



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

14ª SESSÃO ORDINÁRIA VIRTUAL DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA DE 11/11/2024 10:00 A 15/11/2024 10:00

PROCESSO TCE-PE Nº 23100660-3

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2022

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Capibaribe

INTERESSADOS:

FABIO QUEIROZ ARAGAO

WALLES HENRIQUE DE OLIVEIRA COUTO (OAB 24224-D-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Capibaribe**, relativas ao exercício financeiro de 2022, 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. Fábio Queiroz Aragão**, 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. 90), que evidencia os seguintes **achados negativos de maior relevância** (doc. 90, p. 7-10):



- **ORÇAMENTO (Capítulo 2 do Relatório Preliminar):** a) programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso deficientes; b) Lei Orçamentária Anual (LOA) com receitas subestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município; c) LOA com previsão de dispositivo inapropriado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento; d) omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por fonte, disponível para a abertura de créditos adicionais.
- **RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5 do Relatório Preliminar):** a) Despesa Total com Pessoal (DTP) acima do limite previsto pela LRF, tendo alcançado os percentuais de **62,65% da RCL** no 1º quadrimestre/2022, **61,19% da RCL** no 2º quadrimestre/2022 e **58,91% da RCL** no 3º quadrimestre/2022; b) inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.
- **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) não instituição do regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo; b) RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 176.764.376,67.
- **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(a) (docs. 91-92), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), o interessado, **Sr. Fábio Queiroz Aragão, apresentou defesa escrita** (doc. 99), por meio de seu advogado (doc. 93), alegando, em resumo, que:

- **Quanto às falhas constatadas na Gestão do Orçamento:**
 - **LOA com receitas subestimadas:**

(...) houve uma grande dificuldade técnica para as projeções do exercício de 2022, sabendo-se que nos anos de 2020 e 2021 ocorreu a pandemia, que afetou o comportamento de arrecadação de todas as receitas municipais. Assim sendo, o histórico de arrecadação prejudicou o estabelecimento de uma projeção com maior margem de acerto, dado o comportamento incomum da arrecadação.

Ademais, é importante evidenciar que essa não é uma realidade específica do Município de Santa Cruz do Capibaribe, analisando-se o Balanço Orçamentário da União relativo ao exercício financeiro de 2022 percebe-se que, mesmo diante de todo aparato técnico, ela superestimou a arrecadação, alcançando apenas 91,47% do que fora estimado (**Doc. 02 – Balanço Orçamentário**).

- **Programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso deficientes:**

A programação financeira e o cronograma mensal de desembolso envolvem um conjunto de atividades para ajustar o ritmo da execução orçamentária com o fluxo de recursos financeiros. Embora a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso tenham apresentado um afastamento entre as receitas e despesas, os resultados obtidos no exercício sob análise demonstram que o **objetivo a que se destina a Programação Financeira foi alcançado.**

Ressalte, por oportuno, que o município de Santa Cruz do Capibaribe apresentou, no exercício financeiro de 2022, um superávit orçamentário no montante de R\$ 34.900.680,00 (...):

(...).

Por conseguinte, considerando que embora tenha havido um distanciamento entre a programação e seu cronograma de desembolso e as receitas e despesas efetivamente realizadas, o resultado obtido foi positivo, havendo melhora da capacidade



financeira do Município, espera-se que seja reconsiderado o apontamento.

- **LOA com previsão de dispositivo inapropriado para a abertura de créditos adicionais:**

Acerca do item acima indicado, a legislação que estabelece as regras de elaboração do Orçamento Anual, notadamente a Lei n.º 4.320/64, não atribui qualquer limitação quanto à fixação de percentual para abertura créditos adicionais, e que a Lei Municipal n.º 3.380/2021 (LOA/2022) seguiu os trâmites legais, sendo aprovada pelo Poder Legislativo sem veto aos artigos 8º e 9º, que estabelecem as autorizações para suplementação por meio de Decreto.

Os créditos adicionais foram realizados dentro dos limites e condições estabelecidos no Capítulo III (Das Autorizações e Créditos Adicionais) da Lei Orçamentária Anual, com estrita observância aos artigos 8º e 9º, inexistindo transgressão legal.

Quanto aos dispositivos contidos nos demais incisos e artigos do Capítulo III da Lei Orçamentária Anual de 2022, é importante destacar que consistem em instrumentos que visam a desburocratização dos procedimentos administrativos.

(...).

Nesse sentido, atente-se que não há qualquer irregularidade na fixação de percentual para abertura de créditos adicionais suplementares, nem no estabelecimento de dispositivos que autorizem a abertura destes créditos em situações excepcionais e que todos os créditos adicionais realizados obedeceram ao disposto na LOA, inexistindo irregularidade.

- **Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por fonte, disponível para a abertura de créditos adicionais:**

(...) com base no Balanço Orçamentário do exercício financeiro de 2022 foi realizada o cálculo do excesso de arrecadação, consistente na diferença entre receita prevista R\$ 240.000.000,00 e receita arrecada de R\$ 336.104.889,33, resultando em R\$ 96.104.889,33 de excesso de arrecadação.

Diante do exposto, resta demonstrado a existência de superávit orçamentário superior ao montante utilizado como fonte de recurso para abertura de créditos adicionais.



- **Sobre a Responsabilidade Fiscal, no que se refere à inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio, aduz a defesa que:**

(...).

Embora o Relatório de Auditoria aponte para uma indisponibilidade financeira no exercício financeiro de 2022, é importante que se considere a evolução financeira do Município entre os exercícios financeiros de 2021 e 2022, tendo sido promovida uma redução da indisponibilidade de recursos próprios de R\$ -10.781.801,78 para R\$ 527.373,56. De igual forma, houve aumento da disponibilidade total de recursos vinculados de R\$ 110.071.178,11 para R\$ 138.190.715,89, no exercício financeiros mencionados, conforme comprovam os Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa em anexo (**Doc. 04-A e Doc. 04-B – Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa**).

Por fim, restou demonstrado de forma clara que o Município promoveu expressiva redução na indisponibilidade de caixa, devendo tal fato ser considerado para fins de um julgamento justo das contas do Defendente. Requerendo-se, assim, que o apontamento seja relevado ao campo das recomendações.

- Para a deficiência constatada na **área de Educação** - realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício, a defesa traz as seguintes alegações:

Registre-se, inicialmente, que deve ser considerado que restou um saldo proveniente de superavit do exercício financeiro de 2021 da fonte FUNDEB no total de R\$ 2.897.930,70, saldo suficiente para cobertura da suposta insuficiência, conforme comprova o Balanço Patrimonial em anexo (**Doc. 05 – Saldo FUNDEB**).

É importante destacar que as despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB em 2022, embora não possam ser quitadas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do exercício de 2023, podem ser quitadas com recursos próprios.

Ademais, a verificação em tela deverá ser realizada na Prestação de Contas do exercício de 2023, quando a Auditoria poderá constatar com quais recursos foram pagas as referidas despesas.



Saliente-se que em processos análogos este Tribunal de Contas do Estado manifestou-se no sentido de não considerar o referido item como mácula tamanha para rejeição das contas de gestores, fazendo constar tais observações no próprio inteiro teor do julgado. (...):

(...).

- No que se refere às **deficiências identificadas na Gestão do RPPS (Previdência Própria)** - não instituição do regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo e RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 176.764.376,67, a defesa alega que:

(...), embora o Relatório de Auditoria aponte para a não instituição do Regime de Previdência Complementar, ele foi instituído no âmbito do Município de Santa Cruz do Capibaribe por meio da Lei Municipal n.º 3.372/2021, conforme comprova a cópia em anexo (**Doc. 06- Lei Prev.**).

Não é de conhecimento deste defendente a ausência de resposta do referido ofício indicado pelo auditor, de modo que oportunamente apresenta a referida lei a fim de comprovar a instituição do Regime de Previdência Complementar no âmbito do Município de SCC.

(...).

- Para a questão do desequilíbrio atuarial, o defendente alega que “foi necessário a realização de maior esforço para levantamento das informações necessárias para subsidiar a presente defesa, de modo que se faz necessário apresentá-la em autos aditivos” (*s/c*).
- **Relativamente ao nível “Intermediário” de transparência da gestão**, a defesa registra que: “a Administração tem engendrado esforços para o aprimoramento e melhoria constante do Portal de Transparência”. Argumenta que:

Em recente avaliação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil- ATRICON, através do Programa Nacional de Transparência, foi realizado um levantamento de todos os portais de transparência do Brasil (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministérios Públicos, Tribunais de Contas e Defensorias



Públicas), certificando os órgãos públicos com Selo de Qualificação em Diamante, Ouro e Prata quando os mesmos cumprem os rigorosos e extensos critérios legais de transparência.

No Estado de Pernambuco apenas 12 (doze) Municípios conseguiram a certificação **SELO OURO de Transparência** e Santa Cruz do Capibaribe foi uma dessas municipalidades, ficando na quarta posição das Prefeituras mais transparentes do Estado, conforme evidenciado abaixo:

(...).

Conforme demonstrado e avaliado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, os avanços na Transparência foram significativos, estando a Prefeitura de Santa Cruz do Capibaribe com 100% dos requisitos essenciais e com um **Índice de Transparência de 87,27%, correspondendo ao Nível Ouro pela avaliação.**

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. Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, objeto das Contas de Governo sob exame, resta configurado o respeito em vários aspectos:

- **Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores:** foi cumprido o disposto no *caput* do art. 29-A, inciso I, da CRFB/88 e na Lei Orçamentária Anual do Município. Os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal, em 2022, 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 Santa Cruz do Capibaribe esteve, no exercício de 2022, dentro dos limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.
- **Gestão da Educação:** aplicou-se 25,38% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, *caput*, da CRFB /88), assim como 97,68% 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).
- **Complementação - VAAT em educação infantil:** aplicou-se 63,34% da complementação – VAAT na educação infantil, conforme exigência contida no art. 28 da Lei Federal nº 14.113/2020.
- **Complementação - VAAT em despesas de capital:** aplicou-se 17,04% da complementação – VAAT em despesas de capital, conforme exigência contida no art. 27 da Lei Federal nº 14.113/2020.
- **Gestão da Saúde:** houve a aplicação de 25,45% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde, cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.
- **Previdência (RGPS e RPPS):** conforme relata a auditoria (doc. 90, p. 43-44 E 104-105), houve o repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao INSS e ao RPPS (pertencentes ao exercício).

2. Por outro lado, **verifico assistir razão a alguns dos achados negativos indicados pela auditoria, dentre os quais destaco:**

- **ORÇAMENTO:** falhas no planejamento governamental elencadas no Relatório Preliminar, sobre as quais o defendente não trouxe aos autos argumentos e documentos comprobatórios capazes de saná-las em sua totalidade. Alega, no caso do Orçamento, que “houve uma grande dificuldade técnica para as projeções do exercício de 2022, sabendo-se que nos anos de 2020 e 2021 ocorreu a pandemia” e que a “programação financeira e o cronograma mensal de desembolso envolvem um conjunto de atividades para ajustar o ritmo da execução



orçamentária com o fluxo de recursos financeiros”. A respeito da **omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação**, por fonte, disponível para a abertura de créditos adicionais, a auditoria muito bem explica que (doc. 90, p. 27):

No caso em análise, verifica-se que os decretos referentes a créditos adicionais abertos com recursos de excesso de arrecadação (doc. 50 e docs. 75 a 84) não especificam em que fontes de recursos ocorreu o excesso.

Adicionalmente, o doc. 49 deste processo, que, em tese, apresenta a memória de cálculo do excesso de arrecadação usado para a abertura de créditos adicionais, não discrimina em que fontes houve tal excesso. Ou seja, o documento não apresenta todas as informações pertinentes e necessárias à análise.

Dessa forma, não é possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para comprovar se existiam fontes de recursos para a abertura dos créditos adicionais.

Diante do exposto, registra-se que houve omissão no dever de demonstrar a existência de recursos oriundos do excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais.

- Logo, **entendo que as falhas constatadas no presente item persistem, ensejando recomendações.**
- **RESPONSABILIDADE FISCAL:** no que concerne às irregularidades relativas à gestão fiscal, destaco a **DTP acima do limite previsto pela LRF**, tendo alcançado o **percentual de 58,91% da RCL no último quadrimestre/2022**, assim como a inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos.

Analisando a questão da DTP, conforme dados do Relatório Preliminar (doc. 90, p. 56), vê-se que a Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Capibaribe, no período de gestão do interessado (2021 a 2024), **desenquadrou-se no 1º Quadrimestre/2021 (55,8% da RCL) – período da pandemia pelo COVID-19, mantendo-se nessa situação ao longo de todo o exercício de 2022 nos seguintes percentuais: 62,65% da RCL no 1º Quadrimestre/2022, 61,19% da RCL no 2º Quadrimestre/2022 e 58,91% no 3º Quadrimestre/2022** (este apresentando diferença em



relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2022).

Registre-se que a Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Capibaribe já se encontrava desenquadrada desde a gestão anterior, tendo alcançado o percentual de 58,6% no 1º Quadrimestre/2015. O gestor atual recepcionou a Prefeitura com a DTP atingindo 58,6%% da RCL (no 3º Quadrimestre/2020).

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 primeiro ano de gestão do interessado (2021) - 1º Quadrimestre/2021, à luz do que reza o art. 23, *caput*, da LRF, o Poder Executivo Municipal teria:

- até o 2º Quadrimestre/2021 para redução de no mínimo 1/3 do percentual excedente;
- até o 3º Quadrimestre/2021 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 ao longo do exercício de 2022.

Em sede de defesa, o interessado é silente com relação ao descumprimento do limite da DTP, demonstrado na Tabela de Limites Constitucionais e Legais do Relatório Preliminar (doc. 90, p. 10).

Analisando os autos, verifico que não constam evidências das providências que a administração municipal vem adotando para a diminuição paulatina do percentual extrapolado da DTP.

Além disso, de fato, 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 6/20 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 contingências 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. 90, p. 55), 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 /2021** (redução até o término de exercício de 2032, sendo pelo menos 10% do excesso a cada exercício).

Conclui a auditoria que:

No caso do Poder Executivo em análise, verificou-se que o percentual da DTP apurado ao término do exercício de 2021, de acordo com o Relatório de Auditoria do Processo de Contas de Governo daquele exercício, foi de 61,32%, enquadrando-se, portanto, no regime especial previsto no art. 15 da LC nº 178/2021.



Nesse contexto, **considerando o descumprimento do limite da DTP pela Prefeitura de Santa Cruz do Capibaribe, ao término do exercício de 2021, permanecendo desde então com os gastos de pessoal acima do limite até o 3º Quadrimestre/2022, à luz do que reza o art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178/2021**, o Poder Executivo Municipal estaria dentro do regime especial, devendo eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício, a partir de 2023, por meio da adoção, dentre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 da LRF, de modo a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

Destaque-se que, considerando outros índices constitucionais, **foram atendidos os limites de repasse de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal, da Dívida Consolidada Líquida (DCL), assim como cumpridos os limites mínimos de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (25,38% da receita vinculável), na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (97,68% dos recursos do FUNDEB), em educação infantil e despesas de capital (complementação VAAT), assim como na Saúde (25,45% da receita vinculável).**

Desse modo, **entendo que a irregularidade enseja determinação**, de modo 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 art. 23 da LRF, conforme conclusão da auditoria:

- a. o excesso deverá ser eliminado à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício, a partir de 2023, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032; e
 - b. a comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício.
- **Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não**



vinculados, para seu custeio: não há nos autos documentos comprobatórios capazes de sanar a falha apontada. A defesa alega que “o Município promoveu expressiva redução na indisponibilidade de caixa” e “o apontamento seja relevado ao campo das recomendações”. Entendo, assim, que **a impropriedade persiste, cabendo recomendação para que não volte a se repetir em exercícios futuros.**

- **EDUCAÇÃO:** a auditoria, em seu Relatório Preliminar (doc. 90, p. 7), aponta que foram realizadas despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício. Em sede de defesa, o interessado explica que “as despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro do FUNDEB em 2022, embora não possam ser quitadas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do exercício de 2023, podem ser quitadas com recursos próprios”, não trazendo aos autos evidências capazes de elidir a deficiência constatada. Assim sendo, **resta mantida a falha, ensejando recomendação.**
- **PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (RPPS):** a respeito da não instituição do regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, o defendente argumenta que tal regime “foi instituído no âmbito do Município de Santa Cruz do Capibaribe por meio da Lei Municipal nº 3.372/2021”, e com relação ao RPPS em desequilíbrio atuarial (déficit atuarial de R\$ 176.764.376,67), fez-se necessário maior esforço para levantamento das informações com fins de subsidiar a defesa, de maneira a apresentá-las em autos aditivos posteriormente. Consta nos autos a Lei Municipal nº 3.372/2021 (doc. 105), que institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Município de Santa Cruz do Capibaribe; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a adesão a plano de benefícios de previdência complementar; adequa a taxa de administração do RPPS à Portaria SEPRT/ME nº 19.451/2020; e dá outras providências. O Relatório de Auditora (doc. 90, p. 96) assim apontou: “o TCE/PE encaminhou o ofício circular nº 009/2021 - TCE-PE/PRES solicitando a legislação que instituiu o RPC no Município de Santa Cruz do Capibaribe. No entanto, o referido município não



comprovou a instituição do RPC”. Portanto, no que se refere à legislação de instituição do RPC, a defesa apresentou a Lei Municipal n° 3.372/2021 (doc. 105), **restando sanar a questão do déficit atuarial através da adoção de medidas efetivas para tanto.**

- **TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA:** para o nível “Intermediário” de transparência da gestão, a defesa alega que “a Administração tem engendrado esforços para o aprimoramento e melhoria constante do Portal de Transparência” e, segundo a avaliação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, através do Programa Nacional de Transparência, “apenas 12 (doze) Municípios conseguiram a certificação **SELO OURO de Transparência e Santa Cruz do Capibaribe foi uma dessas municipalidades**”.
- Da análise dos autos, verifico que a defesa não trouxe aos autos evidências capazes de elidirem o apontamento técnico para o exercício de 2022, quando ocorreram as avaliações das 184 prefeituras jurisdicionadas do TCE-PE envolvidas no Levantamento Nacional de Transparência Pública (LNTP).
- Portanto, a **falha persiste e enseja determinação para que o Município atenda às exigências contidas nas normas constitucionais e legais** atinentes à matéria (artigo 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, uma 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:

LIMITES CONSTITUCIONAIS E
LEGAIS. ORÇAMENTO PÚBLICO.
CONTROLES.
RESPONSABILIDADE FISCAL.



GASTOS COM PESSOAL. RPPS. VISÃO GLOBAL.

1. Constatada a observância ao nível de endividamento, assim como o respeito aos limites constitucionais e legais no repasse de duodécimos ao Legislativo municipal, na Educação e na Saúde.
2. Verificado o recolhimento integral das contribuições previdenciárias (segurados e patronal), pertencentes ao exercício financeiro em análise, devidas ao RGPS e ao RPPS.
3. A materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal revela-se através das falhas de controle na gestão orçamentária e financeira, verificadas nas contas sob análise, requerendo observância às normas de controle vigentes, em especial o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.
4. O descumprimento do limite dos gastos com pessoal, para o exercício de 2022, enseja determinação à luz do que reza a legislação correlata (art. 15 da Lei Complementar nº 178 /2021).
5. O desequilíbrio atuarial constatado no RPPS do Município requer medidas efetivas de controle para o resgate do equilíbrio das contas do Regime Próprio.
6. 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.

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;



FABIO QUEIROZ ARAGAO:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 90) e da defesa apresentada (doc. 99);

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 (25,38% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino; 97,68% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica; 63,34% da complementação - VAAT em educação infantil; 17,04% da complementação - VAAT em despesas de capital); e de aplicação da receita vinculável em Saúde (25,45%);

CONSIDERANDO o recolhimento das contribuições previdenciárias (segurados e patronal) pertencentes ao exercício e devidas ao RGPS e ao RPPS;

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

CONSIDERANDO que o descumprimento do limite dos gastos com pessoal enseja determinação à luz do que reza o art. 15 da Lei Complementar nº 178 /2021;

CONSIDERANDO que o RPPS em desequilíbrio atuarial (déficit atuarial de R\$ 176.764.376,67) requer medidas de controle efetivas para o resgate do equilíbrio das contas do Regime Próprio, 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 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, inciso I, combinados com o art. 75, bem como com os arts. 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o art. 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;



EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Santa Cruz do Capibaribe a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). FABIO QUEIROZ ARAGAO, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2022

DETERMINAR, com base no disposto no art. 69 combinado com o art. 70, inciso 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 Santa Cruz do Capibaribe, 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 178/21 c/c o art. 23 da LRF: o excesso deverá ser eliminado à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício, a partir de 2023, 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 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 2022, 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 Santa Cruz do Capibaribe, ou a quem o suceder, que atenda a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Estabelecer 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 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. Enviar Projeto de Lei orçamentária ao Poder Legislativo com previsão de receita compatível com a real capacidade de arrecadação municipal, para que a LOA se constitua efetivamente em instrumento de planejamento e controle, em conformidade com os fundamentos apregoados na Constituição da República, em seu art. 37, e na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 12 e § 1º de seu art. 1º).
3. Exigir dos responsáveis a elaboração da programação financeira, conforme estabelecido no art. 8º da LRF, com 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.
4. 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.
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. 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 %	25,38 %	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 %	97,68 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	25,45 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	58,91 %	Não
	Repasse do	CF/88, caput do art. 29-A	Somatório da receita	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;		



Duodécimo	duodécimo à Câmara de Vereadores	(redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	tributária e das transferências previstas	IV - 4,5% para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	R\$ 8.637.722,40	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 (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)	14,00 %	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
				No mínimo,		



Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	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



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

FOI ADIADO O JULGAMENTO NA 13ª SESSÃO VIRTUAL ORDINÁRIA DA 1ª CÂMARA, DE 04/11/2024 A 08/11/2024.

NA 14ª SESSÃO VIRTUAL ORDINÁRIA DA 1ª CÂMARA, DE 11/11/2024 A 14/11/2024, 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.