



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

40ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA PRIMEIRA CÂMARA
REALIZADA EM 26/11/2024

PROCESSO TCE-PE Nº 22100455-5

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura da Cidade do Recife

INTERESSADOS:

JOAO HENRIQUE DE ANDRADE LIMA CAMPOS

RELATÓRIO

Trata-se da análise das **Contas de Governo da Prefeitura da Cidade do Recife**, relativas ao **exercício financeiro de 2021**, sob responsabilidade do **Sr. João Henrique de Andrade Lima Campos**, para fins de emissão do parecer prévio por parte deste TCE-PE, na forma prevista no art. 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e no art. 2º, inciso II, da Lei Estadual n 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

O **Relatório de Auditoria** identificou as seguintes irregularidades e deficiências reputadas de maior relevância:

1. ORÇAMENTO (Capítulo 2)

- LOA com receita de capital superestimada, não correspondendo à real capacidade de arrecadação (Item 2.1);
- Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2);
- 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);



- Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos (Item 2.2);
- Omissão de documentação componente da prestação de contas de governo, contrariando a Resolução TC nº 147/2021, o que inviabilizou a análise da abertura de créditos adicionais por meio de excesso de arrecadação (Item 2.2).

2.FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

- Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1);
- 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).

3.RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

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

4.PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

- Fundo em Repartição do RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o déficit previdenciário de R\$ -202.657.931,69 (Item 8.1);
- Fundo em Repartição do RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ -4.512.970.050,19 (Item 8.2).

O Relatório de Auditoria registrou que no exercício de 2021 ainda havia o enfrentamento da pandemia, provocada pela disseminação do Coronavírus, cujos impactos foram devidamente considerados pela equipe técnica deste Tribunal.

No Estado de Pernambuco, o estado de calamidade pública foi declarado através do Decreto nº 48.833, de 20 de março de 2020, e prorrogado até o fim de 2021, através dos Decretos nº 49.959, de 16 de dezembro de 2020, nº 50.900, de 25 de junho de 2021, e nº 51.488, de 29 de setembro de 2021.



Regularmente notificado, o interessado, **Sr. João Henrique de Andrade Lima Campos**, Prefeito da Cidade do Recife, apresentou defesa, refutando parte dos termos do Relatório de Auditoria.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

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

Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária, demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Dessa forma, o presente processo tem por objeto a emissão de parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas de governo do prefeito pela Câmara de Vereadores, competência conferida ao Tribunal de Contas na forma estabelecida pelos arts. 31, §§ 1º e 2º e 71, I c/c o art. 75 da Constituição Federal.

A partir do Relatório de Auditoria que integra o processo ora analisado, observa-se que os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, segundo Resolução TC nº 13/1996, compreendendo:

1. Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
2. Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;



3. Verificação quanto à conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;

4. Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;

5. Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.

No que pertine ao **cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais**, objeto das contas de governo sob exame, convém destacar positivamente:

1. Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores: a Prefeitura de Município do Recife cumpriu as disposições contidas no *caput* do art. 29-A da Constituição da República (R\$ 164.553.943,72).

2. Despesa Total com Pessoal (DTP): no 1º Quadrimestre alcançou 46,12% da RCL; no 2º Quadrimestre 45,18%; e no 3º Quadrimestre 44,12%, respeitando, portanto, o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

3. Dívida Consolidada Líquida (DCL): cumprimento aos limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (21,72%).

4. Gestão da Educação:

- aplicação de 26,45% na manutenção e desenvolvimento do ensino, em cumprimento ao disposto no art. 212 da Constituição da República;



- aplicação de 82,99% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos do art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2020;
- saldo na conta do FUNDEB ao final do exercício correspondente a 4,03% das receitas recebidas, em atenção ao art. 2º, § 3º, da Lei nº 14.113/2020.

5. Gestão da Saúde: aplicação de 23,40% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde, em atenção ao disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

6. Limite das alíquotas de contribuição correspondentes aos **Servidores Ativos - RPPS:** 14%, em cumprimento às regras dispostas na Emenda Constitucional nº 103/19, art. 9º, §4º.

7. Limite das alíquotas de contribuição correspondentes aos **Servidores Aposentados - RPPS:** 14%, em cumprimento à Emenda Constitucional nº 103/19, art. 9º, §4º.

8. Limite das alíquotas de contribuição correspondentes aos **Pensionistas - RPPS:** 14%, em cumprimento à Emenda Constitucional nº 103/19, art. 9º, §4º.

9. Limite das alíquotas de contribuição patronal - PLANO FINANCEIRO: 25,64%, em cumprimento às regras dispostas na Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º.



10. Limite das alíquotas de contribuição patronal - PLANO PREVIDENCIÁRIO: 15,94%, em cumprimento às regras dispostas na Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º.

11. RPPS e RGPS: a auditoria informa que houve o repasse integral das contribuições previdenciárias pertencentes ao exercício e devidas ao RPPS (doc. 81, p. 116-117). No que tange ao recolhimento das contribuições previdenciárias ao RGPS, a auditoria identificou que não foram recolhidas contribuições patronais no valor de R\$ 7.419,34 (doc. 81, p. 50-51). Tendo em vista a insignificância material do valor, as contribuições da competência do exercício de 2021 devidas ao RGPS foram consideradas recolhidas de forma integral.

Por outro lado, a auditoria oportunamente identificou irregularidades e deficiências relativamente aos seguintes aspectos, que serão analisados em confronto com os argumentos apresentados na defesa:

1. ORÇAMENTO

Após análise da gestão orçamentária, a auditoria apontou inconsistência entre os valores das despesas municipais que foram registrados no Sistema Tome Conta e os que constam do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

O Relatório de Auditoria também identificou que a receita de capital do Município do Recife fora superestimada, não correspondendo à real capacidade de arrecadação.

Ressaltou-se que a Lei Orgânica do Município continha dispositivo não apropriado, relacionado à abertura de créditos adicionais. Além disso, observou-se a abertura de créditos adicionais, sem a existência de fonte de recursos.

A equipe de auditoria pontuou que, devido às inconsistências na documentação orçamentária apresentada, a análise acerca da abertura de créditos adicionais, por meio de excesso de arrecadação, restou prejudicada.



Em sua defesa, o interessado inicialmente ressaltou que o exercício em exame fora atípico, devido aos impactos ainda relacionados à Pandemia por COVID-19, fato que mereceria ser levado em consideração por ocasião do julgamento deste Processo.

Relativamente às falhas orçamentárias reportadas pela auditoria, defende-se que a matéria já teria sido objeto de reiterados apontamentos em Relatórios de Auditoria de Prestação de Contas do Município do Recife, sem que tais irregularidades tenham implicado ilegalidades.

No que pertine às incorreções identificadas no Sistema Tome Conta e no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, a defesa relembra as dificuldades que o Município do Recife tivera para adaptar-se ao sistema SAGRES, em virtude do grande volume de dados que precisava ser informado.

Não obstante, aduz-se que as informações municipais publicadas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) estariam em conformidade com todos os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, o gestor interessado sublinhou que, desde o exercício financeiro de 2022, este Tribunal de Contas e a Prefeitura do Recife têm construído uma solução técnica, no sentido de que as informações orçamentárias do Município sejam sistemática e diariamente disponibilizadas, o que implicaria o acesso seguro dos dados, sem intervenção de usuários.

Segundo a defesa apresentada, a Lei Orçamentária Anual deveria contemplar todas as receitas previstas como “Receitas do Tesouro”, ainda que possuam classificações e origens distintas.

Nesse sentido, registra-se que o instrumento de planejamento orçamentário deve referir-se tanto às receitas arrecadadas (tributos municipais), que são de gestão própria e direta dos municípios, quanto às receitas de transferências, que dependem diretamente de repasse federal ou estadual.

A defesa ressalta que a Prestação de Contas de Governo do exercício anterior ao que agora se examina fora aprovada pela Câmara Municipal do Recife, em 16/05/2023, nos termos da Resolução nº 2768/2022, levando em consideração que as fontes de receitas advindas das operações de crédito e



convênios firmados com a União e Estado são diretamente atingidas por eventuais restrições por parte do Senado Federal e por contingenciamentos orçamentários da União e do Estado.

Segundo o interessado, tendo em vista que não há certeza quanto ao recebimento das receitas provenientes de operações de crédito e convênios, caberia ao Município pleiteá-las e estar apto a recebê-las, embora não possa precisar a anuência do Governo Federal ou Estadual.

Dessa forma, refuta-se o apontamento relativo à superestimativa de arrecadação, argumentando-se que, diferentemente das receitas tributárias, as receitas provenientes de operações de crédito e de convênios dependem diretamente dos contratos firmados e da expectativa de contratação, e não de série histórica de arrecadação.

Não obstante as dificuldades, o gestor argumenta que as operações de crédito pleiteadas pelo Município do Recife detiveram substrato em leis específicas e procedimentos que tramitaram junto à Secretaria do Tesouro Nacional, de forma que a lei orçamentária municipal seria dotada de alto grau de previsibilidade.

Registrou-se, ademais, que a auditoria reconheceu que houve melhoria na capacidade de planejamento da receita, especialmente a partir do exercício financeiro de 2019, o que evidenciaria uma evolução na metodologia de planejamento efetivo e de longo prazo, resultando uma previsão mais realista para o exercício de 2021.

O gestor interessado defendeu que a Lei Orçamentária contém apenas uma previsão de arrecadação e definição dos gastos que ocorrerão no exercício financeiro subsequente, o que implicaria reconhecer que seu cumprimento tem por base uma estimativa, que não necessariamente será idêntica ao texto legal aprovado.

Destarte, a existência de mecanismos que possibilitem ajustar a execução orçamentária seriam imprescindíveis à gestão administrativa, a exemplo dos créditos adicionais, previstos nos arts. 40 a 46 da Lei Federal nº 4.320/64.

Segundo a defesa apresentada, o Relatório de Auditoria não registra nenhuma infração a preceito legal ou constitucional por parte da Prefeitura do Recife, em relação à abertura de créditos adicionais, os quais estariam



em conformidade com as disposições contidas no art. 167, inciso V, da Constituição Federal; em consonância com a Lei Federal nº 4.320/1964 e expressamente amparada nos arts. 8º e 9º da Lei nº 18.767/2020 – Lei Orçamentária Anual do Município do Recife de 2021.

No que pertine ao apontamento da auditoria referente à abertura de créditos adicionais, o gestor interessado sublinha que no exercício de 2021 não havia uma padronização acerca das fontes de recursos. Nesse sentido, o Município do Recife teria levado em consideração as informações dispostas no Balanço Patrimonial, que identificou um superávit no ano anterior.

Por fim, a defesa reconhece a falha relativa à ausência de documentação na Prestação de Contas do Município, em desacordo com a Resolução TC nº 147/2021. Como resultado, os decretos relativos à abertura de créditos adicionais teriam sido anexados, no intuito de sanar a irregularidade apontada.

A partir dos autos, tem-se que a Lei Orçamentária Anual estimou que a receita do Município do Recife corresponderia a R\$ 6.142.000.000,00, ao passo que ao final do exercício em exame identificou-se um valor arrecadado de R\$ 6.133.282.433,83, razão pela qual é possível reconhecer que houve uma estimativa de valores relativamente aproximada quando da sua elaboração.

Do mesmo modo, também é possível identificar grau de acerto no tocante à previsão de receita arrecadada e a despesa realizada do Município de Recife, que correspondeu a R\$ 5.812.387.233,63.

No entanto, a auditoria identificou falha na previsão da receita de capital, já que as estimativas foram muito maiores do que os percentuais efetivamente arrecadados, o que implica reconhecer que houve um planejamento deficiente com relação à capacidade de arrecadação dessas receitas pelo Município.

Em razão do histórico de previsões superestimadas das receitas de capital, entendo que a impropriedade enseja recomendação para que o Município do Recife aperfeiçoe a metodologia de cálculo nesse mister.

Tendo em vista que a auditoria apontou inconsistência entre os valores das despesas municipais que foram registrados no Sistema Tome Conta e os



que constam do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, convém ao gestor municipal corrigir eventuais distorções nas informações alimentadas nos sistemas de controle.

O Relatório de Auditoria observou que o art. 8º da Lei Municipal nº 18.767 /2020, aqui designada LOA/2021, autorizou previamente a abertura de créditos suplementares até o valor correspondente a 15% da despesa fixada.

Nesse sentido, o percentual estaria de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que em seu art. 26, na Seção III, dispõe sobre a abertura de créditos adicionais suplementares, de até 15%, do total dos orçamentos.

No entanto, a auditoria identificou que o art. 9º da LOA/2021 exclui os créditos suplementares do referido limite, o que decerto contraria o art. 167, inciso VII, da Constituição da República, que veda a concessão de créditos ilimitados.

Nesse sentido, trata-se de um dispositivo inapropriado para regular a abertura de créditos suplementares, uma vez que na prática a lei os deixou sem balizas.

Considerando o limite previsto de até 15% da despesa fixada (R\$ 6.142.000.000,00), tem-se que a abertura de créditos adicionais deveria corresponder ao valor total de R\$ 921.300.000,00.

De acordo com a Prestação de Contas apresentada, foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 799.048.102,42, o que corresponde a 13,01% da despesa fixada. Nesse sentido, não foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo.

Além disso, observa-se que o Município do Recife apresentou documentação relativa à abertura de créditos adicionais, nos termos do que dispõe a Resolução TC nº 147/2021.

Contudo, identificou-se que R\$ 2.000.263.440,54 corresponderiam a créditos suplementares, abertos com fundamento no art. 9º da LOA, e que representam mais do que o dobro do limite de 15% fixado no art. 8º do mesmo referido diploma legal.



A auditoria identificou que a memória de cálculo relacionada ao excesso de arrecadação usado para a abertura de créditos adicionais não discrimina todas as informações pertinentes e necessárias à análise acerca das fontes de recursos, razão pela qual o controle contábil por fontes/destinação de recursos merece ser aprimorado, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos para realização de despesas, no sentido de evitar obrigações sem lastro financeiro.

Destarte, além de observar um limite razoável para abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, o Município do Recife deve afastar da LOA dispositivos que ampliem ilimitadamente a abertura de créditos suplementares.

Por outro lado, a auditoria ressaltou o resultado superavitário de R\$ 320.895.200,20 e não teceu críticas ao cronograma mensal de desembolso, nem identificou nenhum estranhamento entre as receitas e despesas, o que demonstraria que o objetivo a que se destina a Programação Financeira foi alcançado.

Conclusivamente, **tem-se que os apontamentos destacados pela auditoria quanto à gestão orçamentária são insuficientes, por si sós, para macularem as contas em análise.**

Entendo, outrossim, que as irregularidades identificadas merecem ser remetidas ao campo das recomendações, à luz do que dispõe o art. 8º combinado com o art. 14 da Resolução TC nº 236/2024.

2. FINANÇAS E PATRIMÔNIO

O Relatório de Auditoria identificou um Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, o que evidenciaria um ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos.

Além disso, a equipe técnica apontou que o Balanço Patrimonial do Município apresentava registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados.



Segundo a defesa, o controle contábil por fonte/aplicação de recursos no âmbito do Município do Recife estaria em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que conteria previsão acerca de fontes deficitárias, não ocorrendo neste caso, qualquer anormalidade, tendo em vista que o superávit/déficit seria apurado a partir de todas as fontes disponíveis.

Nesse sentido, as deficiências identificadas pela auditoria não implicariam qualquer irregularidade, notadamente porque o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público não dispunha sobre a obrigatoriedade de apresentação de notas explicativas dos itens previstos no Balanço Patrimonial, razão pela qual defende-se que não teria havido qualquer ineficiência por parte do Município do Recife no controle contábil, tendo em vista o efetivo cumprimento de todas as normas aplicadas ao tema em questão.

Quanto aos apontamentos da auditoria relacionados às Provisões Matemáticas Previdenciárias, a defesa inicialmente argumenta que foram observados todos os normativos do Ministério da Previdência Social, em especial o art. 17, §3º, da Portaria MPS nº 403/2008.

Destarte, as Provisões Matemáticas Previdenciárias apuradas no Parecer Atuarial teriam sido corretamente registradas no Balanço Patrimonial e corresponderiam ao valor líquido das prestações dos benefícios concedidos e a conceder.

Por fim, a defesa reforça que apesar de o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público não estabelecer qualquer exigência quanto à demonstração da memória de cálculo das reservas matemáticas em nota explicativa do Balanço Patrimonial, o Município do Recife teria apresentado todas as movimentações das provisões previdenciárias.

A partir dos autos, observa-se que a auditoria se reportou à evolução do superávit financeiro do Município do Recife, que passou de R\$ 1.655.559.793,73, em 2020, para R\$ 2.092.629.318,25, em 2021, implicando melhora de 18%.



Ponderou-se que o resultado superavitário estaria relacionado ao também crescimento registrado em fonte ligada ao RPPS (Recursos Próprios do Sistema Previdenciário do município), que correspondeu ao montante de R\$ 1.647.331.171,47.

Por outro lado, a auditoria acertadamente apontou que existiam saldos negativos relacionados às seguintes fontes elencadas no Balanço Patrimonial:

1. Fonte 112 - Educação - Compl. Limite Constitucional, no valor de R\$ 272.851.686,29;
2. Fonte 121 - Recursos da CIP, no valor de R\$ 3.147.163,35;
3. Fonte 135 - Taxas de Resíduos Sólidos Domiciliares, no valor de R\$ 9.481.278,26.

Tais falhas revelam ineficiência no controle contábil das fontes/aplicação de recursos, cuja repetição tem sido apontada em sequenciadas prestações de contas de governo do Município do Recife, sendo passível de correção.

Por outro lado, os ativos do Município somaram R\$ 6.016.826.086,78, dos quais R\$ 3.758.820.306,98 dizem respeito aos ativos circulantes e R\$ 2.258.005.779,80 referem-se aos ativos não circulantes.

Segundo a auditoria, a queda de 60% no valor do Ativo Não Circulante durante o exercício em exame deveu-se à diminuição do montante dos Créditos a Longo Prazo, cujo componente mais relevante é a Dívida Ativa Tributária (R\$ 147.910.276,86).

Relativamente à arrecadação da Dívida Ativa no exercício em análise, tem-se que esta correspondeu a R\$ 151.785.320,10, representando 1,18% do saldo em 31/12/2020 e correspondendo a um aumento de arrecadação em relação a 2020.

A auditoria reconhece, no entanto, que a mudança na metodologia de cálculo dos créditos tributários teria ocasionado um impacto no valor do Ajuste para Perdas de Créditos Tributários, e, de forma inversa, uma redução significativa no montante ajustado da Dívida Tributária:



A provisão para perdas estabelecida no percentual de 98,6% do saldo da dívida ativa indica que a gerência tributária previu que o município arrecadaria 1,4% da Dívida Ativa classificada no Ativo Não Circulante.

Este percentual se mostra coerente com o histórico de arrecadação desses créditos, demonstrado na Tabela 3.2.1.a, retratando uma expectativa mais realista de realização dessas receitas do que a que vinha sendo praticada até 2020.

Além da constituição da provisão, é pertinente analisar o critério de enquadramento dado pela contabilidade municipal para a expectativa de recebimento dos créditos da Dívida Ativa.

Verificou-se que 100% da Dívida Ativa foi classificada no Ativo Não Circulante do Balanço Patrimonial (doc. 6), considerando adequadamente o grau de incerteza intrínseco dessa condição.

A defesa indicou que o Município do Recife apresentou um superávit orçamentário, o que evidenciaria um controle disciplinar exemplar das contas públicas, além de um considerável decréscimo no saldo dos Restos a Pagar Processados, correspondente a 44,94% em relação ao exercício de 2020, o que significaria que o Município efetuara o pagamento (ou o cancelamento) de significativa parcela de despesas remanescentes dos exercícios anteriores.

Decerto, a auditoria relata um decréscimo de 44,94% em relação ao saldo dos Restos a Pagar Processados no exercício anterior. Não obstante, indica-se que o Poder Executivo não dispunha de recursos financeiros para suportar as despesas que ficaram pendentes de pagamento, inscritas como Restos a Pagar Processados, durante o exercício em exame.

Por outro lado, observou-se que o Passivo Não Circulante do Município vem apresentando uma tendência de crescimento a partir de 2017, ressaltando-se que grande parte dos referidos valores advém de Provisões de Longo Prazo do RPPS, cujo valor registrado em 2021 foi R\$ 2.682.825.427,38.

Destacou-se, por fim, que tais provisões foram calculadas de forma incorreta, o que teria implicado um passivo atuarial subestimado, evidenciando uma diminuição artificial das Provisões a Longo Prazo, na ordem de R\$ 4,5 bilhões.



Nesse aspecto, tem-se que o Município deve adotar as providências necessárias para corrigir os erros de registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias no Balanço Patrimonial, de forma a evidenciar corretamente o Passivo Atuarial do ente.

Assim, **as irregularidades destacadas no presente capítulo demandam medidas corretivas, incluindo-se o aprimoramento do controle contábil do Município**, a fim de evitar-se obrigações sem suporte financeiro, com o objetivo de salvaguardar o equilíbrio financeiro e fiscal da localidade.

Além de centrar seus esforços sobre essa categoria, tendo em vista o que determina a Resolução TC nº 142/2021, **entendo ser apropriada recomendação à gestão da Prefeitura**, para que se promova, por meio de normativos de controle interno pertinentes o aprimoramento do controle contábil por fontes/destinação de recursos, exigindo da contabilidade municipal que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas (art. 50, inciso II, da LRF), evitando, assim, que o Poder Executivo venha a contrair obrigações sem lastro financeiro (com posterior inscrição de Restos a Pagar), de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.

3. RESPONSABILIDADE FISCAL

Inicialmente, convém reforçar que, em razão do descontrole financeiro e fiscal advindo da pandemia, as Unidades Jurisdicionadas estavam inclusive dispensadas de reconduzir o gasto com pessoal ao limite estabelecido na LRF, diante da situação excepcional ocasionada pela COVID-19.

Ademais disso, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 178 /21, estabelecendo o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano do Equilíbrio Fiscal, que definiu regras para o reenquadramento dos gastos com pessoal em um período de 10 anos, a contar do exercício de 2023.

Não obstante, a auditoria positivamente apontou que tem havido significativa redução das despesas com pessoal nos gastos públicos do Município do



Recife, o que por certo possibilita a melhoria do patrimônio municipal por meio da aquisição ou produção de novos bens e da prestação de serviços aos cidadãos.

Por outro lado, o Relatório de Auditoria registrou a irregular inscrição de Restos a Pagar Processados, a serem custeados com recursos vinculados, sem que houvesse disponibilidade de caixa.

A defesa apresentada pelo Município do Recife ressalta que o valor incorretamente inscrito ao qual se reporta a auditoria corresponderia a R\$ 1.019,45, razão pela qual inexistiria materialidade relativa ao apontamento em questão, seja pela comprovada capacidade de pagamento com os recursos em aplicação financeira de curto prazo, seja pela irrelevância do valor envolvido.

Destarte, tem-se que o valor apontado não compromete o desempenho orçamentário, especialmente considerando que representaria apenas 0,00002% do valor de R\$ 6,14 bilhões previsto para o orçamento de 2021, razão pela qual **entendo que a irregularidade identificada no presente capítulo enseja recomendação para que a Prefeitura adote medidas efetivas no sentido de evitar a inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados, sem que haja disponibilidade de caixa.**

Merecem também ser corrigidos os erros de registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias no Balanço Patrimonial, de forma a evidenciar corretamente o Passivo Atuarial do ente, para que seja dada transparência sobre a situação patrimonial do RPPS e do ente aos participantes do regime, aos contribuintes e à sociedade.

4. PREVIDÊNCIA PRÓPRIA

Considera-se que o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) encontra-se em equilíbrio financeiro quando há equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações previdenciárias assumidas em cada exercício financeiro.

No que diz respeito ao equilíbrio financeiro da Previdência Própria do Município do Recife, a auditoria identificou um déficit de R\$ 202.657.931,69.



Além disso, a equipe de auditoria registrou um déficit atuarial correspondente a R\$ 4.512.970.050,19, o que implica reconhecer a necessidade de financiamento da dívida para pagar os benefícios relacionados ao exercício.

A defesa registrou que a Lei nº 17.142/2005 estruturou o Regime Próprio de Previdência Social do Município do Recife - RPPS, fixando os princípios, a forma de custeio, os benefícios e seus beneficiários, procedendo a segregação em massa, ao criar, em seu art. 33, o Fundo Financeiro - RECIFIN, atrelando a este todos os segurados admitidos até 16/12/1998. Por outro lado, o art. 32 da referida lei criou o Fundo Previdenciário - RECIPREV, vinculando a este todos os servidores que ingressaram no serviço público municipal a partir de 17/12/1998.

No entanto, argumenta-se que o RECIFIN já nascera deficitário, tendo em vista que as contribuições referentes aos servidores atrelados ao RECIPREV, assim como as de todos os novos servidores que ingressassem no Município estariam destinadas a compor a reserva financeira de custeio dos benefícios dos servidores a ele vinculados.

Dessa forma, defende-se que não poderia ser imputada ao Chefe do Poder Executivo a responsabilidade pelos sucessivos déficits previdenciários e atuariais.

Argumenta-se, ainda, que houve a adoção de medidas exitosas voltadas à diminuição do déficit financeiro e atuarial. Nesse sentido, registra que o Relatório de Auditoria deixou de mencionar exatamente a redução do aporte para cobertura do déficit ocorrida em 2021.

Segundo a defesa, as medidas adotadas pela gestão municipal, que promoveram uma revisão na segregação de massas dos Fundos RECIFIN e RECIPREV, ocasionaram a interrupção do crescimento do déficit, gerando uma economia na ordem de R\$4,77 milhões em 2021.

Decerto, as falhas agora identificadas comprometem a capacidade do RPPS de acumular recursos para honrar os pagamentos futuros dos benefícios previdenciários, prejudicando as finanças municipais, na medida em que os orçamentos futuros ficam cada vez mais comprometidos com a cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo Regime Próprio (art. 2º, §1º, da Lei Federal nº 9.717/98).



Por outro lado, não menos correto é o entendimento de que os déficits relacionados aos RPPS decorrem de contextos históricos e conjunturais de longos anos, permeando a quase totalidade dos municípios pernambucanos.

Além disso, o Relatório de Auditoria identificou que as alíquotas de contribuição dos servidores respeitaram os limites constitucional e legalmente estabelecidos, de acordo com o que preconiza o art. 2º da Lei Federal nº 9.717/1998 e o § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103 /2019.

Ressalte-se que todas as contribuições descontadas dos servidores municipais, assim como a parte patronal, foram repassadas de forma integral, conforme demonstra a auditoria (doc. 81, p. 116-117).

Dessa forma, amparando-me nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, **mantenho a irregularidade no campo das ressalvas e recomendações, conforme disciplina o art. 8º combinado com o art. 14 da Resolução TC nº 236/2024.**

Nesse mister, convém um parêntese para elucidar questão suscitada pela defesa do gestor, ora interessado, no que toca às determinações e recomendações expedidas em julgamentos de Prestação de Contas de Governo por parte deste Tribunal.

O art. 70, da Lei nº 12.600, de 14 de junho de 2004, Lei Orgânica do TCE /PE, contempla a competência deste Tribunal para emissão de Parecer Prévio, recomendando a rejeição ou aprovação, com ou sem ressalvas, das Contas de Governo dos Chefes do Executivo Estadual e Municipal, para apreciação final pelo Poder Legislativo respectivo.

No caso de julgamento que implique a emissão de Parecer Prévio, recomendando à Câmara Municipal a aprovação das contas, com ressalvas, situação análoga à agora em exame, este Tribunal também detém competência para determinar a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes, nos termos do art. 70, V, da mesma referida legislação.

Importa registrar, ainda, a respeito das determinações e recomendações, que este Tribunal evoluiu no seu entendimento conceitual, buscando o



aperfeiçoamento na formulação das deliberações por ele emitidas. Isso se deve à necessidade de que sejam cada vez mais racionais, viáveis, claras, objetivas, de maneira a trazerem resultados efetivos à administração pública, ao menor custo possível, através do monitoramento do seu cumprimento como forma de assegurar maior efetividade às ações de controle.

Nessa linha, foi expedida a Resolução TC nº 236, de 24 de abril de 2024, contendo as seguintes definições para as medidas a serem adotadas pelas unidades jurisdicionadas (art. 2º, incisos I a IV, da Resolução TC nº 236 /2024), quando constatadas situações que as ensejem, devendo refletir os fatos examinados no processo respectivo:

Art. 2º Para efeito desta Resolução, considera-se:

I - determinação: deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, imediata ou em prazo fixado, de providências concretas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares;

II - recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo;

III - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre a ocorrência de inconstitucionalidade, ilegalidade e irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas, com o objetivo de induzir a prevenção de situações futuras análogas, podendo ser agravante de responsabilidade, no caso de reincidência dos agentes públicos;

IV - monitoramento: procedimento utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas determinações e os resultados delas advindos.

Nesse sentido, as recomendações expedidas por este Tribunal visam ao aprimoramento da gestão administrativa, estadual ou municipal, relativamente a impropriedades ou quaisquer outras faltas de natureza formal, ou ainda a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao Erário.

As recomendações voltam-se aos atos dotados de discricionariedade por parte do gestor público, ao passo que as determinações elaboradas por este Tribunal decerto revestem-se de obrigatoriedade e o atraso no cumprimento



de tais medidas, ou o descumprimento não justificado delas, implica responsabilização, nos moldes do entendimento pronunciado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 1.131/2009, nº 1.171/2014 e nº 600/2019) e do art. 69, *caput*, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

A análise das contas sob exame, que se debruça sobre o exercício de 2021, decerto ampara-se no fato de que ainda eram percebidos os efeitos da pandemia provocada pela disseminação do novo Coronavírus.

Também convém destacar que se trata do primeiro ano de gestão do interessado, situação que tem sido cuidadosamente considerada por este Tribunal de Contas.

Entretanto, o que se observa é que, não obstante as dificuldades inerentes ao momento enfrentado, o Relatório de Auditoria não apontou nenhuma irregularidade grave, notadamente no que pertine à gestão da saúde e da educação.

Nesse sentido, relatou-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram corretamente aplicados.

Relativamente às previsões de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, a auditoria registrou o cumprimento às disposições contidas no art. 212, *caput*, da Constituição da República.

Observou-se, ademais, que o percentual de 82,99% dos recursos do FUNDEB foi aplicado na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em respeito aos preceitos do art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2020, o que implica reconhecer que houve esforço no sentido de dirimir o impacto da realidade pandêmica sobre a Educação.

Por fim, cumpre registrar que, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) – Lei Federal nº 12.376/2010, precisamente do seu art. 22, *caput* e § 2º, na interpretação das normas sobre gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e, quando for necessário aplicar sanções, devem ser consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes que o caso apresenta.

Destarte,



VOTO pelo que segue:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ORÇAMENTO PÚBLICO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO. REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. RESPONSABILIDADE FISCAL. VISÃO GLOBAL.

1. Constatada a observância aos limites constitucionais e legais no repasse de duodécimos ao Legislativo Municipal, nos gastos com pessoal, no nível de endividamento, bem como no Ensino (manutenção e desenvolvimento do ensino e remuneração dos profissionais do magistério) e na Saúde Pública.
2. Verificou-se também que foram recolhidas, em sua totalidade, as contribuições previdenciárias (segurados e parte patronal) pertencentes ao exercício e devidas ao RGPS e ao RPPS.
3. Não obstante as falhas de controle na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, e à luz de um juízo de razoabilidade e proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos enseja Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas.

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

JOAO HENRIQUE DE ANDRADE LIMA CAMPOS:



CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria e da defesa apresentada;

CONSIDERANDO que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Educação (26,5% da receita vinculável em MDE; e 82,99% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica);

CONSIDERANDO a obediência do limite mínimo legal de aplicação da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde (23,40%);

CONSIDERANDO ainda a observância aos limites da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e do repasse de duodécimo à Câmara Municipal;

CONSIDERANDO que as contribuições previdenciárias (segurados e patronal) foram integralmente repassadas para o RGPS e o RPPS, no exercício dessas contas;

CONSIDERANDO que se trata do primeiro ano de mandato da gestão;

CONSIDERANDO que o Município estava em estado de calamidade pública em virtude da Pandemia decorrente do Coronavírus, por força do Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e do Decreto Legislativo Estadual nº 9/20;

CONSIDERANDO a análise global, demandada nas contas de governo, e à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade;

CONSIDERANDO que as falhas apontadas pela auditoria ensejam recomendações;

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, inciso I, combinados com o art. 75, bem como com os arts. 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o art. 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Recife a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). JOAO HENRIQUE DE ANDRADE LIMA CAMPOS, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2021

RECOMENDAR, com base no disposto no art. 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 8º combinado com o art.



14 da Res. TC nº 236/2024, ao atual gestor do(a) Prefeitura da Cidade do Recife, ou a quem o suceder, que atenda a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Com respeito às normas de controle correlatas, em especial ao art. 12 da LRF, aperfeiçoar a metodologia de cálculo utilizada na previsão da receita de capital, de forma a evitar previsões superestimadas que acarretem incertezas e frustrações no tocante ao desenvolvimento das ações administrativas que podem ser prejudicadas, além de comprometer a política fiscal do Município.
2. Assegurar a consistência das informações sobre a despesa municipal, prestadas aos órgãos de controle, em atenção às normas de controle contábil e ao Princípio da Transparência.
3. De acordo com a realidade municipal, por meio de análise criteriosa da execução dos orçamentos anteriores, para receitas e despesas (registros contábeis e demonstrativos pertinentes dos últimos quatro anos), definir no Projeto de Lei Orçamentária um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo, através de decreto, sem descaracterizar o orçamento como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária, em observância ao disposto no art. 167, inciso VII, da CRFB/1988.
4. Apresentar em notas explicativas as devidas justificativas a respeito dos saldos negativos em contas do Quadro de Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial, de modo a tornar mais transparente à sociedade tais informações contábeis, zelando pelo Princípio da Transparência.
5. Promover, por meio de normativos de controle interno pertinentes, o aprimoramento do controle contábil por fontes/destinação de recursos, exigindo da contabilidade municipal que seja considerada a suficiência de saldos em



cada conta para realização de despesas (art. 50, inciso II, da LRF), evitando, assim, que o Poder Executivo venha a contrair obrigações sem lastro financeiro (com posterior inscrição de Restos a Pagar), de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município, em atenção ao disposto no art. 1º, § 1º, da LRF e às orientações contidas na Resolução TCE-PE nº 142, de 29/09/2021.

6. Corrigir os erros de registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias no Balanço Patrimonial, de forma a evidenciar corretamente o Passivo Atuarial do ente, visando a dar a devida transparência sobre a situação patrimonial do RPPS e do ente aos participantes do regime, aos contribuintes e à sociedade, em observância ao disposto nos arts. 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

É como 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 %	26,45 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26	Recursos do FUNDEB	Mínimo 70,00 %	82,99 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	23,40 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	44,12 %	Sim
	Repasse do	CF/88, caput do art. 29-A	Somatório da receita	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;		



Duodécimo	duodécimo à Câmara de Vereadores	(redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	tributária e das transferências previstas	IV - 4,5% para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	R\$ 164.553.943,72	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	21,72 %	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)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com 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)	25,64 %	Sim
				No mínimo,		



Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	15,94 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	14,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

PROCESSO RETIRADO DE PAUTA NA SESSÃO DO DIA 23/11/2023.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 26/11/2024.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.