do Sr. Eduardo Honório Carneiro, apresentavam valores que indicam o **cumprimento** dos limites relativos:

(1) à Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, que se manteve enquadrada no limite durante todo o exercício, encerrando-o com o total de R\$ 127.800.994,42, que representou o percentual de 40,91% em relação à Receita Corrente Líquida do Município,

(2) à aplicação nas ações e serviços públicos de saúde, com o total de despesas realizadas no montante de R\$ 42.429.614,93, o que corresponde ao percentual de 15,02% da receita vinculável,

(3) à aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, cujas despesas totalizaram R\$ 28.623.801,78, equivalente a 70,68% dos recursos anuais do FUNDEB, e

(4) aos valores dos duodécimos repassados ao Poder Legislativo municipal, que somaram R\$ 12.819.853,08, apenas 0,18% maior que o máximo permitido.

Além disso, o município não apresenta Dívida Consolidada Líquida (DCL), já que a disponibilidade de caixa líquida (204.874.458,27) supera a Dívida Consolidada contabilizada (DC) (15.840.105,83), conforme indica o Anexo IV do RA.

Por outro lado, a auditoria aponta **descumprimento** do limite mínimo de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no exercício de 2019, já que o valor aplicado (R\$ 68.854.775,07) representa 24,09% da receita de impostos e transferências aplicável ao ensino, conforme se analisará em ponto específico deste voto [ID. 07].

### **Do orçamento**

**[ID.01] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente**  
(Item 2.2)

**[ID.02] Não 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)

A auditoria assinala que o art. 13 da LRF dispõe que “*as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das*



*medidas de combate à evasão e à sonegação, 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”.*

No entanto, apesar de o Poder Executivo do Município de Goiana ter elaborado a programação financeira evidenciando o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, o “*cronograma de execução mensal de desembolso foi deficiente, tendo em conta que a simples divisão por 12 meses dos valores consignados na LOA com relação à fixação das despesas não constitui metodologia adequada, uma vez que as receitas e despesas durante a execução orçamentária não se comportam de forma proporcional e uniforme no transcorrer do exercício*”.

Além disso, “*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*”.

A defesa argumenta que “*o processo de elaboração da programação financeira e do cronograma de desembolso consiste em uma tarefa complexa, de forma que o gestor a realizou da melhor forma possível naquele momento, considerando que as prioridades quanto as alocações dos recursos*”.

Prossegue alegando que o art. 13 da LRF não *obriga* que seja incluída informação, 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, pois o *caput* do art. 13 da LRF apenas estabelece uma possibilidade, ou seja, tal informação é necessária “quando cabível”.

Conclui assinalando que “*não há qualquer ofensa a preceito legal ou regulamentar que possa levar à irregularidade das contas do Defendente quanto a este ponto*” e que “*este Tribunal tem entendimento consolidado no sentido de que a respectiva irregularidade não é capaz de macular as contas ou ensejar a aplicação de multa*”. Cita decisões proferidas nos processos TC nºs 20100193-7, 19100086-3 e 19100093-0ED001.

#### Análise:

Inicialmente, registra-se que tais achados são de responsabilidade exclusiva do Sr. Eduardo Honório Carneiro, que instituiu, por meio do Decreto nº 33, de 31/12/2018, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Município de Goiana para o exercício de 2019 (doc. 30).

As argumentações de defesa por ele apresentadas não afastam os achados [ID.01] e [ID.02], porque não se trata de fazer a programação financeira e o cronograma de desembolso “*da melhor forma possível naquele momento*”. Não se pode considerar como **cronograma** de execução mensal de



desembolso “*a simples divisão por 12 meses dos valores consignados na LOA com relação à fixação das despesas*”. A correta e precisa evidenciação contábil no setor público exige mais eficiência na elaboração de tais instrumentos de planejamento e controle.

Da mesma forma, não procede a tese da defesa de que não é obrigatória 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, porque o art. 13 da LRF exprime apenas uma possibilidade, em virtude da expressão “quando cabível” que consta em seu texto.

Conforme já assinei em voto proferido no processo TCE-PE nº 20100392-2:

O TCE-PE já enfrentou essa questão diversas vezes e não acolhe a interpretação da defesa. “***Se há dívida ativa, os registros devem ser realizados. Se não há ação judicial de cobrança, em razão de os custos não a tornarem viável, isso não afasta o acompanhamento /demonstração dos valores, evolução do montante, as cobranças administrativas realizadas, etc***.” (Processos TC n.o 19100293-8, TC n.o 20100456-2 e TC n.o 20100260-7, julgados respectivamente em 20/08/2020, 06/05/2021 e 18/07/2021, todos da Segunda Câmara).

Cabe anotar que a defesa fez a juntada posterior de documentos (docs. 120 /121) que entende que afastaria o achado indicado no item 2.2 do RA [ID 02]. Contudo, os documentos (dois ofícios da procuradoria municipal), elaborados em 2021 com informações sobre ações de execução ajuizadas pelo município, não suprem a falta de informações em demonstrativo de 2019.

Contudo, há razão na alegação da defesa de que tais achados não ensejam a emissão de parecer prévio pela rejeição. Cabe recomendação.

### **[ID.03] Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos (Item 2.3).**

A auditoria registra em seu Relatório que durante o exercício de 2019 foram abertos créditos adicionais no valor total de R\$ 157.905.197,19, sendo R\$ 47.971.227,60 em créditos suplementares autorizados na LOA, R\$ 107.940.969,59 em créditos suplementares autorizados por lei municipal e R\$ 1.993.000,00 em créditos especiais, conforme levantamento efetuado a partir do Mapa demonstrativo dos créditos adicionais abertos (doc. 49). A referida abertura dos créditos adicionais correspondeu a 65,79% do valor da despesa fixada na LOA.

Informa o RA que os créditos adicionais foram abertos com recursos provenientes das seguintes fontes:

- a) Anulação total ou parcial de dotações orçamentárias no valor de R\$ 9.981.350,00, sem alteração quantitativa (apenas qualitativa) do orçamento inicial;



b) Excesso de arrecadação no valor de R\$ 70.540.187,27, representando um incremento de 29,39% em relação ao orçamento inicial;

c) Superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior no valor de R\$ 77.383.659,92, representando um incremento de 32,24% em relação ao orçamento inicial.

Em relação aos créditos abertos por excesso de arrecadação (R\$ 70.540.187,27), a auditoria assinala que, para estarem em conformidade com o que prescreve o art. 43, § 1º, inc. II, e § 3º da Lei nº 4.320/64, seria necessário que o excesso de arrecadação se apresentasse com saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

No entanto, quando da abertura dos referidos créditos, o município apresentava arrecadação, em Receitas Totais, valor inferior à previsão da programação financeira correspondente ao período, conforme explicitado no RA:

Para os créditos adicionais de R\$ 1.135.000,00 (aberto em 10/10/2019) e o de R\$ 34.808.700,00 (de 23/10/2019), que totalizam R\$ 35.943.700,00, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 4º bimestre/2019 (doc. 65), o município arrecadou em Receitas Totais R\$ 206.144.823,90, um valor inferior em R\$ 33.707.522,01 à previsão da programação financeira daquele bimestre que foi R\$ 239.852.345,91 insuficiente para suportar a abertura de créditos dos Decretos 24 e 25.

Para os créditos adicionais de R\$ 9.344.494,50 (aberto em 08/11/2019), R\$ 13.000,00 (de 14/11/2019), R\$ 24.714.375,09 (aberto em 10/12/2019) e o de R\$ 524.617,68 (de 20/12/2019), que totalizam R\$ 34.596.487,27, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 5º bimestre/2019 (doc. 66), o município arrecadou em Receitas Totais R\$ 257.775.131,41, um valor inferior em R\$ 42.453.798,82 à previsão da programação financeira daquele bimestre que foi R\$ 300.228.930,23 insuficiente para suportar a abertura de créditos dos Decretos 27, 28, 29 e 31.

Verifica-se, portanto, que foram abertos créditos adicionais sem fundamento em excesso de arrecadação no valor total de R\$ 70.540.187,27:

<b>Tabela 2.3</b> Créditos Adicionais abertos sem fundamento em excesso de arrecadação, 2019 - Goiana			
<b>Norma (Decreto N°)</b>	<b>Data</b>	<b>Valor Total (R\$)</b>	<b>Valor sem autorização legal (R\$)</b>
24	10/10/2019	1.135.000,00	1.135.000,00
25	23/10/2019	34.808.700,00	34.808.700,00
27	08/11/2019	9.344.494,50	9.344.494,50
28	14/11/2019	13.000,00	13.000,00
29	10/12/2019	24.714.375,09	24.714.375,09
31	20/12/2019	524.617,68	524.617,68
		<b>TOTAL</b>	<b>70.540.187,27</b>

Fonte: Docs. 49 e 50.

A defesa argumenta ser equivocado o entendimento da auditoria de que “*seria necessário que o excesso de arrecadação se apresentasse com saldo*”



*positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada”, “visto que o conceito do excesso de arrecadação considera a tendência do exercício, e não apenas as diferenças mês a mês”.*

Acrescenta:

Dessa forma, os Decretos abertos consideram a tendência do exercício em cada competência verificada e sua respectiva abertura se configura como legítima, uma vez que há amparo legal para sua regular disponibilização, conforme conceitos definidos no art. 43 da Lei Federal 4.320 /64.

Objetivamente, apresentamos abaixo quadro de apuração de tendência do exercício que fundamentaram a abertura de créditos adicionais suplementares para os respectivos Decretos Municipais, de forma individualizada, a saber: 24/2019, 25/2019, 27/2019, 28/2019, 29/2019 e 31/2019:

**DEMONSTRATIVO DO CÁLCULO DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO (MÊS: OUTUBRO)**

Entidade: PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA

Descrição	Valor
I - Arrecadação verificada no período imediatamente anterior à abertura do crédito adicional	209.943.460,36
II - (-)Receitas provenientes de convênios	82.181,63
III - Arrecadação líquida do período (I-II)	209.861.278,73
IV - Arrecadação verificada no exercício anterior relativa ao mesmo período acima mencionado	144.979.200,74
V - Arrecadação líquida do período (IV-V)	144.979.200,74
VI - Arrecadação verificada no exercício anterior relativa ao período subsequente	57.181.294,27
VII - (-)Receitas provenientes de convênios	0,00
IX - Arrecadação líquida no período (VI-VII)	57.181.294,27
X - Índice de incremento ou decréscimo de arrecadação (III/VI)	1,44753
XI - Possível arrecadação no período (IX*X)	82.771.638,89
XII - Valor já arrecadado no exercício (=I)	209.943.460,36
XIII - Provável arrecadação no exercício (XI+XII)	292.715.099,25
XIV - Previsão da Receita para o exercício (exceto convênios)	174.198.063,12
XV - Provável excesso de arrecadação para o exercício (XIII-XIV)	118.517.036,13
XVI - (-)Créditos adicionais abertos no exercício (por excesso)	0,00
XVII - (-)Créditos Extraordinários abertos no exercício	0,00
<b>XVIII - Excesso disponível para abertura de créditos adicionais (XV - (XVI+XVII))</b>	<b>118.517.036,13</b>

A partir do referido quadro, é possível identificar que a metodologia aplicada para fundamentar a abertura dos créditos adicionais no mês de outubro/2019, importava numa tendência de excesso de R\$118.517.036,13 (cento e dezoito milhões, quinhentos e dezessete mil, trinta e seis reais e treze centavos), ao qual comportaram a abertura e utilização dos R\$70.540.187,27 (setenta milhões, quinhentos e quarenta mil, cento e oitenta e sete reais e vinte e sete centavos) de maneira legítima.

A abertura dos créditos adicionais, portanto, seguiu os devidos trâmites, não havendo qualquer ilegalidade, devendo ser desconsiderado o apontamento.

Acrescenta a defesa “*que, caso assim não entenda esta Colenda Corte, este Tribunal já possui entendimento no sentido de que a respectiva irregularidade não é capaz de macular as contas*”. Cita processo 191000086-3.



### Análise:

O “*Demonstrativo do cálculo de excesso de arrecadação (mês: outubro)*” apresentado pela defesa (reproduzido acima) não se presta para justificar a abertura de créditos adicionais tendo como fonte o excesso de arrecadação, pois se utiliza de dados do **exercício anterior**, indo de encontro ao que prescreve o art. 43, § 1º, inc. II, e § 3º da Lei nº 4.320/64.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

[...]

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

[...]

§ 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**.

Não obstante a metodologia apresentada pela defesa não ser a prescrita na Lei nº 4.320/64, forçoso reconhecer que houve, de fato, excesso de arrecadação no exercício de 2019. De acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre/2019, o município arrecadou em Receitas Totais R\$ 320.785.258,03, frente a previsão inicial de R\$ 220.673.374,27.

Se o cálculo sobre o excesso de arrecadação for efetuado apenas com base nos valores da receita prevista e da receita realizada constantes dos RREO's do exercício - diferente, portanto, do cálculo da auditoria, que considerou a receita prevista na programação financeira e receita realizada no RREO -, verifica-se que havia excesso de arrecadação a fundamentar os créditos adicionais abertos com essa fonte.

A diferença entre esses cálculos, contudo, reforça a fragilidade das informações da programação financeira constantes no Decreto nº 33, de 31/12/2018, conforme já comentado neste voto [ID.01].

De se anotar que no item 2.4 do RA consta que a receita realizada (R\$ 343.419.862,41) superou a previsão (R\$ 240.000.000,00), importando em Quociente de Desempenho da Arrecadação de 1,43, o que indica que o município arrecadou R\$ 1,43 para cada R\$ 1,00 previsto, ou seja, ocorreu, de fato, excesso de arrecadação.

Assim, entende-se por afastado o achado da auditoria.

### **Das finanças e do patrimônio**



**[ID.04] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).**

Informa a auditoria que o Balanço Patrimonial consolidado do Município de Goiana contém o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro que identifica, detalhadamente, as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado (doc. 6), em obediência ao previsto no MCASP, e nele está evidenciado um superávit financeiro de R\$ 144.740.977,93 para o exercício, apurado conforme o § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964.

Não obstante, entre as contas do Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, os saldos das contas "RPPS – Compensação Previdenciária e Educação" apresentam saldos negativos de R\$ 9.399.703,63 e R\$ 3.374.411,88, respectivamente, e para os quais não foram apresentadas justificativas em notas explicativas, revelando ineficiência no controle contábil da respectiva fonte/aplicação de recursos.

A defesa argumenta que, de acordo com o teor do subitem 4.2.4 da Parte V do MCASP – 8ª Edição, o quadro citado pela Auditoria poderá apresentar algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro. Transcreve o dispositivo:

4.2.4. Quadro do Superávit / Déficit Financeiro 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** (grifos do original)

Assim, sustenta que o Balanço Patrimonial e controles contábeis são eficientes e seguem a metodologia estabelecida pelo MCASP, pelo que requer que seja reconsiderado o apontamento. Caso assim não entenda este Tribunal, que a referida irregularidade seja remetida ao campo das recomendações. Nesse sentido, cita decisões TCE-PE nºs 20100193-7, 20100270-0 e 20100298-0.

Análise.

O fato de o Manual de Contabilidade MCASP reconhecer que o Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial *pode* apresentar algumas fontes com saldos negativos não significa que tal é recomendável - *já que indica situação deficitária com relação àquela fonte específica* -, mas apenas que, diante dessa situação, a contabilidade deve evidenciá-la.



Destaca-se que a defesa não atentou para o apontamento da auditoria de que o controle é ineficiente porque permite saldos negativos “**sem justificativa em notas explicativas**”. E a ausência das justificativas para os saldos negativos não foi suprida pela defesa.

Portanto, mantém-se o achado, de responsabilidade exclusiva do Sr. Eduardo Honório Carneiro, que estava à frente da Prefeitura de Goiana quando da elaboração dos demonstrativos contábeis.

Cabe recomendação.

**[ID.05] Ausência de registro, em conta redutora, de ajuste de perdas de créditos, evidenciando no Ativo Não Circulante do Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.2.1).**

A auditoria aponta que os ativos do município somaram R\$ 390.462.987,99, dos quais o Ativo Circulante responde por 75,63% (R\$ 295.315.849,39) e o Ativo Não Circulante por 24,37% (R\$ 95.147.138,60).

Para o Ativo Circulante, há provisão para os créditos da Dívida Ativa de recebimento incerto, por meio de conta redutora de Ativo: *Ajuste de Perdas de Crédito, conforme Balanço Patrimonial* (doc. 6). No entanto, quanto ao Ativo Não Circulante, não foi constituída provisão para os créditos da Dívida Ativa de recebimento incerto, caracterizando uma situação não compatível com a realidade.

Além disso, a contabilidade municipal registrou 84,15% (R\$ 98.771.121,38) do saldo da Dívida Ativa no Ativo Circulante sem que tenham sido informados em notas explicativas os critérios utilizados para avaliar o grau de certeza da realização destes créditos, o que pode ocasionar superdimensionamento do Ativo Circulante do município, comprometendo a apuração da sua real capacidade de pagamento no curto prazo.

A defesa argumenta que, de acordo com o MCASP – 6ª edição, a responsabilidade pelo cálculo e registro contábil do ajuste para perdas é da Procuradoria Geral do Município, que tem competência para a gestão da dívida ativa, uma vez que não recairia sobre a gestão contábil a estimativa sem referência dos valores ali indicados.

Acrescenta que, seguindo a necessidade de atribuir mecanismos que possam sanar a ausência de regras e ou metodologia para o levantamento dos valores passíveis de registro contábil, a gestão municipal conseguiu proceder com registro em conta de ajuste no Ativo Não Circulante no Exercício de 2020, conforme demonstra o recorte do balanço patrimonial abaixo:



<b>ATIVO NÃO CIRCULANTE</b>			<b>216.049.428,35</b>	<b>95.141.080,75</b>
ATIVO REALIZÁVEL A LONGO PRAZO			88.081.979,58	18.895.966,26
CRÉDITOS A LONGO PRAZO			87.788.243,40	18.602.230,08
DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	.2.1	P	7.435.666,22	7.435.666,22
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	.2.1	P	102.051.429,98	11.166.563,86
<b>(-) AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS A LONGO PRAZO</b>	<b>.2.1</b>	<b>P</b>	<b>-21.698.852,80</b>	<b>0,00</b>

### Análise:

De fato, verifica-se nas prestações de contas dos exercícios de 2020 (processo TCE-PE nº 21100400-5, doc. 6) e de 2021 (processo em formalização nº 111585, doc. 6) que foi constituída provisão para os créditos da Dívida Ativa de recebimento incerto.

Portanto, considera-se sanado parte do achado apontado pela auditoria, mas resta emanar recomendação para que a edilidade aperfeiçoe a classificação dos créditos da Dívida Ativa, considerando a expectativa de sua realização e acrescentando, nas notas explicativas do Balanço Patrimonial, os critérios que fundamentaram seus registros no Ativo Circulante.

### Do repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores

#### **[ID.06] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).**

A auditoria indica que “*os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal efetuados em 2019 não foram feitos integralmente até o dia 20 de cada mês, tendo em conta que houve parcelas efetuadas no dia 24/09/2019 (doc. 52), descumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25 /2000*”.

Assinala, também, que “*apesar de os cálculos acima demonstrarem que a Prefeitura de Goiana repassou um valor superior ao estabelecido em duodécimos ao Poder Legislativo (R\$ 23.711,82 ou 0,18% a maior), pode-se considerar cumprido o disposto no caput do artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal, em razão de sua insignificância material*”.

A defesa argumenta que o que houve foi, na realidade, um equívoco involuntário no tocante à data do repasse, que ocorreu apenas em setembro /2019 e pelo período de ínfimos 4 dias. Frisa que, em caso bastante similar, este Tribunal já se pronunciou no sentido de que a respectiva irregularidade merece ser desconsiderada. Cita processo TCE-PE nº 20100468-9.

### Análise.

O atraso de apenas quatro dias no repasse do duodécimo do mês de setembro (sob a gestão do Sr. Eduardo Honório Carneiro) não caracteriza irregularidade a ser considerada na análise das presentes contas. Releva-se o achado.



## **Educação**

### **[ID.07] Descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (Item 6.1).**

A auditoria aponta que “o valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2019, segundo o Apêndice VII, correspondeu a R\$ 68.854.775,07, o qual representa 24,09% da receita de impostos e transferências aplicável ao ensino, não cumprindo a exigência constitucional”.

Acrescenta, “como agravante do descumprimento do limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, observa-se que o município não alcançou a meta anual do IDEB (Anos Iniciais e Anos Finais) para o ensino fundamental, assim como poucas escolas da rede municipal atingiram suas metas específicas”.

A defesa destaca que “os supostos valores não repassados representam menos de 1% da receita de impostos e transferências, de forma a evidentemente tratar-se de mera falha formal, incapaz de causar quaisquer prejuízos à regularidade do ensino”.

Acrescenta que este Tribunal possui jurisprudência consolidada no sentido de que a referida irregularidade, uma vez ocorrida dentro dos limites da razoabilidade, tal qual no presente caso, não é capaz de macular as contas. Cita decisão proferida nos autos do Processo TCE-PE nº 20100227-9, de relatoria do Conselheiro Carlos Neves, onde o percentual de não atendimento ao limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino de 0,54% (25% - 24,46%) foi considerado de pouca representatividade, ensejando determinação para a Prefeitura aplicar tal diferença percentual nos exercícios seguintes.

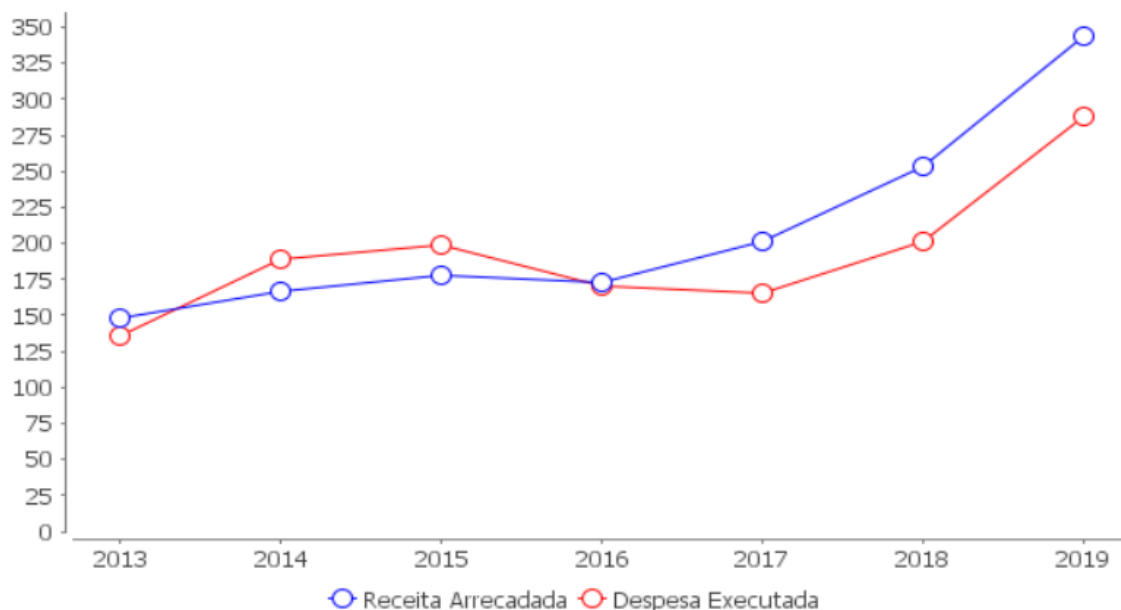
### **Análise.**

Inicialmente, anota-se que não existe questionamento da defesa sobre o cálculo efetuado pela auditoria para apurar o valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Inclusive, o *quantum* aplicado na MDE calculado pela auditoria (R\$ 68.854.775,07, que representa 24,09% da receita de impostos e transferências aplicável ao ensino) é maior do que o indicado pela Prefeitura no *Demonstrativo de Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino* (R\$ 68.305.165,52, representando 23,89% da receita de impostos e transferências), conforme doc. 20 dos autos.

É irregularidade grave, principalmente quando se constata que o Município de Goiana vem tendo superávits de execução orçamentária seguidos, desde o exercício de 2017, conforme evidencia o gráfico 2.4 abaixo reproduzido. Em 2019, o resultado superavitário foi de R\$ 55.597.288,09 (17,79% da RCL).



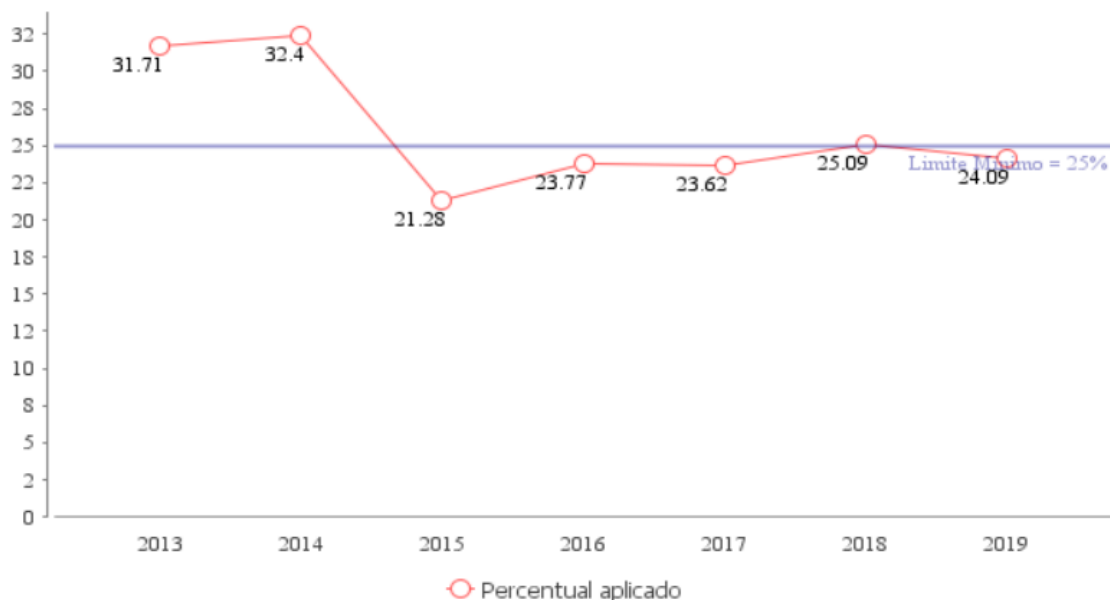
**Gráfico 2.4** Receita Arrecadada e Despesa Executada - Goiana (2013 a 2019) - Em R\$ milhões



Fonte: Relatórios de Auditoria e Itens 2.4.1 e 2.4.2 deste relatório.

Por outro lado, quando se examina os percentuais aplicados na manutenção e desenvolvimento de ensino, verifica-se que **a Prefeitura de Goiana não vem dando a atenção necessária e obrigatória à educação**. Confira-se no gráfico 6.1 abaixo, constante no RA:

**Gráfico 6.1** Aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, 2013-2019 - Goiana

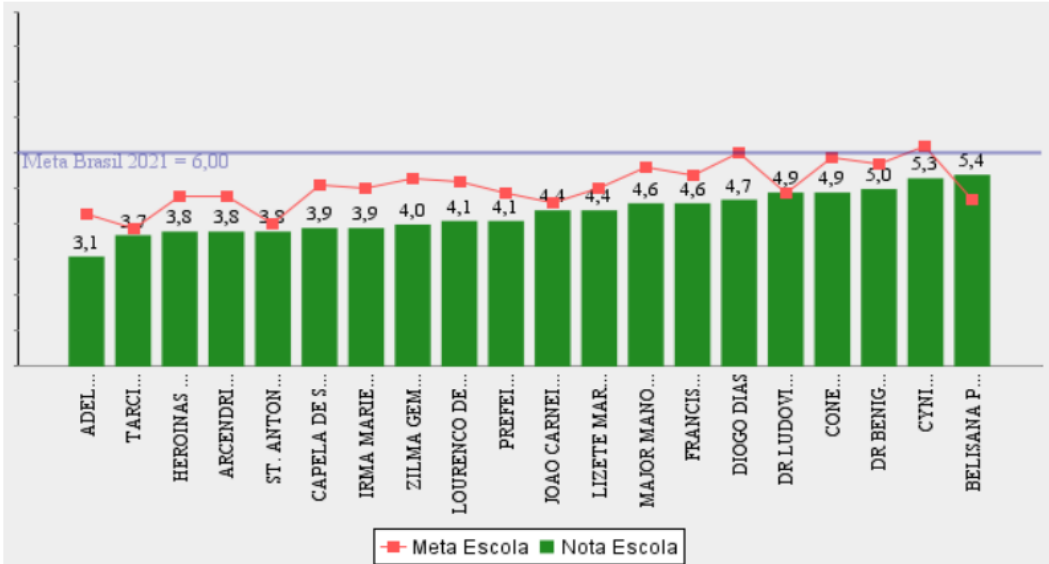


Tais dados são indicativos da **falta de prioridade** que o município vem dispensando à educação, **mesmo em situação financeira superavitária**. Além disso, pode-se constatar o fraco desempenho das escolas



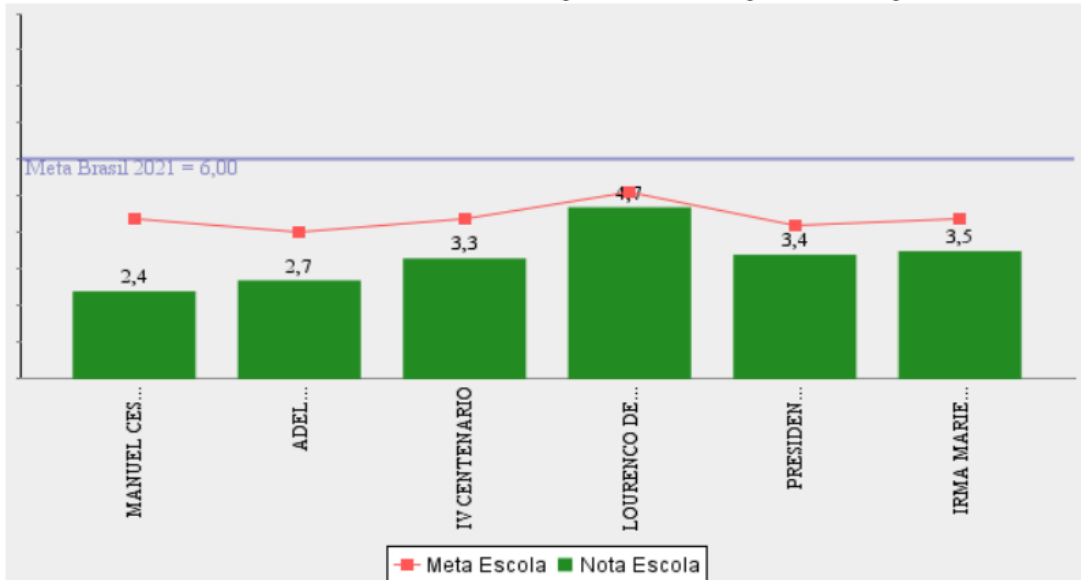
municipais nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, demonstrado nos gráficos apresentados pela auditoria em seu relatório e reproduzidos abaixo:

**Gráfico 6j** IDEB 2019 Anos Iniciais - Nota e meta por escola da rede pública municipal de Goiana



Obs.1: O dado que aparece no gráfico refere-se à nota da escola. Obs. 2: IDEB 2019 Anos Iniciais Estado de PE = 5,0  
Fonte: MEC/INEP.

**Gráfico 6k** IDEB 2019 Anos Finais - Nota e meta por escola da rede pública municipal de Goiana



Obs.1: O dado que aparece no gráfico refere-se à nota da escola. Obs. 2: IDEB 2019 Anos Finais Estado de PE = 4,7  
Fonte: MEC/INEP.

Nesse panorama, e considerando as análises dos outros apontamentos da auditoria constantes na fundamentação deste voto, resta ponderar se a grave irregularidade ora analisada tem o condão de ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Sr. Eduardo Honório Carneiro.



No precedente citado pela defesa (processo TCE-PE nº 20100227-9), o voto condutor da decisão analisou que “*a diferença percentual do não atendimento ao limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de apenas 0,54% (25% - 24,46%), de pouca representatividade, entendendo caber determinação para que a gestão da Prefeitura aplique tal diferença percentual nos exercícios seguintes, elaborando os demonstrativos contábeis em consonância com a documentação comprobatória de origem dos números neles apresentados*”.

No caso que se analisa, a diferença percentual não aplicada (0,91%) representou o montante de recursos não direcionado ao ensino de R\$ 2.613.032,39.

Mesmo que se acompanhe o entendimento majoritário desta Casa de que as contas de governo devem ser analisadas sob o âmbito global, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e, por consequência, que o descumprimento de apenas um dos limites constitucionais/legais - *em patamar de pouca representatividade* - não é fundamento suficiente para a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do responsável, entende-se que não se pode apenas remeter a grave irregularidade ao campo das ressalvas.

Tal descumprimento exige *tratamento e encaminhamento* mais rígidos por parte deste TCE-PE, já que não se pode relativizar o limite de 25%, **no mínimo**, que a Constituição Federal **impõe** seja destinado à MDE - como, inclusive, foi o entendimento exarado por esta Corte de Contas em resposta à Consulta formulada no processo TCE-PE nº 20100086-6.

Educação deve ser tratada como uma das prioridades de Governo e de política de Estado, pois, conforme detalhadamente apresentado no capítulo 6 do Relatório de Auditoria (doc. 74, fls. 49/54):

Na principal avaliação internacional de desempenho escolar, o PISA (Programme for International Student Assessment), realizada em abril de 2018, representaram o Brasil 10.691 estudantes (faixa etária de 15 anos), de 597 escolas (privadas, federais, estaduais e municipais) de todas as regiões do país. **O Brasil teve um baixo desempenho, ficando novamente nas últimas posições – o desempenho está estagnado desde 2009.**(grifamos)

[...]

Resumidamente, a situação do Brasil é a seguinte:

LEITURA:

- **50%** dos estudantes brasileiros estão no **pioor** nível de proficiência (na OCDE 22,6%);
- **0,2%** dos estudantes brasileiros conseguiu alcançar o **nível máximo** de proficiência (na OCDE 1,2%).

MATEMÁTICA:



- **Na América do Sul**, o Brasil é o **pio**r país, empatado estatisticamente com a Argentina;
- **68%** dos estudantes brasileiros **não alcançaram** o **nível básico** de proficiência (na OCDE 23,9%);
- **41%** dos estudantes brasileiros são **incapazes** de desenvolver **questões simples** e rotineiras (na OCDE 9,1%);
- **0,1%** dos estudantes brasileiros conseguiu alcançar o **nível máximo** de proficiência (na OCDE 2,4%).

CIÊNCIAS:

- **Na América do Sul**, o Brasil é o **pio**r país, empatado com Argentina e Peru;
- **55%** dos estudantes brasileiros **não possuem** o **nível básico** de Ciências;
- **0,0%** dos estudantes brasileiros conseguiu alcançar o **nível máximo** de proficiência

[...]

No cenário nacional, **Pernambuco** não é modelo de excelência na educação básica. Em relação aos **anos iniciais** do ensino fundamental (1º ao 5º ano), com nota **igual a 5**, as escolas da rede estadual ocupam a **19ª posição**, empatadas com as dos Estados do Pará, Bahia e Sergipe, à frente apenas dos Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Amapá e Maranhão.

[...]

Em relação aos **anos finais** do ensino fundamental (6º ao 9º ano), à exceção de Goiás, São Paulo e Paraná, todos os Estados brasileiros possuem nota **inferior a 5** (numa escala de 0 a 10) e as escolas estaduais de **Pernambuco** ocupam a **7ª posição**, ladeadas com as do Ceará:

[...]

**No que concerne ao IDEB Anos Iniciais por escola da rede pública municipal de Goiana, percebe-se no gráfico 6j acima, que apenas 05 escolas de um total de 20 conseguiram atingir ou ultrapassar a sua meta individual fixada pelo MEC.**(grifamos)

**No tocante ao IDEB Anos Finais por escola da rede pública municipal de Goiana, verifica-se no gráfico 6k acima, que nenhuma escola de um total de 06 conseguiram atingir a sua meta individual fixada pelo MEC.** (grifamos)

Nesse cenário, considerar o descumprimento do art. 212 da Constituição Federal merecedor apenas de ressalva no parecer a ser emitido implicará a aceitação deste TCE-PE da conduta de gestor que subtrai da educação recursos que a Constituição Federal lhe reservou.



Contudo, no caso que ora se analisa, possível atribuir, ao **mesmo gestor** que descumpriu o limite constitucional em 2019, a responsabilidade de recompor à educação, no exercício de 2022, os recursos não aplicados em 2019.

Assim, cabe a este Tribunal expedir **determinação ao Sr. Eduardo Honório Carneiro, interessado neste processo e atual prefeito do Município de Goiana**, para que utilize no exercício em curso (2022), na *finalidade específica* de MDE, o valor percentual que deixou de ser aplicado em 2019, correspondente a 0,91% da receita de impostos e transferências; ou seja, no exercício de 2022, o total percentual aplicado na MDE deve ser, **no mínimo**, correspondente a 25,91% do total das receitas de impostos e transferências aplicável ao ensino.

E, desde a publicação desta deliberação, fica o referido gestor ciente de que **o descumprimento de tal determinação poderá ensejar a rejeição de suas contas, por configurar hipótese prevista no art. 59, inc. III, al. "e" da LOTCE/PE (Lei nº 12.600/2004).**

**[ID.08] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício (Item 6.3)**

A auditoria, com base em informação constante no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (doc. 20), aponta que houve saldo de recursos do FUNDEB em 2018 de R\$ 1.587.586,07 que deveria ser utilizado até o fim do primeiro trimestre de 2019, conforme previsto no § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007; contudo, a Prefeitura de Goiana não o utilizou.

A defesa ressalta que, "*conforme demonstrado no próprio Relatório de Auditoria, o relatório e parecer do conselho de controle e acompanhamento social do FUNDEB (doc. 51) não apresentam ressalvas ou registros de irregularidades na análise acerca da aplicação dos recursos vinculados pela Emenda Constitucional n.º 53 e Lei Federal n.º 11.494/2007, sendo ao final emitido parecer favorável à aprovação da aplicação dos recursos vinculados ao FUNDEB no exercício de 2019*".

Assim, entende inexistir irregularidade; contudo, caso assim não entenda esta Corte, ressalta que a suposta irregularidade não é grave o suficiente para macular as contas do defendente, conforme jurisprudência deste TCE /PE expressa nos pareceres prévios proferidos nos processos TCE/PE nºs 20100364-8 e 20100289-9.

Análise.

De início, verifica-se que o apontamento da auditoria foi feito apenas em caráter *informativo*, pois não há análise quanto à destinação dos recursos não utilizados, considerando que, consoante o parágrafo único do art. 8º da LRF, "*os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão*



*utilizados exclusivamente para atender ao objetivo da vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso*”.

Por outro lado, a defesa também não esclarece a destinação dos recursos não utilizados, limitando-se a argumentar que a irregularidade não macula contas; cita, inclusive, decisões em pareceres prévios que não tratam especificamente o que foi apontado.

Não há como emitir juízo sobre o achado em si. O que se pode apreender do registro feito pela auditoria - que, destaca-se, apenas consiste em extração de informação constante em item de demonstrativo elaborado pela municipalidade - é a confirmação da ausência de prioridade da Prefeitura de Goiana com a educação, conforme já comentado no item acima.

### **Da previdência própria**

**[ID.09] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 9.097.708,70, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1)**

**[ID.10] Ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS (Item 8.2)**

A auditoria registra no item 8.1 do RA que “*em 2019, o RPPS de Goiana apresentou resultado previdenciário deficitário em R\$ 9.097.708,70, conforme demonstrado a seguir.*”

<b>Tabela 8.1 Resultado Previdenciário do RPPS, 2019 - Goiana</b>	
<b>Descrição</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Receita Previdenciária <sup>76</sup> (A)	30.486.523,94
Despesa Previdenciária <sup>77</sup> (B)	39.584.232,64
Resultado Previdenciário (C = A – B)	-9.097.708,70

Assinala o RA que, “*conforme o relatório de contas de governo do exercício de 2017 (Processo TC nº 18100568-2), o RPPS de Goiana apresentou resultado previdenciário superavitário de R\$ 3.528.223,03 em 2017. Isso significa que o resultado previdenciário do RPPS caiu R\$ 12.625.931,73 (357,85%) em apenas dois anos (entre 2017 e 2019), passando de superávit para déficit*”.

Prossegue assinalando que o RPPS já não possui mais recursos financeiros acumulados para cobrir a diferença entre receitas e despesas, ficando dependente de recursos do Tesouro municipal, o qual, em 2019, repassou R\$ 11.508.019,53 para cobertura da insuficiência financeira, valor superior ao repasse de 2018 (R\$ 1.599.100,52), enquanto que em 2017 não foi necessário transferir recursos do Tesouro em função de superávit financeiro



apurado. E, informa o RA, a tendência é que esses repasses sejam cada vez maiores, já que as despesas com inativos e pensionistas têm trajetória de crescimento significativo.

Quanto à situação atuarial, informa o RA em seu item 8.2 que o resultado do RPPS em 2019 foi nulo, com o valor dos *Ativos garantidores dos compromissos do Plano de Benefícios* iguais ao *Passivo atuarial* (R\$ 2.783.926,19).

Destaca a auditoria que, para amortização do déficit atuarial, o RPPS vem utilizando a alíquota de 20,25%, estabelecida no plano de amortização implementado por meio da Lei Municipal nº 2.314/2016, calculada com base no Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA/2016, ano base 2015. No entanto, os novos DRAA's dos exercícios posteriores (2017, 2018 e 2019) recomendaram a implantação de novo Plano de Amortização para equacionamento do déficit, mas o Município não o implementou.

*A defesa argumenta que, “quanto ao déficit financeiro apurado no Exercício de 2019, foram integralmente custeados pelo Tesouro Municipal para financiamento do regime conforme estabelece a legislação previdenciária, através de aportes financeiros mensais, ao qual não ensejaria em qualquer irregularidade diante da expressiva dificuldade da solvência de regimes próprios municipais”.*

Prossegue asseverando que *“o Município de Goiana, regulamentou através da Lei 2.446/2020 de 29 de dezembro de 2020, um novo plano de custeio procedendo à compatibilização do estudo atuarial, gerando resultados superavitários para o RPPS local”.* Nesse sentido, junta a Lei Municipal nº 2.446/2020, que altera alíquotas de contribuições previdenciárias (doc. 103).

#### Análise.

O RPPS de Goiana foi analisado com profundidade no exercício de 2018, quando da auditoria realizada no Instituto de Previdência Social do Município de Goiana - GoianaPrev, no processo de prestação de contas de gestão TC nº 19100021-8, tendo sido indicado vários problemas no regime próprio do município, a exemplo da *premissa da taxa de juros sem correlação com o desempenho das aplicações*, fato que resulta em inadequado dimensionamento dos compromissos futuros do regime, prejudicando a função de planejamento de gestão da avaliação atuarial. Anotou a auditoria que, como os recursos provenientes dos investimentos não ingressam no volume esperado, o déficit atuarial aumenta e compromete ainda mais a viabilidade do plano de custeio, existindo, portanto, correlação entre a viabilidade do plano e a taxa de juros selecionada. As várias análises constantes naquele processo, apesar de relativas ao exercício de 2018, devem orientar os gestores do RPPS de Goiana a adotar providências que visem ao equilíbrio do regime a longo prazo.

Neste processo de contas de governo de 2019, importa registrar que a situação de déficit financeiro e atuarial já existente em exercícios anteriores



não se modificou; ao contrário, houve aumento em virtude de vários fatores, a exemplo de aumento da despesa previdenciária sem correlação com o também aumento da receita previdenciária (pagamento de benefícios superior à capacidade de arrecadação estabelecida pelo plano de custeio), e a manutenção do plano de amortização adotado pela Lei nº 2.314/2016, que se mostrou incapaz de equacionar o déficit atuarial.

A ausência de medidas para redução do déficit atuarial resulta na descapitalização do RPPS, que termina por agravar o déficit financeiro, com tendência de crescimento nos exercícios futuros.

*A defesa informou que "o Município de Goiana, regulamentou através da Lei 2.446/2020 de 29 de dezembro de 2020, um novo plano de custeio procedendo à compatibilização do estudo atuarial, gerando resultados superavitários para o RPPS local".*

De fato, o art. 2º da citada Lei instituiu novo plano de equacionamento do déficit atuarial a ser amortizado por meio de contribuição suplementar do município, calculada sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos, com alíquotas escalonadas a partir de 2021. Para esse ano inicial, a alíquota indicada foi de 61,50% (doc. 103).

Verifica-se na prestação de contas do exercício de 2021 do Município de Goiana (processo ainda não formalizado nº 111585) que houve o recolhimento integral das contribuições suplementares (doc. 40) implantadas pela Lei nº 2.446/2020, acarretando resultado previdenciário superavitário em R\$ 11.914.245,58, conforme Balanço Orçamentário do GoianaPrev (doc. 36).

Providência adotada no final de 2020 não sana achado de auditoria do exercício de 2019, mas constitui atenuante para o gestor que a efetivou. E, ponderando que não se pode atribuir apenas ao gestor atual a situação atuarial deficitária do RPPS de Goiana, bem como que as alíquotas suplementares de competência do exercício de 2019 foram todas repassadas ao GoianaPrev (docs. 44 e 107/108), considera-se o achado indicado motivador de ressalvas, sem força, contudo, para macular o parecer prévio a ser emanado por esta Corte de Contas.

**[ID.11] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 96.514,39 (Item 8.3)**

**[ID.12] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 171.007,49 (Item 8.3)**

**[ID.13] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 227.815,33 (Item 8.3)**



**[ID.14] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3)**

A auditoria registra que deixou de ser repassado ao Instituto de Previdência Social do Município de Goiana o montante total de R\$ 495.337,21, sendo:

- a) R\$ 96.514,39 referentes a contribuições do servidor que foram repassadas a menor nos meses de agosto a dezembro e 13º, correspondendo a 1,68% das contribuições totais retidas (R\$ 5.691.219,84), conforme tabela 8.3.a do RA.
- b) R\$ 171.007,49 referentes a contribuições patronais que foram repassadas a menor nos meses de janeiro/fevereiro e agosto a dezembro e 13º, correspondendo a 1,73% das contribuições totais devidas (R\$ 9.883.003,51), conforme tabela 8.3.b do RA.
- c) R\$ 227.815,33 se referem a contribuições especiais que foram repassadas a menor nos meses de janeiro/fevereiro e agosto a dezembro e 13º, equivalente a 2,17% das contribuições devidas (R\$ 10.483.986,06), conforme tabela 8.3.c do RA.

Acrescenta a auditoria que, de acordo com o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do RPPS (doc. 39), houve arrecadação de R\$ 3.218.172,96 referentes ao pagamento de dívidas para com o RPPS; no entanto, nem o Demonstrativo de Recolhimento de Contribuições Previdenciárias ao RPPS (doc. 44), nem o Demonstrativo da Dívida Fundada (doc. 10) apresentam informação sobre o pagamento de dívidas parceladas frente ao RPPS.

A defesa assevera que os recolhimentos a menor de contribuição previdenciária ao RPPS de servidores, patronal e suplementar que deixaram de ser integralmente recolhidas não eram contribuições da Prefeitura Municipal, mas sim da Autarquia de Ensino Municipal (AMESG), as quais aparecem consolidadas na Prestação de Contas em atendimento à Resolução deste TCE/PE. Destaca que, apesar do atraso, *“foram todas recolhidas em 2020”*.

Para comprovar o alegado, a defesa apresenta comprovantes de pagamento das respectivas contribuições no exercício de 2020 (docs. 107/108), conforme quadros abaixo:



- **Apresentação do Quadro de Pagamento pela AMESG - Autarquia de Ensino:**

Mês	Documento	Valor	Data
Agosto/2019	Empenho 14/001	R\$18.876,11	27/04/2020
Setembro/2019	Empenho 16/001	R\$15.750,35	27/04/2020
Outubro/2019	Empenho 17/001	R\$15.563,35	27/04/2020
Novembro/2019	Empenho 13/001	R\$15.533,83	27/04/2020
Dezembro/2019	Empenho 15/001	R\$15.235,73	27/04/2020
13.º Salário	Empenho 18/001	R\$15.564,00	27/04/2020
<b>Total</b>		<b>RS96.523,37</b>	

- **Apresentação do Quadro de Pagamento pela AMESG - Autarquia de Ensino:**

Mês	Valor Patronal Devido	Suplementar Devido	Valor Pago	Data
Janeiro	R\$14.977,30	R\$24.843,06	R\$39.820,36	05/11/2020
Fevereiro	R\$16.396,39	R\$25.281,53	R\$41.677,92	05/11/2020
Agosto	R\$22.542,48	R\$34.749,20	R\$57.291,68	05/11/2020
Setembro	R\$18.503,04	R\$28.994,96	R\$47.498,00	05/11/2020
Outubro	R\$18.178,50	R\$28.650,71	R\$46.829,21	05/11/2020
Novembro	R\$26.958,25	R\$28.596,36	R\$55.554,61	05/11/2020

Dezembro	R\$26.440,91	R\$28.047,59	R\$54.488,50	05/11/2020
13.º Salário	R\$27.010,62	R\$28.651,92	R\$55.662,54	05/11/2020
<b>Total</b>	<b>R\$171.007,49</b>	<b>R\$227.815,33</b>	<b>R\$398.822,82</b>	

Quanto ao apontamento da auditoria de “ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários” [ID. 14], a defesa contesta a auditoria informando ter sido recolhida a importância de R\$ 3.026.150,14 relativa a pagamentos de parcelamento de débitos, conforme relatório que anexa (doc. 105).

Acrescenta haver esforço significativo da gestão municipal em propor ações e medidas no sentido de dar sequência e cumprimento às regras estabelecidas pela legislação nacional na consolidação das informações contábeis do município, e que, entender de forma diversa, representaria excesso de formalismo.

#### Análise.

De fato, os valores apontados como não recolhidos ao RPPS do município correspondem, *todos*, a contribuições previdenciárias devidas pela Autarquia Municipal de Ensino Superior de Goiana – AMESG. Inclusive, possível verificar que a Autarquia apresenta longo histórico de débitos previdenciários junto ao RPPS do município, como restou evidenciado no processo de



prestação de contas de gestão da AMESG do exercício de 2018 (processo TCE-PE nº 19100131-4, julgado em 04/06/2020), que apontou a existência de débitos desde 2013, parcelados em 2018.

No exercício em análise (2019), verifica-se que a irregularidade continuou ocorrendo, e apenas em março de 2020 (parte servidor) e em novembro de 2020 (patronal e suplementar) as contribuições previdenciárias devidas pela AMESG foram repassadas ao GoianaPrev.

No processo de contas de gestão da AMESG de 2018 (TCE-PE nº 19100131-4), a alegação apresentada por seu gestor para o débito existente foi a insuficiência de recursos, com necessidade de aportes da Prefeitura Municipal para a quitação dos débitos. Assim, sendo a Autarquia deficitária - o que se constata nos balanços orçamentários dos exercícios 2018 a 2021 - a Prefeitura Municipal tem responsabilidade pelos aportes financeiros necessários a sua manutenção, salvo se demonstrar má gestão dos recursos disponíveis, o que não foi alegado na defesa apresentada nestes autos.

Deve-se considerar, contudo, que, mesmo com alguns recolhimentos intempestivos, todas as contribuições previdenciárias da competência do exercício de 2019 foram repassadas pela Prefeitura ao GoianaPrev, totalizando R\$ 29.084.359,55 (contribuições de servidor, patronal, suplementar e de parcelamentos).

Assim, *in casu*, possível e cabível a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, deixando-se de considerar a irregularidade como motivadora de parecer pela rejeição das contas do Sr. Eduardo Honório Carneiro, considerando que quase a totalidade dos repasses não efetuados ao RPPS ocorreu no período de sua gestão (agosto a dezembro de 2019).

Com relação ao apontamento da auditoria de "*ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários*" [ID. 14], verifica-se que se trata, na realidade, de ausência de evidenciação/registro, no *Demonstrativo de Recolhimento de Contribuições Previdenciárias ao RPPS que compõe a prestação de contas* (doc. 44) e no *Demonstrativo da Dívida Fundada* (doc. 10), dos pagamentos de parcelamentos dos débitos previdenciários efetuados. Contudo, tal irregularidade, de responsabilidade do Sr. Eduardo Honório Carneiro, não enseja mácula a ser considerada na emissão do parecer prévio.

Para registro, anota-se que, enquanto que na prestação de contas do exercício de 2020 (TCE-PE nº 21100400-5) a irregularidade foi corrigida, ela novamente volta a ocorrer na prestação de contas de 2021 (processo ainda não formalizado, nº 111585), já não foi apresentado o Anexo II-C da Resolução TC nº 147/2021, correspondente ao demonstrativo de parcelamentos da dívida previdenciária.



Cabe, portanto, determinação para que o município faça constar, nas prestações de contas apresentadas a este Tribunal, **todas** as informações relativas a recolhimentos de contribuições previdenciárias exigidas na Resolução que disciplina as prestações de contas do exercício, sob pena de configurar descumprimento a contribuir para a rejeição de contas do responsável, nos termos do art. 59, III, al. “e” da Lei Orgânica deste TCE/PE.

Assim, ante todo o acima exposto,

**VOTO pelo que segue:**

PARECER PRÉVIO EM CONTAS DE GOVERNO. PREVIDÊNCIA PRÓPRIA. RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES. INTEMPESTIVIDADE. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. EDUCAÇÃO. DESCUMPRIMENTO. DEVER DE RECOMPOSIÇÃO DE RECURSOS DE MDE. DETERMINAÇÃO.

1. O recolhimento intempestivo de pequena parcela das contribuições previdenciárias devidas ao regime próprio de previdência municipal pode ser considerado irregularidade motivadora de ressalva nas contas do responsável, sem força, contudo, para caracterizar conduta prevista no art. 59, inc. III, al. “b” da Lei nº 12.600 /2004.

2. É entendimento jurisprudencial deste TCE-PE, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que o descumprimento de apenas um dos limites constitucionais ou legais - em patamar de pouca representatividade - não é fundamento suficiente para a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do responsável, considerando o aspecto global de contas de Governo.

3. É possível determinar ao gestor que não aplicou o total de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino no



exercício que se analisa que recomponha, à Educação, os recursos que lhe foram constitucionalmente destinados (art. 212, CF), tendo em vista dever ser a Educação tratada como uma das prioridades de Governo e de política de Estado, cabendo a este TCE/PE, em caso de descumprimento, considerar a aplicação do disposto no art. 59, inc. III, al. “e”, da Lei nº 12.600 /2004.

**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;

**Eduardo Honório Carneiro:**

**CONSIDERANDO** que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de Governo, compreendendo primordialmente a análise de atos que expressam a atuação governamental;

**CONSIDERANDO** que o Município de Goiana, ao final do exercício de 2019, apresentava-se enquadrado nos limites constitucionais e legais relativos à despesa de pessoal do Poder Executivo (40,91% da RCL), à aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (15,02% da receita vinculável), à aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (70,68% dos recursos anuais do FUNDEB), e aos valores dos duodécimos repassados ao Poder Legislativo municipal (R\$ 12.819.853,08), apenas 0,18% maior que o máximo permitido (R\$ 12.796.141,26);

**CONSIDERANDO** que deixou de ser repassada ao RPPS do Município de Goiana a importância de R\$ 495.337,21, referente a contribuições previdenciárias (ordinárias e suplementares) devidas pela Autarquia Municipal de Ensino Superior de Goiana – AMESG, cujo recolhimento recai, também, na órbita de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo do município, dada a situação deficitária da referida Autarquia, que necessita de aportes financeiros para a sua manutenção;

**CONSIDERANDO**, contudo, que as contribuições previdenciárias não recolhidas tempestivamente pela AMESG foram integralmente repassadas ao GoianaPrev no exercício seguinte de 2020, bem como que o montante devido não foi significativo (1,70%) quando comparado com o total das contribuições recolhidas no exercício de 2019 (R\$ 29.084.359,55), contexto que autoriza a aplicação dos princípios da razoabilidade e da



proporcionalidade de forma a não ensejar parecer negativo à aprovação das contas do responsável;

**CONSIDERANDO** que a ausência de adoção de medidas em 2019 para redução do déficit atuarial do RPPS de Goiana fica atenuada com a instituição do novo plano de amortização para equacionamento do déficit, nos termos fixados pela Lei Municipal nº 2.446/2020, exercício também sob a gestão do Sr. Eduardo Honório Carneiro;

**CONSIDERANDO** o descumprimento do limite mínimo de aplicação de 25% das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino exigido pelo art. 212, *caput*, da Constituição Federal, na medida em que foi constatada a aplicação de apenas 24,09% da receita vinculável;

**CONSIDERANDO** que, conforme jurisprudência deste TCE-PE, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o descumprimento de apenas um dos limites constitucionais/legais - *em patamar de pouca representatividade* - não é fundamento suficiente para a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do responsável;

**CONSIDERANDO**, contudo, que Educação deve ser tratada como uma das prioridades de Governo e de política de Estado, e que, nas contas objeto dos autos, possível atribuir, ao **mesmo gestor** que descumpriu o limite constitucional em 2019, a responsabilidade de recompor à educação, no exercício de 2022, os recursos não aplicados em 2019;

**CONSIDERANDO** que os demais achados de auditoria ensejam determinações e recomendações para que não voltem a se repetir em exercícios futuros;

**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 Goiana a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Eduardo Honório Carneiro, Prefeito em exercício relativas ao exercício financeiro de 2019. (períodos 01/01/2019 a 20/02/2019 e 25/06/2019 a 31/12/2019)

#### **Oswaldo Rabelo Filho:**

**CONSIDERANDO** que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de Governo, compreendendo primordialmente a análise de atos que expressam a atuação governamental;

**CONSIDERANDO** que durante a gestão do Sr. Oswaldo Rabelo Filho no período de 21/02/2019 a 24/06/2019 não foram apontados achados relevantes pela auditoria;



**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 Goiana a **aprovação** das contas do(a) Sr(a). Osvaldo Rabelo Filho, Prefeito relativas ao exercício financeiro de 2019. (período 21/02/2019 a 24/06/2019)

**DETERMINAR**, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Goiana, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Sob pena de, assim não o fazendo, restar caracterizar hipótese prevista no art. 59, inc. III, al. “e”, da Lei nº 12.600 /2004, **aplique, no exercício de 2022**, a diferença percentual não utilizada na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no exercício de 2019, correspondente a 0,91% da receita de impostos e transferências, percentual esse que tem finalidade específica de suprir deficiência do exercício ora analisado, não se prestando para fins de cumprimento do percentual relativo ao exercício de 2022.

**Prazo para cumprimento:** até 31/12/2022

2. Apresente, nas prestações de contas anuais, **todas** as informações requeridas na Resolução que disciplina a apresentação de prestação de contas (atual Resolução TC nº 147/2021) relativas a: recolhimentos de contribuições previdenciárias ordinárias, recolhimentos de parcelamento de débitos, de compromisso especial (suplementar), de aportes para cobertura de déficit e de aportes para eventuais insuficiências financeiras.

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

1. Elaborar Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso com metodologia adequada, de forma que referidos instrumentos de planejamento possibilitem eficiente controle da execução orçamentária;
2. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta, adicionando, nas Notas Explicativas, justificativas para eventuais saldos negativos;



3. Aperfeiçoar a classificação dos créditos da Dívida Ativa, considerando a expectativa de sua realização e acrescentando, nas notas explicativas do Balanço Patrimonial, os critérios que fundamentaram seus registros no Ativo Circulante.

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

Ao Núcleo Técnico de Plenário:

1. Como medida acessória, que sejam enviadas cópias do Parecer Prévio e do Inteiro Teor desta Deliberação ao atual Prefeito do Município de Goiana, Sr. Eduardo Honório Carneiro.

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 %	24,09 %	Não
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	70,68 %	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 %	15,02 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	40,91 %	Sim
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\$	Sim



	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.	12.819.853,08	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	19,09 %	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 %	11,00 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

### CONSELHEIRO CARLOS NEVES:

**Presidente, de acordo com a relatora, fazendo só destaque de que o percentual na educação que deixou de ser cumprido, eu vi que Vossa Excelência determina que o gestor seja compelido a cumprir no ano seguinte. Como foi a única irregularidade, dentro do princípio da proporcionalidade e adotando a LINDB, eu integralmente concordo com Vossa Excelência.**

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

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

CONSELHEIRA TERESA DUERE , relatora do processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora