



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

11ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 11/04 /2023

**PROCESSO TCE-PE N° 22100390-3**

**RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO**

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

**EXERCÍCIO:** 2021

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

### **INTERESSADOS:**

ANGELO RAFAEL FERREIRA DOS SANTOS

PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-PE)

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

## RELATÓRIO

Trata-se da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Sertânia, Sr. Angelo Rafael Ferreira dos Santos, relativas ao exercício financeiro de 2021, para efeito de emissão de Parecer Prévio por parte deste Tribunal de Contas, na forma prevista no art. 31, §§ 1º e 2º, e art. 71, inciso I, c/c o art. 75, da Constituição Federal; bem como no art. 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

A presente prestação de contas foi enviada por meio do sistema eletrônico desta Corte, e-TCE-PE, em atendimento à Resolução TC nº 11 /2014, que disciplina a implantação da modalidade processual prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo e de Gestão. Assim sendo, as referências às peças integrantes do processo foram feitas com base na numeração recebida no referido sistema, a menos que diferentemente do indicado.

Cumpre destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo, previstos para a saúde e a educação e, máximo, para as despesas com pessoal.



Sendo assim, o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas apenas aqueles relativos à atuação governamental do Chefe do Executivo Municipal, essenciais à emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas, opinativo técnico-jurídico que irá subsidiar o julgamento político a cargo do Legislativo.

Portanto, tal análise não se confunde com as contas de gestão daqueles que administram e gerenciam dinheiros, bens e valores públicos a que se refere o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e art. 30, inciso II, da Constituição Estadual, submetidas a julgamento pelo Tribunal de Contas, consubstanciado em deliberação que terá eficácia de título executivo, quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (sanção), conforme art. 71, § 3º, da Constituição Federal e art. 30, § 3º, da Constituição Estadual.

Por fim, cabe destacar que a análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas pela Chefe do Poder Executivo Municipal ou o seu julgamento pela Câmara Municipal não eximem de responsabilidade os administradores - inclusive o Prefeito, quando ordenador de despesa - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do Município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os artigos 29, § 2º, e o 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Da análise dos autos, a área técnica do TCE/PE emitiu Relatório de Auditoria (doc. 88), o qual, na Tabela 1.b - Limites Constitucionais e Legais (p. 8 e 9) evidencia o descumprimento dos seguintes limites ali consignados, conforme listado a seguir:

Especificação	valor (R\$) ou limite legal (%)	Fundamentação Legal	% ou valor aplicado (R\$)	situação
Despesa Total com Pessoal	54% da RCL	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	57,98%	Descumprimento

O Relatório de Auditoria (doc. 88 - item 1, pp. 6 e 7) conclui pelas seguintes irregularidades e/ou deficiências [ID], relacionadas à (ao):

- **Orçamento (Capítulo 2)**

- [ID.01] LOA com receita de capital superestimada, não correspondente à real capacidade de arrecadação do município (Item 2.1).
- [ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.1).
- [ID.03] 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).



- [ID.04] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).
- [ID.05] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).
- [ID.06] 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 descharacteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).
- [ID.07] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 271.559,07, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).
- [ID.08] Balanço Orçamentário com imprecisão de registro, não representando com fidedignidade a movimentação orçamentária do município (Item 2.3).

- **Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)**

- [ID.09] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, apesar de justificativas em notas explicativas, às quais não atenuam o ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).
- [ID.10] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias não foram apuradas corretamente (Item 3.3.1).

- **Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)**

- [ID.11] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2).
- [ID.12] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

- **Previdência Própria (Capítulo 8)**

- [ID.13] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -5.108.474,05, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).
- [ID.14] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 249.569.467,61 (Item 8.2).



Devidamente notificado do teor do Relatório de Auditoria (RA), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), o interessado apresentou defesa escrita (doc. 97).

Vieram-me os autos. É o relatório.

### **VOTO DO RELATOR**

Passo à análise das irregularidades e/ou deficiências apontadas pela auditoria, em confronto com os argumentos apresentados pela defesa.

- **Orçamento**

- **[ID.01] LOA com receita de capital superestimada, não correspondente à real capacidade de arrecadação do município (Item 2.1).**

A equipe técnica desta Corte verificou que a Receita Orçamentária de Capital constante na Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal nº 1.716/2020 - doc. 44) foi superestimada, obtendo um Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA) de 0,22 decorrente de uma previsão de R\$ 5,15 milhões e arrecadação de R\$ 1,15 milhões.

A respeito destas questões, a defesa argumenta a necessidade de considerar que se tratou de exercício assolado pela pandemia da COVID-19, razão pela qual diversas previsões orçamentárias não foram concretizadas, acarretando em uma receita de capital aquém da esperada.

**Análise:**

Verifico que as receitas de capital tiveram uma arrecadação ainda muito abaixo do previsto. A superestimativa da receita de capital tem sido a regra nas últimas cinco leis orçamentárias do município, como se constata no quadro a seguir:

Exercício Orçamentário	% Receitas de Capital (arrecadada/prevista)
2017	2,6%
2018	25,5%
2019	25,6%
2020	13,7%
2021	22,4%

Fonte: Balanços Orçamentários do município, constantes nas respectivas prestações de contas e-TCE PE.



Entendo que, embora o orçamento seja uma previsão, podendo as receitas nele previstas não se concretizarem, como peça de planejamento deve ser elaborado de forma a projetar o mais fielmente a situação esperada; para tanto, deve levar em conta algumas premissas, entre as quais o histórico de arrecadação do município.

De acordo com o art. 12 da LRF:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Não se justifica o orçamento desconexo do desempenho arrecadatório do município demonstrado nos últimos exercícios, a menos que especificadas razões que supostamente explicariam a espera de um comportamento diferente daquele verificado em exercícios anteriores, sobretudo, quando a superestimativa da receita de capital vem se repetindo ano a ano, como bem evidencia o Relatório de Auditoria.

Apontamento mantido, passível de determinação, para que não mais ocorra em exercícios vindouros.

- **[ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.1).**
- **[ID.04] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).**

Registra a área técnica desta Corte que a programação financeira e o cronograma de desembolsos do município, instituídos pela Portaria nº 046-A /2020, e encaminhados na prestação de contas (doc. 21), se mostraram deficientes como instrumento de planejamento, haja vista não levar em conta as peculiaridades das receitas, como a sazonalidade de arrecadação do IPTU e das transferências correntes, e das despesas municipais, tais como o desembolso de 13º salário aos servidores.

Destaca a defesa que a elaboração da programação financeira e do cronograma de desembolso é complexa, e espera que seja reconsiderado o apontamento.

#### **Análise:**

As deficiências na elaboração dos demonstrativos em apreço prejudicam o controle eficiente e eficaz dos gastos públicos do município. Um dos objetivos da Programação Financeira é compatibilizar a realização de receitas com execução de despesas, correspondendo ao fluxo de caixa para o exercício de referência, enquanto o Cronograma Mensal de Desembolso consiste no desdobramento das dotações fixadas na LOA em



metas mensais de desembolso, com base na existência e efetivo ingresso de receitas.

Assim sendo, a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso permitem o controle do gasto público frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita. Tratam-se, portanto, de importantes instrumentos de gerenciamento de despesas públicas. Conforme determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo nono, ao final do bimestre deverá o município fazer a limitação de empenho caso a realização de receita não suporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Apontamentos mantidos, sendo passíveis de determinação, em conformidade com a jurisprudência desta Corte.

**- [ID.03] Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2).**

A equipe de auditoria aponta a ocorrência de inconsistência no valor da despesa executada informada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) (doc. 77) e aquele informado a este tribunal, disponibilizado no sistema informatizado “Tome Conta”, conforme tabela 2.2 b, demonstrada a seguir:

**Tabela 2.2a Comparativo das despesas registradas – Siconfi x Tome Conta  
2021 – Sertânia (em R\$)**

Despesas por Função	STN-Siconfi (a)	Tome Conta (b)	Diferença % (a-b)/a
Saúde	25.875.147,69(1)	27.266.634,82(2)	-5,38
Educação	28.487.755,63(1)	29.758.055,07(2)	-4,46
Urbanismo	10.568.066,73(1)	10.824.746,90(2)	-2,43

*Fontes:* (1)Siconfi, RREO, Anexo 02 (consulta realizada em 17/03/2022)

(2)Sistema Tome Conta, TCE-PE (consulta realizada em 06/06/22)

**Análise:**

Verifico que as despesas orçamentárias constantes no sistema informatizado “Tome Contas”, em pesquisa efetuada em 08/03/2023 ([despesas - Sertânia](#)), as inconsistências persistem, devendo ser ajustadas pelo gestor.

Em que pese mantida a irregularidade em questão, entendo merecedoras de determinação.

**- [ID.05] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).**

**- [ID.06] 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).**

Registra a área técnica desta Corte que a Lei Orçamentária Anual - LOA para o exercício de 2021 - Lei Complementar Municipal nº 1716/2020 (doc. 44) autorizou, em seu art. 8º, o Poder Executivo a abrir créditos suplementares diretamente por decreto até o limite de 40% do total da despesa. O § 1º do art. 8º da referida lei municipal, detalha despesas que, caso tenham créditos adicionais suplementares, não oneram o limite estipulado, tais como as do grupo pessoal e encargos sociais, assistência social, saúde e educação.

A auditoria destaca que tais dispositivos se revelam inapropriados, uma vez que ampliam significativamente a abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo, permitindo alterar parcela considerável do orçamento anual sem consultar o Legislativo, atentando à vedação constante no art. 167, inciso VII, da CF/1988.

O defendente aduz que a LOA seguiu os trâmites legais, sendo aprovada pelo Poder Legislativo, não havendo qualquer irregularidade; requerendo, desta forma, o afastamento da irregularidade.

### **Análise:**

Cabe destacar que, não obstante a Lei Federal nº 4.320/64, ao dispor sobre a possibilidade de autorização para abertura de créditos suplementares na própria lei orçamentária não haver fixado limites para tanto, ao lançar mão de tal permissivo legal, deve o legislador usar da razoabilidade na fixação do percentual de suplementação, bem como na definição daquelas despesas que dele estarão desoneradas, ou que terão margem de suplementação mais alargada, a fim de não tornar irrestrita a concessão de tais créditos, vedação imposta pelo art. 167, inciso VII, da Constituição Federal.

A despeito da definição na LDO e na LOA do limite e condições para a suplementação orçamentária diretamente pelo Executivo ter contado com o aval do Legislativo, tem razão a auditoria ao afirmar que a previsão legal de autorização do limite exagerado, sendo 40% para abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo, bem como a não inclusão no cômputo dos 40% de créditos adicionais de despesas do grupo pessoal e encargos sociais, assistência social, saúde e educação. Tais normas podem descharacterizar a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, deixando de submeter ao Legislativo significativas alterações do Orçamento.

Entendo pertinente expedir determinação, no sentido de evitar o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais, abstendo-se da inclusão de dispositivo inapropriado que amplie o limite real estabelecido, de forma a



não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e a não afastar o Legislativo de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução.

- [ID.07] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 271.559,07, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).
- [ID.08] Balanço Orçamentário com imprecisão de registro, não representando com fidedignidade a movimentação orçamentária do município (Item 2.3).

Aponta a equipe que a execução orçamentária do Município de Sertânia, no exercício de 2021, apresentou um resultado deficitário de R\$ 271.559,07, conforme demonstrado:

**Tabela 2.3a Execução Orçamentária, 2021 - Sertânia**

Descrição	Previsão / Autorização (R\$)	Arrecadação / Execução (R\$)	% Executado
Receita Orçamentária (A)	103.500.000,00(1)	101.067.025,28(2)	97,6
Despesa Orçamentária (B) (com alterações orçamentárias*)	103.500.000,00(1)	101.338.584,35(3)	97,9
Deficit de Execução Orçamentária (C = A - B)		-271.559,07	

*Fontes:* (1)Balanço Orçamentário (doc. 04)  
(2)Apêndice I deste relatório (Análise da Receita Arrecadada) 4)  
(3)Item 2.2 deste relatório (Despesa Realizada)

A defesa destaca que o referido déficit deu-se diante da queda de arrecadação orçamentária, em decorrência da crise provocada pela pandemia da COVID-19. Alega que a gestão desembolsou alto montante na área de saúde, tendo atingido o percentual de 28,64% neste ano. Cita o Processo TCE-PE nº 18100339-9, desta Corte, para demonstrar que a irregularidade em questão não tem condão para macular as contas do gestor.

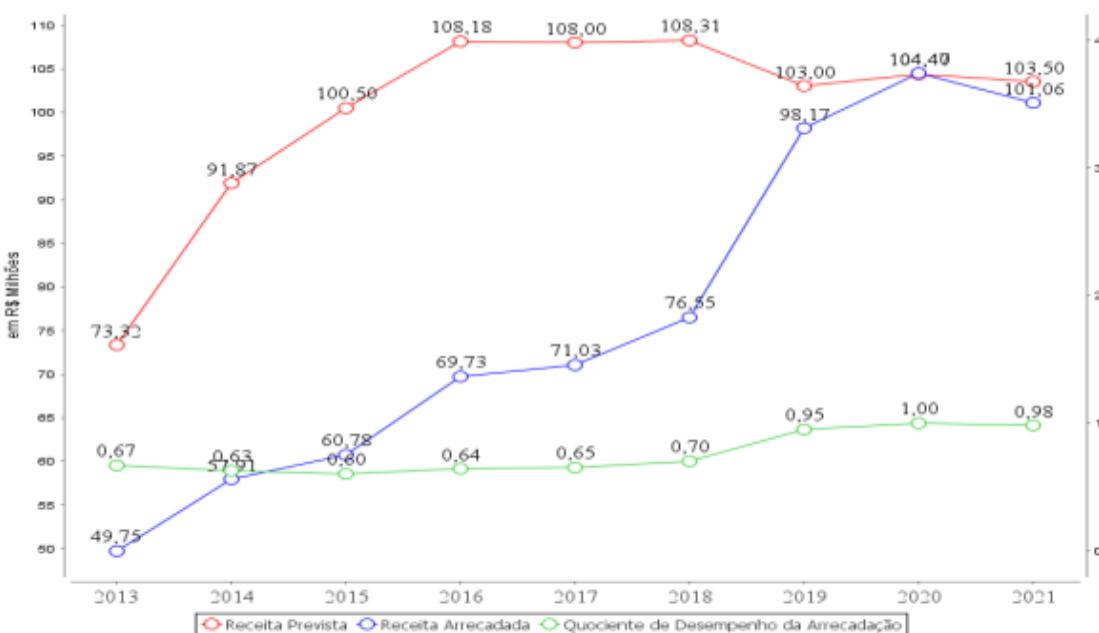
#### Análise:

No tocante à irregularidade apresentada pela auditoria quanto à imprecisão de registro no Balanço Orçamentário, verifico que não consta no item 2.3 do RA menções a respeito. Em razão do exposto, retiro o item [ID08] do rol de irregularidades.

Em relação aos argumentos do defendente acerca do aumento da despesa com saúde no exercício em virtude dos gastos necessários ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, verifico que também houve uma queda das receitas no exercício, como pode ser evidenciado no gráfico a seguir:



**Gráfico 2.1c Receita Prevista x Receita Arrecadada, 2013-2021 – Sertânia**



*Fontes:* (1) Receita Prevista 2021: Balanço Orçamentário (doc. 4); (2) Receita Arrecadada 2021: Apêndice I deste relatório - Análise da Receita Arrecadada; (3) Receita Prevista e Arrecadada de anos anteriores: Relatório de Auditoria do Processo de Contas de Prefeito do ano anterior.

*Obs.:* Os dados do gráfico consideraram as deduções da receita e as receitas intraorçamentárias.

No que atine aos precedentes invocados, tenho como pertinente registrar que, na apreciação das contas de governo, o que se faz é uma análise global; portanto, quando se busca tratamento similar com base em outros julgados, não se pode olvidar que a situação deve ser vista em um contexto. Destarte, ainda que os casos postos em comparação possam apresentar similaridade em um determinado aspecto, há que se considerar o cenário como um todo.

Uma dada irregularidade, a depender do contexto, pode ou não ser suficiente para macular as contas. Assim, se em uma situação não conduziu ao entendimento pela rejeição das contas, em outras circunstâncias, sobretudo quando considerada em conjunto com outra irregularidade de natureza grave, pode compor um cenário desfavorável, vindo a robustecer as razões para a tomada de decisão em sentido diverso, sem contudo significar tratamento desigual. Não por outra razão, resta infrutífera a técnica utilizada pelo Defensor de procurar isolar cada irregularidade e afirmar que cada uma, de per si, não é suficiente para ensejar a rejeição das contas.

Pelo exposto, o apontamento se mantém, ensejando ressalvas na deliberação para determinar que o Poder Executivo efetue controle efetivo com o intuito de evitar déficit de execução orçamentária nos próximos exercícios mediante verificação constante dos instrumentos de planejamento e controle, atentando para a necessidade de limitação de empenho nos casos em que a receita não se realizar conforme previsto no orçamento.

- **Finanças e Patrimônio**

- [ID.09] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, apesar de justificativas em notas explicativas, às



### **quais não atenuam o ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).**

A equipe de auditoria constatou, no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro (pág. 6 do doc. 6), a ocorrência de saldos negativos em diversas fontes, destacando a Fonte “Receitas Impostos Transferências de Impostos – Saúde”, no valor de R\$ 4.923.328,66, Fonte “Transferências do Sistema Único de Saúde - SUS/UNIÃO”, no valor de R\$ 1.317.361,32, e a Fonte “Transferências do Sistema Único de Saúde - SUS/ESTADO”, no valor de R\$ 76.611,92.

A defesa aduz que o demonstrativo contábil foi feito de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) ) – 8<sup>a</sup> Edição, aprovado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF n.<sup>o</sup> 06, de 18 de dezembro de 2018, e que o controle contábil é eficiente, evidenciando tanto os déficits quanto os superávits, conforme disciplina o Manual de Contabilidade.

#### **Análise:**

O fato de existirem valores divergentes no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, juntamente com os saldos negativos de fontes de recursos, demonstra a deficiência dos controles contábeis da Prefeitura.

Assim sendo, entendo cabível a determinação no sentido de aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município e melhorar a capacidade de pagamento imediato dos compromissos de curto prazo.

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

A equipe de auditoria registra, no Relatório, que a contabilidade computou, no Balanço Patrimonial de 2021 (doc. 6), o montante da provisão matemática de maneira inadequada (R\$ 18.030.377,20), divergente do valor apresentado constante na avaliação atuarial de 2021, com data-base de 31/12/2020 (R\$ 267.599.844,78).

A defesa traz o argumento, destacando que consta em nota explicativa a forma de cálculo da provisão, e que tal irregularidade não causou prejuízo ao erário.

#### **Análise:**



Em relação às Notas Explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (doc. 6, p. 16-18), verifico que as mesmas detalham o cálculo, cujos valores não foram registrados no Balanço Patrimonial.

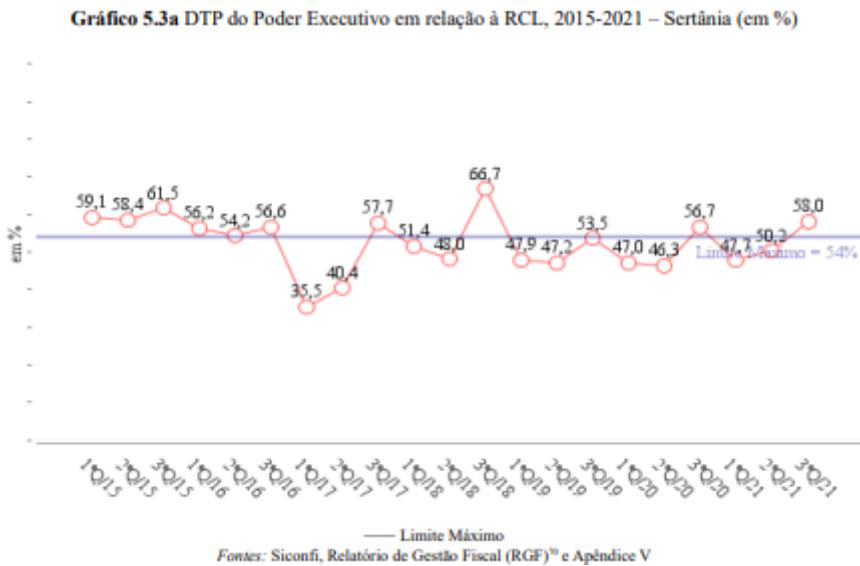
No tocante aos valores das provisões matemáticas previdenciárias, tenho a considerar que o cálculo dos valores das contas de reserva matemática e das respectivas contas redutoras é feito pelo atuário por ocasião da avaliação atuarial, devendo o balanço patrimonial refletir tal situação. No caso em questão, o registro contábil das provisões matemáticas financeiras estão subavaliadas, pois foram utilizados valores da avaliação atuarial anual de 2020.

Neste contexto, entendo que o apontamento relativo à defasagem ocorrida do registro contábil acarreta um balanço patrimonial em desacordo com Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) do Conselho Federal de Contabilidade (CFC); neste caso, a NBC-T nº 17 - Demonstrações Contábeis Consolidadas, como bem pontuou a área técnica em seu Relatório. Isso posto, sou pela expedição de determinação, para que a falha não volte a ocorrer em exercícios futuros.

- **Responsabilidade Fiscal**

- **[ID.11] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.2).**

Aponta a auditoria que a despesa total com pessoal do Poder Executivo de Sertânia, ao final do exercício de 2021 alcançou R\$ 53.072.112,40, correspondendo a 57,98% em relação à Receita Corrente Líquida - RCL do município, após cálculo efetuado pela auditoria ajustados por força dos Acórdãos T.C. nºs 355/18, 0936/18 e 42/2020, que considerou como dedução, despesas indenizatórias decorrentes de terço constitucional de férias. Tal percentual extrapolou o limite estabelecido no artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Registra em gráfico o seguinte comportamento do DTP ao longo dos exercícios:



Destaca a auditoria, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), que em seu art. 65, estabeleceu que:

"Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70; (grifos nossos)."

Destarte, a equipe de auditoria levou em consideração o § 3º do art. 15,

da Lei Complementar Federal nº 178/21, que suspendeu, para o exercício de 2021, a contagem dos prazos e as demais disposições do art. 23 da LRF, e complementa considerando que o art. 23 da LRF versa sobre os prazos para recondução da DTP aos limites legais e, também, sobre as sanções impostas ao Poder ou Órgão em caso de não reenquadramento da DTP aos limites. Enfatiza que os municípios, para o exercício de 2021, estão dispensados da obrigatoriedade de retorno da DTP aos limites (art. 19 e 20 da LRF).

A defesa argumenta que, conforme destaca o RA, o município teria prazo para retornar ao limite da LRF, uma vez que o descumprimento somente ocorreu no terceiro quadrimestre. entendimento já consolidado nesta Corte de Contas (Processo TCE-PE nº 18100716-2). Alega, por fim, que o prazo para recondução da DTP restou suspenso, solicitando que tal irregularidade seja afastada.

### Análise:

Destaco que o conteúdo apontado pela auditoria está focando o descontrole nos gastos com pessoal, que compromete a atuação do Poder Executivo na medida em que restringe a capacidade de alocar recursos em áreas importantes na implantação de políticas públicas voltadas a atender a



população. Tal aspecto vai de encontro aos Princípios da eficiência, interesse público e gestão fiscal responsável. Porém, em 2021, com a continuidade da Pandemia da COVID-19, e a decretação do estado de calamidade pública em âmbito federal e estadual, restou suspenso o prazo para recondução da Despesa Total com Pessoal aos limites impostos legalmente.

Apesar da suspensão do prazo para recondução da DTP, acolho a sugestão da auditoria e recomendo que o gestor do município busque reconduzir os gastos com pessoal aos níveis regulamentares da LRF.

**- [ID.12] Inscrição de Restos a Pagar Processados e não processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).**

Relata a área técnica desta Corte que, em 2021, a Prefeitura não deixou recursos vinculados suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar processados, no valor de R\$ 1.083.029,04, e em Restos a Pagar não processados, no valor de R\$ 68.201,16

Cita a equipe de auditoria o seguinte Acórdão do TCU a respeito da inscrição em restos a pagar:

Acórdão 2.033/2019 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Vital do Rêgo)

Finanças Públicas. Restos a pagar. Vedações. Princípio da anualidade orçamentária. Princípio da razoabilidade. A prática recorrente de elevada inscrição e rolagem de recursos orçamentários na rubrica de restos a pagar ofende os princípios da anualidade orçamentária e da razoabilidade, sendo incompatível com o caráter de excepcionalidade dos restos a pagar, contrariando o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição Federal, c/c o artigo 2º da Lei 4.320/1964

Cita,, ainda, que a inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

A defesa alega que o referido déficit ocorreu em virtude de diversas licitações referentes à convênios, cujos serviços o município fica aguardando a disponibilização do recurso financeiro por parte do concedente, para se concretizar a fase final da execução da despesa, ou seja, o pagamento. Anexa parte do mapa de engenharia anexo à prestação de contas, para comprovar seu argumento.

Destaca, ainda, a defesa, que o Município registrava, à época, R\$ 42.668.667,37 de disponibilidade de caixa, sendo os restos a pagar total (R\$ 1.151.230,20) correspondentes a 2,70% da disponibilidade de caixa.

Conclui a defesa solicitando que “diante do exposto, em defesa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, requer que seja afastada qualquer falha remanescente”.



## Análise:

Analizando a Resolução TC nº 147/2021 e seus anexos, verifico que o mapa de engenharia não consta como documento a ser disponibilizado na prestação de contas. Em todo caso, verificando a tabela constante na peça defensória, constato a inexistência de contratos cuja vigência ultrapasse o exercício de 2021. A defesa contesta o registro da auditoria levando em consideração que o montante inscrito em restos a pagar é baixo em relação à disponibilidade de caixa (2,7%). Verifico que o percentual de restos a pagar inscritos em relação à disponibilidade de caixa é de 2,9%, quando comparado com a disponibilidade de fluxo de caixa constante no Demonstrativo de Fluxo e Caixa (dos. 09). Desta forma, considero baixo o montante.

Há que se considerar que a inscrição de restos a pagar sem a existência de correspondentes recursos para lastreá-los constitui fato potencialmente comprometedor do desempenho do exercício seguinte, uma vez que serão necessárias receitas futuras para quitar dívidas passadas.

Apontamento mantido, merecedor de ressalvas e determinação.

### • Previdência Própria (Capítulo 8)

- [ID.13] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -5.108.474,05, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).
- [ID.14] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 249.569.467,61 (Item 8.2).

Registra a equipe de auditoria o agravamento do desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS, conforme demonstrado a seguir:

**Tabela 8.1 Resultado Previdenciário do RPPS, 2021 - Sertânia**

Descrição	Valor (R\$)
Receita Previdenciária <sup>117</sup> (A)	8.575.984,02
Despesa Previdenciária <sup>118</sup> (B)	13.684.458,07(1)
Resultado Previdenciário (C = A - B)	-5.108.474,05(2)

*Fonte: (1)Demonstração da despesa realizada do RPPS, segundo a sua natureza (doc. 38)  
(2)Demonstração da despesa realizada do RPPS, segundo a sua natureza (doc. 37)*

De acordo com a auditoria, o resultado previdenciário foi influenciado pela adoção de alíquota zero para contribuição suplementar do município em 2021.

A equipe verificou, ainda, a ocorrência do desequilíbrio atuarial no plano Previdenciário, de acordo com tabela:



**Tabela 8.2 Resultado Atuarial do RPPS<sup>122</sup>, 2021 - Sertânia**

Descrição	Valor (R\$)	Descrição	Valor (R\$)
Ativos Garantidores dos Comprimentos do Plano de Benefícios (A)	18.030.377,17(1)	Passivo atuarial (B=C+D+E)	267.599.844,78
		(C) Provisão matemática dos benefícios concedidos:	155.735.380,79(1)
		(D) Provisão matemática dos benefícios a conceder:	111.864.463,99(1)
		(E) Provisão matemática para cobertura de insuficiências financeiras asseguradas por lei:	0,00(1)
<b>Resultado atuarial (A – B) Deficit (-) / Superavit (+)</b>			<b>-249.569.467,61</b>

Fonte: (1)Apêndice XV deste relatório

A equipe registra que:

(...)Tal fato compromete a capacidade do RPPS de acumular recursos para honrar os pagamentos futuros dos benefícios previdenciários e prejudicam as finanças municipais na medida em que os orçamentos municipais futuros ficam cada vez mais comprometidos com a cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio (art. 2º, §1º da Lei Federal nº 9.717/1998).

Alega o defensor que procedeu ao acompanhamento rigorosamente de acordo com o estabelecido pelo atuário, e que o gestor não contribuiu para o desequilíbrio do Plano Financeiro do RPPS municipal. Traz ainda análise do TCU a respeito do RPPS, após realizar diagnóstico:

(...) Segundo o relator da fiscalização, ministro Vital do Rêgo, o déficit atuarial dos estados, DF e municípios, somado ao déficit da União preocupam. “**Os dados evidenciam o tamanho da crise fiscal que se delineia e o risco sistêmico que se disseminará com uma crise fiscal dos entes**”, disse. (grifo da defesa)

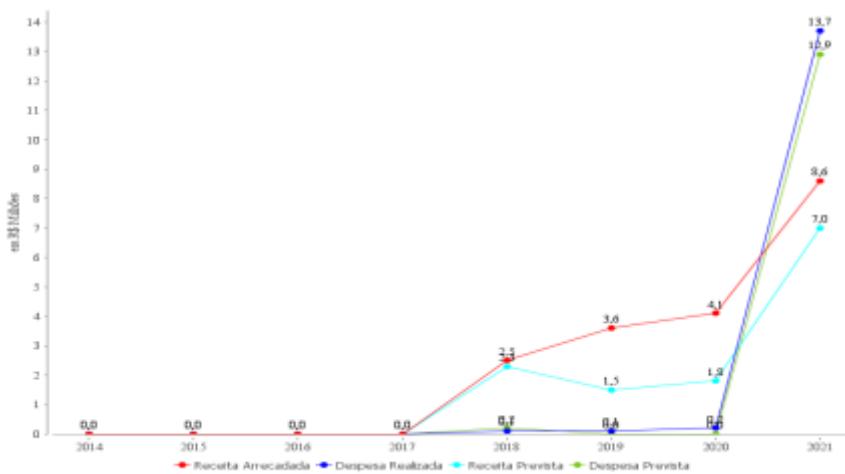
Finaliza argumentando que efetuou o recolhimento das contribuições previdenciárias, respeitando os limites legais quanto às alíquotas de contribuição.

### Análise:

Verifico em gráfico constante às fls 101 do RA (doc. 88), a seguinte situação quanto às receitas e despesas previdenciárias do RPPS do Município de Sertânia:



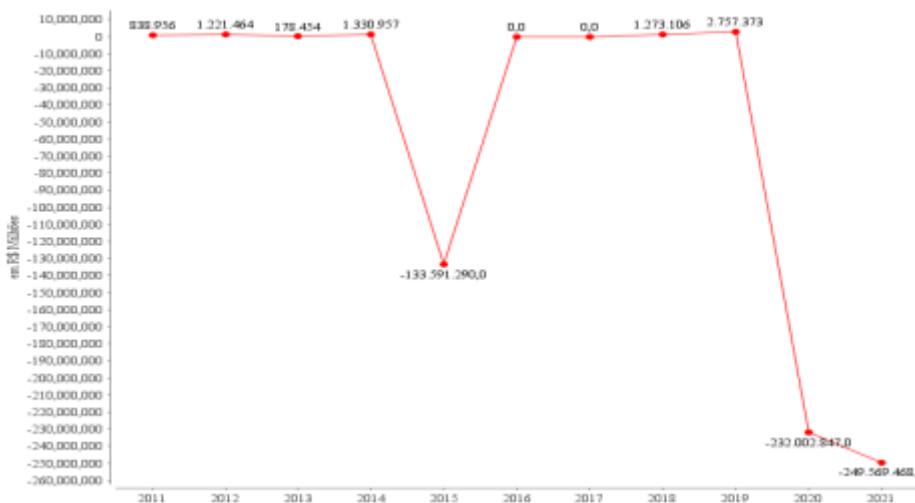
**Gráfico 8.1b Receita e Despesa Previdenciária – Previsão e Realização, 2014-2021 - Sertânia**

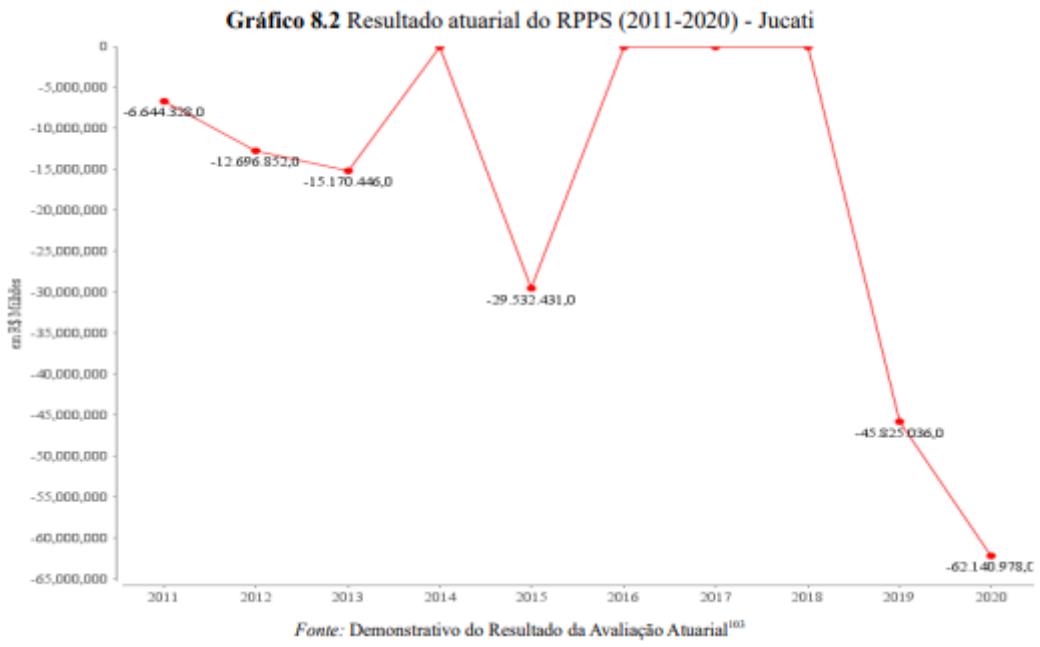


Fontes: Apêndice XIV e Relatórios de Auditoria 2015 a 2020, DRAA/2019, DRAA/2021.

Em análise do gráfico 8.2 (p. 103 do RA), constato o agravamento do resultado atuarial do RPPS de Sertânia:

**Gráfico 8.2a Resultado atuarial do RPPS (2011-2021) – Sertânia**





O agravamento dos déficits financeiro e atuarial do RPPS constitui-se em fator crítico para as finanças públicas. No caso do Plano Financeiro, é ainda mais esperado, na medida em que as receitas vão se tornando cada vez menores com a redução da massa de segurados. O déficit, anualmente gerado, é financiado por fontes do tesouro municipal até a extinção do plano, quando não houver mais segurados a ele vinculados.

Entendo que as deficiências persistem e são merecedoras de determinação para que haja acompanhamento da situação da previdência própria.

#### VOTO pelo que segue:

PARECER PRÉVIO. LIMITES.  
PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.  
PRINCÍPIO DA  
PROPORCIONALIDADE.

1. O TCE-PE ao apreciar as contas anualmente prestadas pelos prefeitos e pelo governador sob sua jurisdição (as denominadas "contas de governo") opina, mediante parecer prévio (art. 71, I, c/c art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, I e 86, §1º, III, da Constituição Estadual), para que a Casa Legislativa respectiva aprove ou reprove tais contas, levando em consideração, para tanto, o planejamento governamental, a gestão fiscal, as



políticas públicas executadas nas principais áreas de atuação governamental - saúde e educação -, além da situação previdenciária do órgão, da regularidade dos repasses obrigatórios (mormente os duodécimos), transparência pública e obediência aos limites constitucionais e legais, quando da execução do orçamento.

2. Pontual desconformidade em aspectos analisados, a depender da gravidade atribuída, pode ser relevada no contexto existente, para fins de recomendação de aprovação das contas, com ressalvas, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

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

**CONSIDERANDO** que a Despesa Total com Pessoal - DTP extrapolou, ao final do exercício, o limite estabelecido no artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (57,98% em relação à RCL);

**CONSIDERANDO** que restou suspenso o prazo para recondução da Despesa Total com Pessoal aos limites impostos legalmente devido à decretação do estado de calamidade pública em âmbito federal e estadual;

**CONSIDERANDO** que os limites constitucionais e legais restantes apreciados por esta Corte de Contas para a emissão do Parecer Prévio sobre as contas anuais de governo municipal foram cumpridos;

**CONSIDERANDO** que as falhas remanescentes após a análise da defesa, no contexto em análise, não revelam gravidade suficiente para macular as contas, devendo ser encaminhadas ao campo das determinações para adoção de medidas para que não voltem a se repetir em exercícios futuros; e,

**CONSIDERANDO** que cabe a aplicação, no caso concreto, dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como os postulados da segurança jurídica e da uniformidade dos julgados;

**Angelo Rafael Ferreira dos Santos:**



**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 Sertânia a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Angelo Rafael Ferreira dos Santos, relativas ao exercício financeiro de 2021.

**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 Sertânia, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária de Capital, que tem sido sistematicamente superdimensionada ao longo dos últimos anos, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário;
2. Elaborar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso baseado em estudo técnico-financeiro dos ingressos e dispêndios municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas e saídas de recursos e melhor programar a compatibilização entre ambas, abstendo-se de estabelecer tais instrumentos de planejamento e controle por mero rateio dos montantes anuais estimados;
3. Evitar o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais, como a que ocorre com a previsão de livre alteração para dotações com significativo peso no orçamento, o que pode afastar o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução;
4. Diligenciar para que não haja déficit de execução orçamentária nos próximos exercícios mediante verificação constante dos instrumentos de planejamento e controle, atentando para a necessidade de limitação de empenho nos casos em que a receita não se realizar conforme previsto no orçamento;
5. Adotar medidas de controle voltadas a melhorar a capacidade de pagamento dos compromissos de curto



prazo e prevenir a assunção de compromissos quando inexistirem recursos para lastreá-los, evitando a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos para sua cobertura;

6. Atentar para o que prescrevem os Acórdãos T.C. nºs 355 /2018, 0936/18 e 42/2020, quanto da realização dos cálculos dos limites de despesas total com pessoal do município; e,
7. Analisar a viabilidade do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, a fim de assegurar o equilíbrio do regime próprio. Caso o plano de amortização não seja viável, a gestão municipal deverá estudar alternativas, como a necessidade de segregar a massa de segurados, mediante um estudo técnico atuarial, comprovando a viabilidade orçamentária e financeira da medida, inclusive quanto ao atendimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

1. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta, evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município; e,
2. Reconduzir os gastos com pessoal aos níveis regulamentares da LRF, após o fim do período de Estado de Calamidade Pública decretado pelos Governos Federal e Estadual.

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 %	26,79 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	70,02 %	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 %	28,64 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	57,98 %	Sim
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 - 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)	21,00 %	Sim
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.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de	21,00 %	Sim



				contribuição do servidor)		
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.