



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

19ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA PRIMEIRA CÂMARA
REALIZADA EM 10/06/2025

PROCESSO TCE-PE Nº 24100486-0

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2023

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

INTERESSADOS:

ANGELO RAFAEL FERREIRA DOS SANTOS

PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de Sertânia**, relativas ao exercício financeiro de 2023, para a emissão do Parecer Prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo art. 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE). A Prefeitura teve como gestor do Município nesse período o **Sr. Ângelo Rafael Ferreira dos Santos**, Prefeito.

Cumprе 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 e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Da análise dos autos, foi emitido Relatório de Auditoria (doc. 65), que evidencia os seguintes **achados negativos de maior relevância** (doc. 65, p. 7-11):



- **ORÇAMENTO (Capítulo 2 do Relatório Preliminar):** a) programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso deficientes; b) Lei Orçamentária Anual (LOA) com previsão de um limite exagerado e de dispositivo inapropriado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento; c) abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos; d) déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 22.494.792,41, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas.
- **FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3 do Relatório Preliminar):** a) déficit financeiro de R\$ 12.475.648,99; b) 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; c) incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (liquidez imediata <1); d) incapacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses, contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques, etc. (liquidez seca <1).
- **RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5 do Relatório Preliminar):** a) relação Despesa Corrente/Receita Corrente maior que 95%; b) **Despesa Total com Pessoal (DTP)** acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), **tendo alcançado o percentual de 55,95%** da RCL no último quadrimestre; c) inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de caixa.
- **EDUCAÇÃO (Capítulo 6 do Relatório Preliminar):** realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício.
- **PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8 do Relatório Preliminar):** a) RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 7.077.009,99, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício; b) RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 254.845.770,57; c) ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS; d) não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial.
- **TRANSPARÊNCIA (Capítulo 9 do Relatório Preliminar):** nível “Intermediário” de transparência da gestão, conforme Levantamento Nacional de Transparência Pública (LNTP), evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações necessárias.

Devidamente notificado (docs. 66-67), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE) c/c o art. 146 do



Regimento Interno (Resolução TC nº 15/2010), ambos deste Tribunal, o interessado, **Sr. Ângelo Rafael Ferreira dos Santos**, apresentou **defesa escrita** (doc. 71), por meio de seu advogado, alegando, em resumo, que:

- Com relação à **programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso deficientes**: “o processo de elaboração da programação financeira e do cronograma de desembolso consiste em uma tarefa complexa, considerando que as prioridades quanto às alocações dos recursos podem ser modificadas ao longo do exercício financeiro”; “no exercício de 2023 houve uma grande dificuldade financeira nos municípios, decorrente, inclusive, da queda dos repasses do FPM, conforme amplamente divulgado na mídia”; excetuando-se o 2º e 5º bimestres, a previsão de receitas esteve sempre próximo da programação financeira; o cronograma de execução de desembolso divergiu da previsão apenas no 6º bimestre; “as falhas apontadas não são passíveis de rejeição de contas, devendo ser relevadas para o rol das recomendações”.
- Sobre a **LOA com previsão de um limite exagerado e de dispositivo inapropriado para a abertura de créditos adicionais**:
 - O Poder Legislativo Municipal seguiu “os ritos legislativos de análise e aprovação da norma apresentada, para, finalmente, ser sancionada pelo Chefe do Poder Executivo”.
 - A auditoria informa que “não foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo”.
 - Os citados subitens não devem ser empecilho à aprovação das contas prestadas.
- No que se refere à **abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos**:
 - analisando do Decreto nº 047/2023, verifica-se que “ocorreu um mero equívoco no lançamento dos R\$ 200.000,00 citados pela auditoria”, posto que “fora autorizada a suplementação, por superavit, no valor de R\$ 3.200.000,00 para a fonte “800”, entretanto, no ato do lançamento, só fora lançado R\$ 3.000.000,00 e os R\$ 200.000,00 restantes foi para a fonte “1 – Recursos Próprios”.



- Haveria recursos suficientes, autorizados pelo Poder Legislativo Municipal, dentro do percentual de 40% da despesa fixada aprovada na LOA, com fins de realizar a suplementação por anulação, “em valores superiores aos 200.000,00 considerados como irregulares pela auditoria”.
- Em que pese o equívoco, “não ocorreu dano ao erário, nem sequer se vislumbrou, porquanto inexistente, qualquer possibilidade de prática de atos de má fé, razão pela qual tal registro deve ser considerado como falha de cunho formal”, conclui a defesa.
- A respeito do **deficit de execução orçamentária** no montante de R\$ 22.494.792,41: “houve um equívoco da auditoria ao apresentar uma tabela com inconsistências, porquanto os demonstrativos oficiais constantes da Prestação de Contas em comento ratificam e representam os dados efetivamente realizados, sejam receitas ou despesas”; “o valor das Receita realizadas até o 6º bimestre de 2023 foi de R\$ 120.692.055,02, e não o valor de R\$ 116.531.853,24 apontado pela auditoria”, sendo o valor registrado no SICONFI o mesmo contido no Balanço Orçamentário do exercício em análise; e “por se tratar de falha de natureza contábil, o gestor não possui competência para opinar sobre tal matéria, razão pela qual não lhe pode ser imputada eventual falha na elaboração das referidas leis”.
- No caso do **deficit financeiro no valor de R\$ 12.475.648,99**: “compulsando o Balanço Patrimonial do Município para o exercício em comentário, verifica-se que foram registradas, através da Nota 33 das Notas Explicativas, as devidas justificativas para a situação posta”; e “em defesa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, requer que a falha em comento deve ser relevada para o rol das recomendações”, conclui o Defendente.
- Para o **saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas**, a defesa reconhece a existência de falhas contábeis relatadas pela auditoria e argumenta serem de cunho “formal, sem condão para macular as contas do gestor, razão pela qual requer que seja relevada para o rol das recomendações”.



- Em relação à **incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo e de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo (caixa, bancos, estoques, etc)**, sustenta a defesa que:
 - “houve uma oscilação na capacidade de pagamento imediato e de pagamento das dívidas de curto prazo”;
 - “a desaceleração da economia do país e o cenário de inflação provocam crises nas economias municipais”, com as despesas cada vez mais altas e as receitas não crescendo no mesmo ritmo, inclusive com quedas nos repasses do ICMS e do FPM;
 - e “a jurisprudência dessa Corte de Contas é pacífica no sentido de considerar a presente irregularidade como incapaz de macular as contas do gestor”.
- No que diz respeito à **relação Despesa Corrente/Receita Corrente maior que 95% e DTP acima do limite previsto na LRF**, o Defendente alega que:
 - “por se tratar de exigência nova, em fase de implantação, a gestão municipal procedeu com os ajustes para a adequação, fato que será devidamente apurado nos exercícios subsequentes”;
 - as alterações na LRF, trazidas pela Lei Complementar Federal nº 178/2021, em decorrência da situação de calamidade pública gerada pela pandemia do COVID-19, criou um regime de transição para os entes federativos que estavam acima do limite de gastos com pessoal ao término do exercício financeiro de 2021.
 - Considerando que o referido regime de transição atesta o cumprimento das disposições do art. 23 da LRF ao ente que estiver adimplente na forma estabelecida no art. 15 da LC nº 178/2021, não há o que se falar em penalização por descumprimento da LRF.
 - A Prefeitura Municipal de Sertânia terminou o exercício de 2021 com o percentual de 58,59% da RCL para os gastos com pessoal e, nos termos da LC nº 178/2021, teria que reduzir



10% do excedente a partir de 2023, o que resultaria na meta percentual de 58,14% ao final do exercício sob exame, quando alcançou 55,95% da RCL, em atendimento ao regime de transição estabelecido na mencionada Lei Complementar.

- **Quanto à inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de caixa,** segundo o Defendente:
 - quando se conclui o Processo Licitatório correspondente a cada obra, serviço ou fornecimento, objeto de convênio, faz-se necessário o empenhamento do valor do contrato celebrado com a empresa vencedora do certame, entretanto, a liquidação somente ocorre após a emissão do boletim de medição, relativo à parcela da obra efetivamente executada.
 - No caso de convênios, o Município “fica aguardando a disponibilização do recurso financeiro por parte do concedente, para se concretizar a fase final da execução da despesa, qual seja o pagamento”. Não havendo a disponibilização do recurso do convênio, a parcela da obra medida e liquidada passará para Restos a Pagar Processado – foi o que ocorreu em algumas situações elencadas na defesa (obras e serviços).
 - Outra situação é a dos contratos celebrados com respectivos valores devidamente empenhados, porém sem a realização do boletim de medição no período, inexistindo “atesto” de execução da parcela do convênio correspondente, razão pela qual tais despesas são inscritas em Restos a Pagar Não Processados ao final do exercício.
 - Embora tenha ocorrido tal situação, “não infringiu o art. 42 da LC nº 101/2000, dispositivo que veda a contração de despesas sem lastro financeiro, entretanto, válidas e tão somente para o último ano de mandato”.
- **Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro** – a respeito deste apontamento técnico, registra a defesa que, “inobstante tenha ocorrido excesso de despesas contabilizadas



em rubricas do FUNDEB e, naturalmente pagas com recursos próprios”, tais ocorrências não desvirtuaram a aplicação dos recursos vinculados.

- **Com referência à Gestão do RPPS**, argumenta a defesa que:
 - “(...) os recolhimentos obrigacionais do Município – contribuições dos servidores e patronais, foram rigorosamente cumpridas pela Prefeitura durante o exercício financeiro de 2023, ora sob análise”.
 - O desequilíbrio financeiro e atuarial “não adveio da falta de pagamentos de obrigações do Município, mas de questões macro, não vinculadas à ação administrativa local, a exemplo do que se observa com o Regime Geral de Previdência”.
 - Considerando os dados registrados pela auditoria, “nenhuma ação, atitude ou decisão do Defendente, enquanto atual gestor do Município, contribuiu para o desequilíbrio do Plano Financeiro do RPPS municipal”.
 - Sabe-se que “a grande maioria dos fundos previdenciários municipais, especialmente dos municípios de pequeno porte, apresentam problemas financeiros”. Os Municípios, em sua maioria, “não têm capacidade de gerenciar e manter os fundos de forma equilibrada financeiramente”.
 - Por fim, cita “análise abrangente produzida pelo Tribunal de Contas da União”, afirmando que há “(...) dificuldades do gestor para implantar a alíquota de contribuição suplementar, uma vez que necessita de aprovação de Lei Municipal por parte da Câmara de Vereadores” e “requer que seja relevada qualquer falha remanescente para o rol das recomendações”.
- **Relativamente ao nível “Intermediário” de transparência da gestão**, esclarece a defesa que “a gestão municipal, em trabalho contínuo no intuito de promover um governo transparente, tomou providências concretas para aprimorar o índice de transparência municipal, o que será devidamente identificado nas próximas avaliações”. Além disso, “a jurisprudência dessa Corte de Contas é pacífica no sentido de



considerar a presente falha como incapaz de macular as contas do gestor”.

É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Registre-se inicialmente que o presente Processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do Parecer Prévio pelo TCE/PE, com fins de dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), art. 2º, inciso II.

A auditoria destaca que os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, segundo Resolução TC nº 13/1996, compreendendo:

- a) Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- b) Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;
- c) Verificação quanto à conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como à observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;
- d) Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;
- e) Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.

Ressalte-se, ainda, que, conforme registrado também pela auditoria, a análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas pelo 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 arts. 29, § 2º, e 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Passo, então, à análise dos pontos elencados no Relatório de Auditoria em confronto com a defesa apresentada.

1. CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Em relação ao **cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais**, objeto das Contas de Governo sob exame, resta configurado o respeito aos seguintes:

- **Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores:** face à imaterialidade do valor a maior repassado (R\$ 2.318,78 a maior), a auditoria considerou cumprido o disposto no *caput* do art. 29-A, inciso I, da CRFB/88, pela Prefeitura de Sertânia (percentuais inferiores a 1%, a maior ou a menor, não têm sido considerados como desatendimento a este dispositivo legal). Os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal, em 2023, foram realizados tempestivamente até o dia 20 de cada mês (doc. 52), cumprindo o que preceitua o art. 29-A, parágrafo 2º, inciso II, da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000.
- **Dívida Consolidada Líquida (DCL):** o Município de Sertânia esteve, no exercício de 2023, dentro dos limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.
- **Gestão da Educação:** aplicou-se 27,63% da receita vinculável na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), assim como 72,40% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando os preceitos da Lei Federal nº 14.113/2020 (art. 26), que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).



- **Gestão da Saúde:** houve a aplicação de 30,76% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde, cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.
- **RGPS e RPPS:** o repasse das contribuições previdenciárias devidas (segurados e patronal) ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ocorreu de forma integral (doc. 65, p. 45-46). Do mesmo modo, as contribuições previdenciárias devidas (segurados e patronal) ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), pertencentes ao exercício, foram repassadas de forma integral, segundo a auditoria (doc. 65, p. 103-104), assim como as alíquotas de contribuição dos entes e de seus servidores respeitaram os limites constitucional e legalmente estabelecidos (doc. 65, p. 11).

Por outro lado, a auditoria identificou irregularidades e deficiências relativamente aos aspectos a seguir, que serão cotejadas com os argumentos apresentados na peça de defesa (doc. 71).

2. ORÇAMENTO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO

Após análise da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, a auditoria constatou falhas no planejamento governamental e na execução orçamentária e financeira elencadas no Relatório Preliminar (doc. 65, p. 7), sobre as quais o defendente não trouxe aos autos argumentos e documentos comprobatórios capazes de saná-las em sua totalidade. Ao contrário disso, reconhece algumas dessas impropriedades identificadas pela auditoria, não sanadas para o exercício de 2023, ao afirmar que:

- “o processo de elaboração da programação financeira e do cronograma de desembolso consiste em uma tarefa complexa, considerando que as prioridades quanto às alocações dos recursos podem ser modificadas ao longo do exercício financeiro”; e “as falhas apontadas não são passíveis de rejeição de contas, devendo ser relevadas para o rol das recomendações” (para a **programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso deficientes**).



- O Poder Legislativo Municipal seguiu “os ritos legislativos de análise e aprovação da norma apresentada, para, finalmente, ser sancionada pelo Chefe do Poder Executivo” (para a **LOA com previsão de limite exagerado e de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais**).
- Em que pese o equívoco, “não ocorreu dano ao erário, nem sequer se vislumbrou, porquanto inexistente, qualquer possibilidade de prática de atos de má fé, razão pela qual tal registro deve ser considerado como falha de cunho formal” (quanto à **abertura de créditos adicionais** sem a existência de fonte de recursos).
- Com relação ao **déficit de execução orçamentária** no montante de R\$ 22.494.792,41, “por se tratar de falha de natureza contábil, o gestor não possui competência para opinar sobre tal matéria, razão pela qual não lhe pode ser imputada eventual falha na elaboração das referidas leis”.
- No caso do **déficit financeiro no valor de R\$ 12.475.648,99**: “em defesa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, requer que a falha em comento deve ser relevada para o rol das recomendações”.
- Quanto ao **saldo negativo em contas do Quadro de Superávit /Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas**, é de cunho “formal, sem condão para macular as contas do gestor, razão pela qual requer que seja relevada para o rol das recomendações”.
- Em relação à **incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo e de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo (caixa, bancos, estoques, etc)**, “houve uma oscilação na capacidade de pagamento imediato e de pagamento das dívidas de curto prazo”; e “a jurisprudência dessa Corte de Contas é pacífica no sentido de considerar a presente irregularidade como incapaz de macular as contas do gestor”.

Dos autos, vejo que, no que diz respeito à **programação financeira**, a auditoria informa que foi deficiente, considerando que a simples divisão por 12 meses da receita total prevista na LOA não constitui metodologia



adequada, pois que as receitas não se comportam de forma proporcional e uniforme durante a execução orçamentária no transcorrer do exercício. Desse modo, a previsão de receitas nela considerada não refletiu a realidade da arrecadação municipal (doc. 65, p. 16).

No caso do **cronograma de execução mensal de desembolso**, a auditoria aponta que a previsão de desembolsos não refletiu a realidade dos pagamentos efetuados pelo Município (doc. 65, p. 21).

Importa registrar que, como explica a auditoria, considerando o fato de que a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso orientam a execução do orçamento, as deficiências em tais instrumentos podem ter dado causa a outras irregularidades identificadas, a exemplo do déficit de execução orçamentária, da incapacidade de pagamento de compromissos de curto prazo e da inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade financeira (doc. 65, p. 22-23).

Para corroborar, conforme registrado no ITD contido nos autos do Processo TCE-PE nº 21100360-8, a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso são instrumentos previstos legalmente, destinados a disciplinar o fluxo de caixa, “assegurando o controle do gasto público ante eventuais frustrações na arrecadação da receita”.

No que se refere à **LOA com previsão de um limite exagerado para abertura de créditos adicionais**, embora a Lei Federal nº 4.320/1964, ao dispor sobre a possibilidade de autorização para abertura de créditos suplementares na própria Lei Orçamentária, não tenha fixado limites para tanto, ao adotar tal permissivo legal (a exemplo do que está disposto no art. 4º, inciso II, da LOA/2023 do Município de Sertânia – Lei Municipal nº 258/2022), deve o legislador se utilizar do princípio 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, de modo a não tornar irrestrita a concessão de tais créditos, o que é vedado pelo art. 167, inciso VII, da Constituição da República, como bem registrado nos ITDs contidos nos autos dos Processos TCE-PE nºs 24100493-7 (Prestação de Contas de Governo – Exercício de 2023 – Prefeitura Municipal de Carnaíba) e 22100390-3 (Prestação de Contas de Governo – Exercício de 2022 – Prefeitura Municipal de Sertânia). Assim, também acolho a conclusão contida no ITD do Processo TCE-PE nº



23100568-4 (Prestação de Contas de Governo – Exercício de 2022 – Prefeitura Municipal de Carnaíba), a respeito do assunto:

O fato de haver participação do Poder Legislativo na elaboração da proposta orçamentária, aprovando o texto original sem contestação, dando cumprimento aos trâmites legislativos, por si só, não confere legalidade ao processo, pois, se assim o fosse, legitimaria qualquer projeto de lei, ainda que destoante da legislação, pela simples aprovação da Casa Legislativa. O próprio texto constitucional, em seu art. 166, admite emenda ao projeto de Lei Orçamentária se relacionada à correção de erros ou omissões ou aos dispositivos do texto do projeto. (Grifos meus).

No que diz respeito ao **déficit de execução orçamentária**, observo que essa irregularidade não se constitui novidade nos demonstrativos financeiros e orçamentários do Município, tendo **ocorrido em 03 dos últimos 06 exercícios financeiros do Município de Sertânia** (2021, 2022 e 2023 – Processos TCE-PE nºs 22100390-3, 23100609-3 e 24100486-0, respectivamente), sob a gestão do Interessado. **Entendo, pois, ser merecedora de reprimendas, requerendo o compromisso da gestão do Poder Executivo Municipal para que realize o devido controle, evitando déficit de execução orçamentária nos próximos exercícios, mediante verificação constante dos instrumentos de planejamento e controle**, tais como a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, atentando para a necessidade de limitação de empenho nos casos em que a receita não se realizar conforme previsto no orçamento.

Relativamente ao **déficit financeiro de R\$ 12.475.648,99** e ao **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**, de modo segregado, que também possibilitou inscrição de Restos a Pagar com insuficiência de caixa, lembro que dentre os pressupostos básicos da LRF estão o planejamento e o controle (inclusive de gastos, evitando o endividamento excessivo), na busca pelo equilíbrio das contas públicas. Para tanto, tal Lei exige, em seu art. 9º, *caput*, o necessário controle bimestral da arrecadação, bem como a limitação de empenho e de movimentação financeira, medidas a serem adotadas quando a arrecadação da receita não



ocorrer de acordo com o esperado (ITD contido no Processo TCE-PE nº 22100532-8, relativo à Prestação de Contas de Governo da Prefeitura de Catende – Exercício de 2021).

Além disso, como prescreve o art. 1º, §1º, da LRF, a "responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas", que deve ser buscado:

(...) mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Ressalto, ainda, que é dever da administração pública (seja na esfera federal, estadual ou municipal) zelar pelo efetivo exercício do controle interno, posto que tal exigência advém de normas contidas na Carta Magna de 1988 (arts. 31, *caput*, e 74), na Lei Federal nº 4.320/1964 (art. 76), na Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 59, *caput*), dentre outras, não constituindo nenhuma novidade legislativa. Portanto:

1. A imposição de um sistema coordenado de controles internos advém de um comando normativo constitucional (arts. 31, *caput*, e 74 da CRFB/88).
2. A inexistência de um controle interno adequado da execução orçamentária, financeira e patrimonial é capaz de acarretar irregularidades diversas na gestão da coisa pública (a exemplo das situações apontadas pela auditoria no caso sob exame).

Cabe, por oportuno, mencionar o entendimento expresso pelos autores Flávio da Cruz e José Osvaldo Glock sobre o Controle Interno nos Municípios, perfeitamente aplicável no caso concreto:

(...) **entre as obrigações e responsabilidades do gestor público, está a de exercer o controle dos controles, ou seja, de assegurar-se de que existem controles suficientes** e adequados para garantir [a salvaguarda do patrimônio; a confiabilidade dos sistemas contábeis, financeiros e operacionais; a otimização no uso dos recursos; a eficiência operacional; e a adesão às políticas e normas internas, à



legislação e às demais orientações dos órgãos de controle governamental], e essa missão é exercida, por delegação, através da unidade referida. (CRUZ, Flávio; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 26/28). (Grifos meus).

Entendo, assim, **ser cabível a recomendação 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 (art. 50, inciso II, da LRF), evitando contrair obrigações sem lastro financeiro (e 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 TC nº 142, de 29/09/2021.

Registro que algumas das deficiências constatadas – a exemplo da **LOA com previsão de um limite exagerado e de dispositivo inapropriado para a abertura de créditos adicionais** (exercícios de 2017, 2019, 2020, 2021 e 2022), assim como aquelas relativas à **programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso** (exercícios de 2019, 2020, 2021 e 2022), ao **déficit de execução orçamentária** (constatado em 2021 e 2022), à **incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo** de seus compromissos de até 12 meses (observada em 2017 e 2022) - foram **constatadas nas Prestações de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Sertânia, relativas aos exercícios de 2017 e 2019 a 2022**, período de gestão do interessado, conforme evidenciado nos Processos TCE-PE nºs 18100563-3, 20100392-2, 21100516-2, 22100390-3 e 23100609-3, com Pareceres Prévios publicados no DOE do TCE-PE em 15/02/2021, 03/03/2022, 30/11/2022, 13/04/2023 e 03/06/2024, respectivamente. Tais irregularidades, portanto, **se mantiveram no presente processo**.

Observo, por fim, que os **Pareceres Prévios emitidos** nos autos das **Prestações de Contas de Governo da Prefeitura de Sertânia**, relativas aos **exercícios de 2017, 2019, 2020 e 2021**, foram **publicados** no Diário Eletrônico do TCE/PE em 15/02/2021, 03/03/2022, 30/11/2022 e 13/04/2023, respectivamente, ou seja, bem **antes do encerramento do exercício de 2023**, oportunizando aos gestores municipais a ciência das **determinações e recomendações** lá contidas, de modo a adotarem as



providências cabíveis, com fins de evitar a permanência das mencionadas irregularidades, que já poderiam ter sido sanadas pela Administração do Município.

Do exposto acima, **entendo que as irregularidades constatadas no presente item persistem, entretanto, devem ficar no campo de novas determinações e recomendações**, à luz do disposto no art. 8º combinado com o art. 14 da Resolução TC nº 236/2024.

2. RESPONSABILIDADE FISCAL

No que concerne às irregularidades relativas à gestão fiscal - relação Despesa Corrente/Receita Corrente maior que 95%; DTP acima do limite previsto pela LRF; e inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de caixa -, **destaco os gastos com pessoal que alcançou o percentual de 55,95% da RCL no último quadrimestre/2023.**

Analisando a questão da DTP, conforme dados do Relatório Preliminar (doc. 65, p. 57-58), vê-se que **a Prefeitura Municipal de Sertânia, no período de gestão do Interessado** (a partir do exercício de 2017):

- Manteve-se **desenquadrada no 3º Quadrimestre/2017 (57,7% da RCL), no 3º Quadrimestre/2018 (66,7% da RCL) e no 3º Quadrimestre/2020 (56,7% da RCL).** Retornou ao limite da DTP nos 1º e 2º Quadrimestres/2021.
- **Voltou a se desenquadrar no 3º Quadrimestre de 2021, quando atingiu o percentual de 58% da RCL,** permanecendo acima do limite da DTP até findo o exercício de 2023.
- **No exercício de 2023,** a DTP alcançou os seguintes percentuais: **57,47%** da RCL no 1º Quadrimestre/2023; **57,95%** no 2º Quadrimestre /2023; e **55,95%** no 3º Quadrimestre/2023 (este apresentando diferença em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2023, que foi de 56,49% da RCL).

Nos termos do art. 23, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):



Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro**, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos **§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição**. (Grifou-se).

Vê-se, então, que o dispositivo acima transcrito dispõe acerca de dois prazos distintos:

1. Dois quadrimestres, para eliminação de todo o percentual excedente;
2. Um quadrimestre, para eliminação de no mínimo 1/3 do percentual excedente.

Relativamente às providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição da República, destaca-se que a redução da despesa com pessoal deve passar, necessariamente, pelo corte de cargos em comissão e de funções gratificadas (art. 169, § 3º, inciso I, da CRFB/88), exoneração dos servidores não-estáveis (art. 169, § 3º, inciso II, da CRFB/88), podendo até mesmo exigir a exoneração de servidores concursados, desde que antecedida do devido processo legal, caso nenhuma das medidas anteriormente mencionadas mostrem-se suficientes para assegurar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal (art. 169, § 4º, da CRFB/88).

In casu sub examine, considerando como ponto de partida o **descumprimento do limite da DTP no 3º Quadrimestre/2021**, à luz do que reza o art. 23, *caput*, da LRF, o Poder Executivo Municipal teria:

- até o 1º Quadrimestre/2022 para redução de no mínimo 1/3 do percentual excedente;
- até o 2º Quadrimestre/2022 para atender ao disposto no art. 23, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, reduzir todo o percentual excedente.

No entanto, o Poder Executivo Municipal manteve-se desenquadrado do limite legalmente estabelecido até o 3º Quadrimestre/2023.

Ocorre que, no exercício de 2020, devido ao enfrentamento da pandemia do COVID-19, os Municípios pernambucanos foram dispensados



do reenquadramento da DTP, nos termos dispostos no art. 65, inciso I, da LRF, c/c o Decreto Legislativo Federal nº 6/2020 e o art. 1º do Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020.

Já para o exercício de 2021, com o advento da Lei Complementar Federal nº 178, de 13 de janeiro de 2021, a contagem dos prazos e as demais disposições do art. 23 da LRF foram suspensos, conforme disposto no §3º do seu art. 15:

Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no [art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

(...).

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do [art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

Conforme bem explica a auditoria (doc. 65, p. 57), a Lei Complementar Federal nº 178/21, por meio do seu art. 15, “estabeleceu regime especial de readequação ao limite de gastos com pessoal para aquele Poder ou órgão cuja DTP ao término do exercício financeiro de 2021 estivesse acima do respectivo limite estabelecido no art. 20 da LRF” – situação esta na qual o Poder ou órgão deverá eliminar o excesso até o término do exercício de 2032, à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício, a partir de 2023. Atualmente, então, existem duas regras para recondução da despesa total com pessoal ao limite previsto na LRF:

- a. **Poderes ou órgãos que se encontravam abaixo do limite previsto no art. 20 da LRF ao término do exercício financeiro de 2021** e vierem a extrapolar o limite nos exercícios seguintes seguem estritamente o disposto no art. 23 da LRF (redução em dois quadrimestres, sendo pelo menos um terço do excesso no primeiro); e



- b. Poderes ou órgãos que se encontravam acima do limite previsto no art. 20 da LRF ao término do exercício financeiro de 2021 seguem o regime especial previsto no art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178/21 (redução até o término de exercício de 2032, sendo pelo menos 10% do excesso a cada exercício).

Conclui a auditoria que:

O percentual da DTP do Poder Executivo de Sertânia apurado ao término do exercício de 2021, conforme Inteiro Teor da Deliberação do Processo de Contas de Governo daquele exercício, foi de 57,98%, enquadrando-se, portanto, no regime especial previsto no art. 15 da LC nº 178/2021.

Nesse contexto, **considerando a extrapolação do limite da DTP pela Prefeitura de Sertânia, ao término do exercício de 2021**, o Poder Executivo Municipal estaria dentro da regra prevista no art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178/21.

De acordo com o mencionado dispositivo legal (art. 15 da LC nº 178/21), **o Poder Executivo deveria eliminar o excesso da DTP, aferido ao término do exercício de 2021 ($57,98\% - 54\% = 3,98\%$), em pelo menos 10% ($10\% \times 3,98\% = 0,398\%$), ou seja, deveria ser inferior ou igual ao percentual de 57,58% ($57,98\% - 0,398\% = 57,58\%$) da RCL para os gastos com pessoal no último quadrimestre de 2023**, segundo a auditoria. Como já registrado anteriormente, a **Prefeitura Municipal de Sertânia alcançou o percentual de 55,95% da RCL ao término do exercício de 2023, cumprindo, assim, à meta de redução do excesso exigida** no normativo retrocitado (art. 15 da LC nº 178/21).

Contudo, ainda assim a Prefeitura de Sertânia ultrapassou o limite de Despesa Total com Pessoal (DTP), desobedecendo ao previsto na LRF (art. 20, inciso III, alínea “b”).

Em sede de defesa (doc. 71), o interessado lembra que as alterações na LRF, trazidas pela Lei Complementar Federal nº 178/2021, em decorrência da situação de calamidade pública gerada pela pandemia do COVID-19, criou um regime de transição para os entes federativos que estavam acima do limite de gastos com pessoal ao término do exercício



financeiro de 2021. Desse modo, considerando que o referido regime de transição atesta o cumprimento das disposições do art. 23 da LRF ao ente que estiver adimplente na forma estabelecida no art. 15 da LC nº 178/2021, não há o que se falar em penalização por descumprimento da LRF.

De fato, embora a Prefeitura de Sertânia ainda esteja acima do limite máximo de despesas com pessoal, conseguiu atender à exigência contida no art. 15 da LC nº 178/2021.

Diante disso, **entendo que a irregularidade persiste, ensejando determinação**, de maneira que o Poder Executivo Municipal adote medidas efetivas para a readequação dos gastos com pessoal aos limites legais, em atendimento às exigências do art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021 c/c o art. 23 da LRF.

Sobre **as demais falhas constatadas na gestão fiscal** - relação Despesa Corrente/Receita Corrente maior que 95%; e inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de caixa, **entendo não restarem sanadas pela defesa**, haja vista não ter apresentado documentos comprobatórios capazes de elidir os citados apontamentos técnicos.

Com relação aos **Restos a Pagar**, a auditoria constatou que **houve inscrição** de:

- **Restos a Pagar Processados** do exercício de 2023, **no valor total de R\$ 5.771.268,54**, sem disponibilidade financeira;
- **Restos a Pagar Não Processados** do exercício de 2023, no montante de **R\$ 700.300,10**, sem disponibilidade financeira.

Lembro, ainda, que **algumas das irregularidades analisadas no presente tópico - DTP acima do limite previsto pela LRF e inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados**, sem que houvesse disponibilidade de caixa - **também foram constatadas em exercícios anteriores – 2017 a 2022** (Processos TCE-PE nºs 18100563-3, 19100314-1, 20100392-2, 21100516-2, 22100390-3 e 23100609-3) – período de gestão do interessado -, **repetindo-se no exercício de 2023**.



Para os **Restos a Pagar, processados e não processados**, sem que houvesse disponibilidade de caixa, existe a seguinte determinação no Parecer Prévio relativo à Prestação de Contas de Governo do exercício de 2020 – Prefeitura Municipal de Sertânia (Processo TCE-PE nº 21100516-2), emitido por este Tribunal em 2022 (publicado no DOE do TCE-PE em 30/11/2022):

5. Envidar esforços para implantar definitivamente o controle por fonte de recursos, nos termos do art. 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101/2000), em obediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, de modo 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.

Na Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Sertânia do exercício de 2021 (Processo TCE-PE nº 22100390-3, Parecer Prévio publicado em 13/04/2023), foi emitida determinação semelhante ao atual gestor:

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;

Entretanto, tais **determinações não foram atendidas pelo atual gestor** da Prefeitura Municipal de Sertânia até o presente momento.

Portanto, **permanecem os apontamentos técnicos neste item apreciados, ensejando novas determinações e recomendações**, à luz do disposto no art. 8º combinado com o art. 14 da Resolução TC nº 236/2024.

3. EDUCAÇÃO



Em seu **Relatório Preliminar – item 6.2.2** (doc. 65, p. 8 e 84), a auditoria aponta que houve realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício.

Informa a auditoria que o Município de Sertânia recebeu recursos do FUNDEB no valor total de R\$ 26.114.943,74 e realizou despesas vinculadas a esses recursos que somaram R\$ 27.749.584,97 (**Apêndice XI do Relatório**). Houve, então, despesas vinculadas ao FUNDEB, no montante de R\$ 1.634.641,23, que foram custeadas com recursos de outras fontes, em desatenção ao disposto no art. 25, *caput*, da Lei Federal nº 14.113/20 e à orientação contida na Decisão T.C. nº 1.346/07.

Na peça de defesa, o interessado argumenta que “inobstante tenha ocorrido excesso de despesas contabilizadas em rubricas do FUNDEB e, naturalmente pagas com recursos próprios”, tais ocorrências não desvirtuaram a aplicação dos recursos vinculados.

Analisando os autos, observo que a defesa, mais uma vez, não trouxe documentação capaz de elidir o fato acima relatado, também constatado em exercícios anteriores (2017 e 2022, Processos TCE-PE nºs 18100563-3 e 23100609-3, respectivamente), razão pela qual entendo **não restara sanada a irregularidade, ensejando nova recomendação** à luz do disposto no art. 8º combinado com o art. 14 da Resolução TC nº 236 /2024.

4. GESTÃO DA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA

A respeito da gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Sertânia, a auditoria constatou (doc. 65, p. 8): RPPS em **desequilíbrio financeiro**, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 7.077.009,99, e **desequilíbrio atuarial** (deficit atuarial de R\$ 254.845.770,57); ausência de implementação em lei de plano de amortização do deficit atuarial; e não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial.



A defesa, por sua vez, apresentou algumas alegações, dentre as quais destaco:

- “(...) os recolhimentos obrigacionais do Município – contribuições dos servidores e patronais, foram rigorosamente cumpridas pela Prefeitura durante o exercício financeiro de 2023, ora sob análise”.
- O desequilíbrio financeiro e atuarial “não adveio da falta de pagamentos de obrigações do Município, mas de questões macro, não vinculadas à ação administrativa local, a exemplo do que se observa com o Regime Geral de Previdência”.
- Sabe-se que “a grande maioria dos fundos previdenciários municipais, especialmente dos municípios de pequeno porte, apresentam problemas financeiros”. Os Municípios, em sua maioria, “não têm capacidade de gerenciar e manter os fundos de forma equilibrada financeiramente”.

Nos autos, não consta documentação comprobatória capaz de evidenciar as medidas de controle efetivas que a administração municipal vem adotando, com fins de sanar paulatinamente o deficit financeiro e atuarial do RPPS. Ao contrário disso, observo que o interessado admite, em sua peça de defesa, as situações constatadas.

Ressalto que **o RPPS em desequilíbrio financeiro e atuarial** foi também **observado nos exercícios de 2017, 2019, 2020, 2021 e 2022** (Processos TCE-PE nºs 18100563-3, 20100392-2, 21100516-2, 22100390-3 e 23100609-3), período de gestão do interessado, **mantendo-se em 2023**.

No **Parecer Prévio** emitido nos autos **da Prestação de Contas de Governo – Exercício de 2020** da Prefeitura Municipal de Sertânia (Processo TCE-PE nº 21100516-2, com Parecer Prévio publicado no DOE do TCE-PE em 30/11/2022, transitado em julgado) **constam as seguintes determinações:**

11. Observar a necessidade de implementação das novas sugestões do relatório da Avaliação Atuarial de 2021, data-base 2020, a fim de prevenir o desequilíbrio atuarial do RPPS do município.
12. Realizar estudos e levantamentos necessários com a finalidade de adotar medidas que visem ao equilíbrio do sistema previdenciário.



Já na Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Sertânia dos exercícios de 2021 (Processo TCE-PE nº 22100390-3, Parecer Prévio publicado em 13/04/2023), foi emitida determinação semelhante ao atual gestor:

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.

Entretanto, não há nos autos evidências de que a atual gestão municipal implementou medidas efetivas, para melhoria da situação previdenciária municipal, a exemplo da implementação de um plano de redução paulatina do déficit financeiro e atuarial do RPPS, na busca pelo equilíbrio das contas do Regime Próprio e de sua sustentabilidade.

Nesse contexto, vejo que, mais uma vez, a defesa não trouxe elementos capazes de elidir as deficiências apontadas na Gestão do RPPS desde exercícios anteriores. Desse modo, **entendo que os apontamentos técnicos persistem e ensejam determinação**, no sentido de que a administração municipal elabore e implemente plano de ação contendo medidas efetivas objetivando atenuar o desequilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio, com fins de manter a sua sustentabilidade, do contrário, somente agravará a situação do RPPS.

5. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Com referência à transparência da gestão no Município (**item 9 do Relatório Preliminar**, doc. 65, p. 107), a auditoria constatou que, no exercício de 2023, a Prefeitura Municipal de Sertânia obteve o nível “Intermediário”.



A defesa (doc. 71) registra que *“a gestão municipal, em trabalho contínuo no intuito de promover um governo transparente, tomou providências concretas para aprimorar o índice de transparência municipal, o que será devidamente identificado nas próximas avaliações”*. Assim:

- Da análise dos autos, verifico que o Interessado não trouxe evidências capazes de elidirem o apontamento técnico.
- Portanto, a **falha persiste e enseja determinação para que o Município atenda às exigências contidas nas normas constitucionais e legais** atinentes à matéria (art. 5º, incisos XIV e XXXIII, da Constituição da República; Lei de Acesso à Informação e Lei Complementar nº 131/2009), posto que o contrário dificulta o efetivo exercício do controle social, vez que um dos pressupostos de tal controle é a disponibilização das informações aos cidadãos. Registre-se, ainda, que a legislação que trata da matéria é de 1988 (Constituição da República) e a Lei de Acesso à Informação de 2011 (Lei nº 12.527/2011).

Diante do exposto:

VOTO pelo que segue:

PRESTAÇÃO DE CONTAS.
GOVERNO MUNICIPAL. LIMITES
CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA,
FINANCEIRA E PATRIMONIAL.
RESPONSABILIDADE FISCAL.
GASTOS COM PESSOAL. GESTÃO
DO RPPS. TRANSPARÊNCIA.
APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. CASO EM EXAME: 1.1. Análise das Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Sertânia, relativas ao exercício financeiro de 2023, sob a gestão do Prefeito Ângelo Rafael Ferreira dos Santos, incluindo a verificação do cumprimento dos limites constitucionais e legais, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, assim como de outras



obrigações legais relevantes, para emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE).

2. QUESTÕES EM DISCUSSÃO:

2.1. Há três questões em discussão: (i) verificar o cumprimento dos limites constitucionais e legais; (ii) avaliar os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo, com foco no planejamento governamental (Orçamento e sua execução), na gestão fiscal e previdenciária; (iii) analisar a adequação das ações de transparência e de Primeira Infância (elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância).

3. RAZÕES DE DECIDIR: 3.1.

Constatada a observância ao nível de endividamento, assim como o respeito aos limites constitucionais e legais no repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores, na Educação (manutenção e desenvolvimento do ensino e remuneração dos profissionais da educação básica) e na Saúde. 3.2. A materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal revela-se através das falhas de controle na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, verificadas nas contas sob análise, requerendo observância às normas de controle vigentes, em especial o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). 3.3. O descumprimento do limite de gastos com pessoal, alcançando o percentual de 55,95% no último quadrimestre do exercício, embora tenha sido atendida a meta de redução do excesso da DTP, apurado ao final de 2021, conforme exigência contida no art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021, enseja determinação para que haja a recondução de tais despesas ao limite estabelecido na LRF (art. 20,



inciso III, alínea “b”). 3.4. As deficiências de controle identificadas na gestão fiscal, a exemplo da inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados, sem que houvesse disponibilidade de caixa, resulta no aumento da incapacidade de pagamento imediato dos compromissos de curto prazo do Município, contrariando o disposto no art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. 3.5. A realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro contraria orientação contida em deliberação deste Tribunal (Decisão T.C. nº 1.346/07), ensejando recomendação. 3.6. Os apontamentos técnicos relativos à gestão do RPPS – desequilíbrio financeiro e atuarial; ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial do RPPS; e não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial -, de forma reiterada, agravam a situação do Regime Próprio de Previdência, dificultando a sua sustentabilidade e, por isso mesmo, requerem medidas efetivas de controle para o resgate do equilíbrio de suas contas. 3.7. O nível de transparência alcançado pelo Município, no exercício de 2023, foi intermediário, indicando necessidade de melhorias na área, com fins de atender plenamente às exigências legais. 3.8. No âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, e à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos enseja Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas.

4. DISPOSITIVO E TESES: 4.1. Parecer Prévio. Aprovação com Ressalvas. 4.2. Tese de Julgamento. (i) O planejamento governamental, assim como a execução orçamentária e financeira devem ser



aprimorados para evitar falhas e inconsistências. (ii) Os gastos com pessoal devem respeitar rigorosamente as regras de reenquadramento ao limite estabelecido na LRF (art. 20, inciso III, alínea “b”), conforme disposto no art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021. (iii) Medidas de controle efetivas são necessárias para sanar o desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. (iv) A gestão municipal necessita melhorar o nível de transparência pública, em atendimento à legislação correlata.

5. DISPOSITIVOS RELEVANTES CITADOS: Constituição da República (arts. 29-A, 31, §§ 1º e 2º, 70 e 71, inciso I, 75, 149, §1º, 166, §16, 167, inciso VII, 169, §§ 3º e 4º, 212, caput, 227), Emenda Constitucional nº 103/19 (art. 9º, §4º), Constituição Estadual (art. 86, §1º), Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE, arts. 2º, inciso II, 69 e 70, inciso V), Decreto Legislativo Federal nº 6/2020, Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, §1º do art. 1º; arts. 8º, 20, 22, 23, caput; 50, inciso II, e 65, inciso I), Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020 (art. 1º), Lei Complementar Federal nº 178/2021 (art. 15), Lei Federal nº 14.113/2020 (arts. 25, 26, 27 e 28), Lei Complementar Federal nº 141/2012 (art. 7º), Lei Federal nº 4.320/1964 (arts. 85 e 89), Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), Lei Complementar nº 131/2009, Portaria MTP nº 1.467/2022 (arts. 55, incisos I e II, 63 e 164), Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, Resolução TC nº 13/1996, Regimento Interno TCE-PE (Resolução TC nº 15/2010, art. 146), Resolução TC nº 142/2021, Resolução TC nº 236/2024 (arts. 4º, 8º e 14).

6. JURISPRUDÊNCIA RELEVANTE CITADA: Decisão T.C. nº 1.346/07.



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;

ANGELO RAFAEL FERREIRA DOS SANTOS:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 65) e da defesa apresentada (doc. 71);

CONSIDERANDO que houve a observância ao limite de repasse de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal, da Dívida Consolidada Líquida (DCL), assim como o cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Educação (27,63% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino; 72,40% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica);

CONSIDERANDO o atendimento ao limite mínimo de aplicação da receita vinculável em Saúde (30,76%), cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012;

CONSIDERANDO, por outro lado, as falhas de controle constatadas, desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de controle orçamentário, financeiro e patrimonial, em especial os arts. 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964;

CONSIDERANDO o recolhimento integral de contribuições previdenciárias devidas ao RGPS e ao RPPS - segurados e patronais, pertencentes ao exercício;

CONSIDERANDO que, embora os gastos com pessoal tenham alcançado o percentual de 55,95% da RCL no último quadrimestre do exercício, foi observada a regra/meta de recondução de tais despesas ao limite estabelecido na LRF (art. 20, inciso III, alínea "b"), no período determinado pelo art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021;

CONSIDERANDO a inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, em desatenção ao disposto no art. 25, caput, da Lei Federal nº 14.113/2020 e à orientação contida na Decisão T.C. nº 1.346/07;

CONSIDERANDO que as irregularidades constatadas na gestão do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS em desequilíbrio financeiro (resultado



previdenciário negativo de R\$ R\$ 7.077.009,99) e atuarial (déficit de R\$ 254.845.770,57); ausência de implementação em lei de plano de amortização do déficit atuarial; e não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial - requerem medidas de controle efetivas para o resgate do equilíbrio das contas do RPPS, de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados que se encontram filiados ao referido sistema e no pleno gozo dos seus direitos;

CONSIDERANDO que o nível de transparência alcançado pelo Município, no exercício de 2023, foi intermediário, evidenciando necessidade de melhorias na área, com fins de atender plenamente às exigências legais;

CONSIDERANDO a permanência, no exercício sob exame (2023), de algumas das irregularidades constatadas nos exercícios de 2017 a 2022 (Processos TCE-PE nºs 18100563-3, 19100314-1, 20100392-2, 21100516-2, 22100390-3 e 23100609-3), período de gestão do Interessado, a exemplo da LOA com previsão de um limite exagerado e de dispositivo inapropriado para a abertura de créditos adicionais, do déficit de execução orçamentária, da incapacidade de pagamento imediato dos compromissos de curto prazo, da DTP acima do limite previsto pela LRF, da inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de caixa, do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, dentre outras, revelando a não adoção de providências para correção de tais deficiências;

CONSIDERANDO que os achados remanescentes não representam gravidade suficiente para macular as contas do interessado;

CONSIDERANDO que, no âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, e à luz dos princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos é merecedor de ressalvas;

CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações e recomendações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, I, combinados com o art. 75 , bem como com o art. 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o art. 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, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2023

DETERMINAR, com base no disposto no art. 69 combinado com o art. 70, V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 4º



combinado com o art. 14 da Res. TC nº 236/2024, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Sertânia, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, as medidas a seguir relacionadas :

1. Promover a readequação dos gastos com pessoal aos limites legais, obedecendo ao previsto no art.15 da Lei Complementar nº 178/2021 c/c o art. 23 da LRF: o excesso deverá ser eliminado à razão de, pelo menos, 10% a cada exercício, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032; e a comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso deverá ser realizada no último quadrimestre de cada exercício.

Prazo para cumprimento: Efeito imediato

2. Elaborar e implementar plano de ação contendo medidas efetivas com fins de atenuar o desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, atentando para o disposto na legislação previdenciária correlata (arts. 55, incisos I e II, 63 e 164 da Portaria MTP nº 1.467/2022).

Prazo para cumprimento: 180 dias

3. Implantar as ações necessárias ao cumprimento das normas sobre transparência pública (Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação – LAI), com fins de melhorar o Índice de Transparência do Município, que se apresentou, em 2023, no nível de transparência intermediário.

Prazo para cumprimento: 90 dias

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 Municipal de Sertânia, ou a quem o suceder, que atenda a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. 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/88.



2. Exigir dos Responsáveis a elaboração da programação financeira em consonância com o art. 8º da LRF, apresentando nível de detalhamento da receita adequado e baseada em estudo técnico-financeiro dos ingressos municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas de recursos e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle.
3. Providenciar, junto aos Responsáveis da área, a elaboração do cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º da LRF), de maneira que evidencie um desdobramento baseado em estudo técnico-financeiro dos dispêndios municipais, de modo a apresentar o real fluxo esperado das saídas de recursos e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle.
4. Apresentar o Balanço Patrimonial contendo todas as informações exigidas pelas normas correlatas, a exemplo das justificativas dos saldos negativos em contas do Quadro de Superávit/Déficit.
5. Exigir, junto à Contabilidade da Prefeitura, o aprimoramento do controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas (art. 50, inciso II, da LRF), evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro (e 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 TC nº 142, de 29/09/2021.
6. Evitar a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Decisão T.C. nº 1.346/07).
7. Efetivar, junto à área responsável, a organização da contabilidade de forma a permitir o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis e em observância às normas que regem a sua elaboração (Lei nº 4.320/1964 em especial).

Encaminhar, por fim, para adoção das seguintes providências internas:

À Diretoria de Controle Externo:



1. Verificar, por meio de seus órgãos fiscalizadores, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações e recomendações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

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 %	27,63 %	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 %	30,76 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	55,95 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	Somatório da receita tributária e das transferências previstas	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% para Municípios com população entre	R\$ 4.175.137,56	Sim



				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.		
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	22,93 %	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)	21,00 %	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)	0,00 %	Sim
	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano	Lei Federal n.º		No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes		



Previdência	Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
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
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 %	72,40 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

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.