



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

9ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA SEGUNDA CÂMARA  
REALIZADA EM 27/03/2025

**PROCESSO TCE-PE Nº 24100513-9**

**RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS**

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

**EXERCÍCIO:** 2023

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

### INTERESSADOS:

ELISABETH BARROS DE SANTANA

BRUNO SIQUEIRA FRANCA (OAB 15418-PE)

## RELATÓRIO

Cuida o feito de apreciação das contas de governo da Prefeita do Município de Brejão, Sra. ELISABETH BARROS DE SANTANA, referente ao exercício financeiro de 2023, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas – e-TCEPE, em atendimento à Resolução TC nº 11/2014, que estabelece normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo. Este processo visa subsidiar a emissão de Parecer Prévio por parte deste Tribunal, conforme o art. 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e o art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004, não abrangendo todos os atos do gestor.

As referências às peças integrantes do presente processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, e nos casos em que não existam a respectiva numeração, será utilizado o nome e/ou a referência adotada.

Como premissa introdutória, ressalta-se a relevância das contas de governo como ferramenta primordial para o Chefe do Poder Executivo de qualquer ente federativo demonstrar os resultados obtidos pela gestão governamental durante o exercício financeiro em questão. Estas contas encapsulam elementos essenciais como os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais. Além disso, cumprem a função crucial de assegurar que a gestão esteja em plena conformidade com as normas constitucionais, legais e regulamentares. Isto inclui a aderência aos limites preconizados nas normas de níveis constitucional e infraconstitucional, bem como o cumprimento das resoluções e decisões proferidas por este Tribunal.



Essa abrangência e detalhamento nas contas de governo são fundamentais para uma análise abrangente e precisa da administração pública em seus diversos espectros.

Dentro deste contexto, os exames foram realizados em conformidade com as normas e procedimentos gerais de controle externo, enfatizando a análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental, além de observar a aderência às normas legais vigentes e a análise das peças que compõem a prestação de contas e dos documentos adicionados ao processo.

A auditoria focou nos seguintes tópicos, mínimos necessários à emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE:

- Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial
- Gestão Fiscal
- Gestão da Educação
- Gestão da Saúde
- Gestão Ambiental
- Repasse do Duodécimo à Câmara de Vereadores
- Gestão Previdenciária
- Transparência Pública

Este relatório de auditoria é um componente fundamental para a análise da gestão e fiscalização das contas do município de Brejão, visando assegurar a correta aplicação dos recursos públicos e a aderência às normativas legais e regulamentares.

O processo foi analisado pelos técnicos da Gerência de Contas de Governos Municipais – GEGM, deste Tribunal, que emitiram Relatório de Auditoria, documento nº 65, em cujo bojo elencaram as seguintes ressalvas e/ou irregularidades:

#### ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[ID.01] LOA com receitas subestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município (Item 2.1).

[ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

[ID.03] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.04] LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

[ID.05] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder



Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2).

[ID.06] Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por natureza da receita, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).

### FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.07] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/ aplicação de recursos (Item 3.1).

[ID.08] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 28.214,01 (Item 3.4).

### RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.09] Relação Despesa Corrente / Receita Corrente maior que 95% (item 5.1).

[ID.10] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

### EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.11] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.2.2).

### PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

[ID.12] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 85.752.312,21 (Item 8.2)

[ID.13] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.3).

### PRIMEIRA INFÂNCIA (Capítulo 10)

[ID.14] Não elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância.

Regularmente notificada, nos termos do estabelecido no art. 6º da Lei Estadual nº 15.092/2013, a interessada apresentou defesa, documento nº 72, por meio de procurador devidamente habilitado nos autos, documento nº 68.



## 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 a finalidade 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.

Apresento, de forma bastante sucinta, os argumentos e alegações apresentadas pela interessada confrontando-os com os apontamentos das irregularidades e deficiências que constam do relatório de auditoria, e a seguir passo à análise.

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 a finalidade 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.

Apresento, de forma bastante sucinta, os argumentos e alegações apresentadas pela interessada confrontando-os com os apontamentos das irregularidades e deficiências que constam do relatório de auditoria, e a seguir passo à análise.

### **[ID.01] LOA com receitas subestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município (Item 2.1).**

O relatório de auditoria apontou que a Lei Orçamentária Anual do município de Brejão foi elaborada com uma previsão de receitas subestimada, o que não refletiu a real capacidade de arrecadação do município. Esse descompasso pode afetar o planejamento financeiro, dificultando a execução das despesas e a alocação eficiente dos recursos públicos. A análise realizada demonstrou que a arrecadação efetiva do município superou significativamente a projeção inicial, o que sugere que a administração adotou uma postura excessivamente conservadora na estimativa das receitas.

A previsão inicial de receitas na LOA foi de R\$ 48.000.000,00, enquanto a arrecadação efetiva alcançou R\$ 67.001.919,69, representando um aumento expressivo de R\$ 19.001.919,69. O maior impacto ocorreu nas receitas de capital, que foram projetadas em R\$ 1.246.607,46, mas atingiram R\$ 9.540.809,35 ao longo do exercício. Esse aumento decorreu da liberação de convênios e transferências voluntárias que não haviam sido previstas inicialmente. Além disso, as receitas correntes, compostas por transferências obrigatórias e tributos municipais, também apresentaram um crescimento



superior ao esperado, resultando em uma arrecadação de R\$ 53.223.434,85 contra uma previsão de R\$ 43.117.650,47.

A defesa apresentada pela gestora argumentou que a estimativa de receitas foi realizada com base nos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Federal nº 4.320/1964, utilizando dados históricos e projeções disponíveis no momento da elaboração da LOA. Além disso, destacou que a arrecadação superior ao previsto se deveu a fatores externos, como o aumento dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios, ICMS e FUNDEB, além da captação de recursos extraordinários provenientes de emendas parlamentares e transferências voluntárias. A defesa sustentou que tais fontes de receita não podem ser previstas com exatidão no orçamento, uma vez que dependem de fatores políticos e econômicos que fogem ao controle da administração municipal.

Outro ponto ressaltado foi a necessidade de manter um orçamento prudente, evitando projeções inflacionadas que poderiam resultar em frustração de receitas e comprometer a execução financeira. A administração optou por uma postura conservadora para garantir que as despesas fossem compatíveis com uma arrecadação mais segura, sem comprometer a estabilidade fiscal do município. Além disso, foi argumentado que a diferença entre a previsão e a arrecadação efetiva não prejudicou a execução orçamentária, uma vez que os ajustes foram realizados ao longo do exercício para acomodar os recursos adicionais.

Embora a auditoria tenha identificado a subestimação das receitas como uma falha no planejamento orçamentário, a defesa apresentou justificativas plausíveis para essa variação. A influência de fatores externos na arrecadação e a necessidade de um planejamento fiscal cauteloso são argumentos que reforçam a legitimidade da metodologia adotada pela administração. Contudo, a discrepância significativa entre a previsão e a execução indica a necessidade de aprimoramento dos critérios utilizados na projeção das receitas.

A falha apontada, embora relevante, não compromete a regularidade das contas, pois não há indícios de que tenha prejudicado o equilíbrio fiscal ou a execução de políticas públicas essenciais. No entanto, recomenda-se que a administração adote metodologias mais sofisticadas para estimar as receitas, incorporando tendências econômicas e dados históricos mais detalhados. A criação de mecanismos de monitoramento da arrecadação ao longo do exercício pode contribuir para uma gestão mais eficiente, permitindo ajustes mais precisos na programação financeira e evitando distorções excessivas na previsão orçamentária.

Diante dos argumentos apresentados, conclui-se que a irregularidade apontada pela auditoria reflete uma falha técnica no planejamento, mas não configura um fator determinante para a rejeição das contas. Ajustes na metodologia de projeção e maior transparência na estimativa das receitas podem contribuir para aprimorar a qualidade do orçamento municipal nos exercícios futuros.



## **[ID.02] e [ID.03] Programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso deficientes (Item 2.1).**

O relatório de auditoria identificou que a programação financeira do município de Brejão foi deficiente, o que comprometeu a compatibilidade entre as receitas arrecadadas e as despesas executadas ao longo do exercício de 2023. Esse problema se desdobrou também no cronograma de execução mensal de desembolso, que, segundo os auditores, não refletiu adequadamente a realidade financeira do município. Juntas, essas falhas podem indicar fragilidades na gestão fiscal, prejudicando o planejamento e a previsibilidade dos pagamentos.

A programação financeira é um instrumento essencial para a gestão pública, pois estabelece metas de arrecadação e distribuição dos recursos ao longo do exercício, garantindo que as despesas sejam executadas de maneira sustentável. No caso analisado, a auditoria constatou que a programação não foi eficiente, uma vez que a arrecadação do município superou significativamente a previsão inicial, sem que houvesse ajustes adequados na alocação de recursos. Esse desalinhamento pode dificultar a execução de políticas públicas, além de impactar a capacidade do município de manter um fluxo de pagamentos estável.

A defesa apresentada sustentou que a programação financeira foi elaborada conforme os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal, utilizando projeções de arrecadação baseadas em dados históricos e na conjuntura econômica vigente. Argumentou-se que a arrecadação real foi superior ao previsto devido a fatores externos, como o aumento de repasses de transferências constitucionais e a celebração de convênios ao longo do exercício, o que exigiu ajustes na execução orçamentária. A defesa também ressaltou que não houve comprometimento da execução das despesas essenciais e que o município encerrou o exercício com equilíbrio fiscal, sem déficits ou atrasos relevantes nos pagamentos.

No que se refere ao cronograma de execução mensal de desembolso, a auditoria apontou que o instrumento não refletiu com precisão os pagamentos realizados ao longo do exercício, comprometendo a transparência e a previsibilidade da gestão financeira. A falta de alinhamento entre o cronograma e a execução das despesas pode dificultar a tomada de decisões estratégicas e expor o município a riscos de desorganização financeira. A defesa, no entanto, argumentou que o cronograma foi elaborado com base nas informações disponíveis no início do exercício e que ajustes foram feitos ao longo do ano para compatibilizar as receitas e despesas. Alegou-se ainda que a liquidação dos pagamentos ocorreu sem prejuízo à administração municipal, garantindo a continuidade dos serviços públicos.

Embora as falhas apontadas pela auditoria representem uma fragilidade no planejamento financeiro, a defesa apresentou justificativas razoáveis para a variação entre o planejamento e a execução. A imprevisibilidade de algumas fontes de receita e a necessidade de ajustes ao longo do exercício são



aspectos comuns na administração pública, e, no caso analisado, não há indícios de que tenham gerado impactos negativos significativos na execução orçamentária.

Diante desse contexto, recomenda-se que o município adote medidas para aprimorar a programação financeira e o cronograma de desembolso, garantindo maior alinhamento entre as previsões e a execução orçamentária. A utilização de ferramentas de acompanhamento mais dinâmicas, com revisões periódicas da programação financeira, pode contribuir para uma gestão mais eficiente e transparente. Apesar das inconsistências identificadas, as falhas não comprometem a regularidade das contas, mas evidenciam a necessidade de aperfeiçoamento na gestão fiscal.

#### **[ID.04] e [ID.05] LOA com previsão de limite exagerado e dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais.**

O relatório de auditoria apontou que a Lei Orçamentária Anual do município de Brejão previu um limite excessivo para a abertura de créditos adicionais, o que comprometeria a concepção do orçamento como um instrumento de planejamento. Além disso, destacou-se que a LOA continha um dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, permitindo ao Poder Executivo realizar alterações orçamentárias sem a necessidade de autorização prévia do Legislativo, o que poderia comprometer a transparência e o controle dos gastos públicos.

A auditoria verificou que a Lei Orçamentária estabeleceu um percentual de 40% para a abertura de créditos adicionais suplementares por decreto, o que, segundo os auditores, reduz a rigidez do orçamento e permite modificações significativas sem a devida participação do Poder Legislativo. Além disso, foi identificado um dispositivo que, na prática, conferiria ao Executivo a possibilidade de realizar modificações orçamentárias sem a consulta prévia da Câmara Municipal, o que contraria o princípio da legalidade e pode enfraquecer o caráter de planejamento do orçamento público.

A defesa apresentada sustentou que a autorização para abertura de créditos adicionais encontra respaldo na Lei Federal nº 4.320/1964, que permite a inclusão desse mecanismo na Lei Orçamentária Anual. Argumentou-se que o percentual de 40% não é incomum entre os municípios e que a necessidade de suplementação decorre da dinâmica da execução orçamentária, que exige ajustes ao longo do exercício. Além disso, foi ressaltado que a autorização para abertura de créditos adicionais estava devidamente prevista na legislação municipal e foi aprovada pelo próprio Poder Legislativo, afastando qualquer alegação de irregularidade.

No que se refere ao dispositivo que supostamente libera o Executivo de consultar o Legislativo para alterações orçamentárias, a defesa enfatizou que todas as suplementações realizadas seguiram os trâmites legais e contaram com a devida justificativa técnica. Afirmou-se que a previsão desse mecanismo na LOA não implica em violação dos princípios de planejamento



e transparência, pois a execução orçamentária requer flexibilidade para atender demandas que surgem ao longo do exercício financeiro. Além disso, destacou-se que não houve abertura de créditos adicionais acima do limite permitido e que todas as movimentações orçamentárias foram devidamente registradas e justificadas.

A análise dos argumentos apresentados pela defesa revela que, de fato, a legislação permite a inclusão de dispositivos que autorizem a abertura de créditos adicionais suplementares por decreto, desde que respeitados os limites estabelecidos pela LOA e pela legislação federal. No entanto, a auditoria alerta para o fato de que um limite elevado pode comprometer a rigidez orçamentária e reduzir o papel do Legislativo no controle das finanças públicas. Ainda assim, não há indícios de que essa autorização tenha resultado em abusos ou desvios na execução orçamentária do município.

Diante desse contexto, recomenda-se que, nos próximos exercícios, o município avalie a possibilidade de reduzir o percentual autorizado para a abertura de créditos adicionais, garantindo um maior equilíbrio entre flexibilidade e controle orçamentário. Também é recomendável que o Executivo apresente justificativas mais detalhadas ao Legislativo quando solicitar suplementações, reforçando a transparência e o caráter planejador do orçamento. Apesar das ressalvas apontadas pela auditoria, as falhas identificadas não comprometem a regularidade das contas, mas indicam a necessidade de aprimoramento na gestão orçamentária e no diálogo entre os Poderes Executivo e Legislativo.

**[ID.06] Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por natureza da receita, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).**

O relatório de auditoria apontou que a Prefeitura de Brejão não comprovou a existência de excesso de arrecadação por natureza da receita ao abrir créditos adicionais, o que representa uma omissão na demonstração da compatibilidade entre os valores arrecadados e os créditos suplementares autorizados ao longo do exercício. Esse apontamento se fundamenta na necessidade de comprovação de recursos disponíveis antes da realização de despesas adicionais, conforme previsto na Lei Federal nº 4.320/1964, que rege a administração orçamentária e financeira no setor público.

A irregularidade identificada refere-se ao fato de que, ao longo do exercício de 2023, foram abertos créditos adicionais fundamentados no excesso de arrecadação, porém sem a devida comprovação da origem e disponibilidade desses recursos por fonte de financiamento. A legislação exige que o ente público demonstre, por meio de documentação adequada, que os valores excedentes foram devidamente apurados e que os créditos suplementares não comprometeram a programação financeira do município. No caso analisado, a ausência dessa comprovação pode indicar fragilidades no controle orçamentário e no acompanhamento da arrecadação real.



A defesa apresentada pela gestora não abordou diretamente essa irregularidade, deixando de contestar o apontamento da auditoria ou de apresentar documentos que comprovassem a existência de excesso de arrecadação por natureza da receita. Essa ausência de manifestação reforça a conclusão da auditoria de que não houve a devida demonstração da compatibilidade entre os créditos adicionais abertos e os recursos efetivamente disponíveis, o que pode comprometer a transparência e o controle fiscal.

Embora a falha represente um descumprimento formal das normas de execução orçamentária, não há indícios de que tenha causado prejuízo financeiro ao município ou que tenha comprometido a gestão fiscal de maneira significativa. No entanto, essa omissão exige maior rigor na apuração e comprovação do excesso de arrecadação antes da abertura de créditos adicionais, garantindo que todas as alterações orçamentárias sejam devidamente justificadas e documentadas.

Diante desse cenário, recomenda-se que a administração municipal implemente mecanismos mais rigorosos de controle e registro da arrecadação, garantindo que todas as suplementações de despesa sejam acompanhadas de demonstrativos detalhados que evidenciem a origem dos recursos utilizados. Além disso, a inclusão de notas explicativas detalhadas nos relatórios financeiros pode contribuir para maior transparência e evitar apontamentos semelhantes em exercícios futuros. Apesar da ausência de manifestação na defesa e da relevância da falha, essa irregularidade não compromete a regularidade das contas, mas evidencia a necessidade de aprimoramento nos procedimentos de comprovação da arrecadação excedente.

**[ID.07] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/ aplicação de recursos (Item 3.1).**

A auditoria apontou inconsistências de ordem contábil relacionadas à presença de saldos negativos em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem que houvesse justificativas nas notas explicativas, o que demonstra fragilidade nos controles da contabilidade municipal quanto à segregação por fonte e aplicação de recursos.

A defesa em relação a esse ponto não foi localizada no documento de defesa enviado pela gestora. Apesar da irregularidade constar no relatório técnico como um indício de falha no controle contábil por fonte ou aplicação de recursos, não houve, por parte da defesa, manifestação específica sobre esse ponto.

A ausência de resposta à irregularidade compromete a possibilidade de esclarecimento sobre as causas do saldo negativo verificado e impede a análise de eventuais justificativas técnicas que poderiam mitigar ou afastar o



apontamento. A omissão de defesa nesse item, portanto, reforça o entendimento da auditoria quanto à insuficiência das informações prestadas na prestação de contas para explicar a inconsistência patrimonial. No entanto, por não se tratar de falha de natureza grave, cabe recomendação ao gestor para:

- aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município;
- fortalecer o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade;

**[ID.08] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 28.214,01 (Item 3.4).**

A auditoria apontou que a Prefeitura de Brejão deixou de recolher integralmente as contribuições previdenciárias descontadas dos servidores ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), indicando um saldo pendente de R\$ 28.214,01. A análise do demonstrativo de recolhimento evidencia que, em alguns meses, os valores retidos na rubrica "INSS SEG" não correspondem ao montante efetivamente devido, calculado com base na Base de Cálculo INSS (doc. 42).

Ao comparar as colunas do demonstrativo, observa-se que o valor retido em alguns meses foi inferior ao devido, gerando um déficit previdenciário. A irregularidade decorre da diferença entre os valores efetivamente descontados dos servidores e os valores que deveriam ter sido repassados ao RGPS. Essa diferença sugere um possível recolhimento a menor de contribuições, o que configura uma falha na retenção e repasse das obrigações previdenciárias.

Na defesa apresentada, a gestora não abordou diretamente essa irregularidade. Em vez disso, limitou-se a afirmar que todas as contribuições foram recolhidas integralmente ao RGPS, sem apresentar documentos ou cálculos detalhados que comprovassem a inexistência da falha. Essa ausência de contestação específica enfraquece a defesa, pois a auditoria baseou sua análise em dados contábeis oficiais, e a defesa não forneceu justificativa técnica para rebater a irregularidade.

Apesar disso, considerando que o montante não recolhido representa um percentual pequeno em relação ao total devido (5,41% de R\$ 518.978,86), a falha não possui gravidade suficiente para comprometer a regularidade das contas. Ainda assim, recomenda-se que a Prefeitura implemente um controle mais rigoroso sobre a retenção e repasse das contribuições previdenciárias,



garantindo que os valores descontados sejam integralmente recolhidos, evitando questionamentos futuros e possíveis encargos decorrentes de diferenças não regularizadas.

### **[ID.09] Relação Despesa Corrente / Receita Corrente maior que 95% (item 5.1).**

A auditoria registrou que, no exercício de 2023, o Município de Brejão apresentou uma relação entre Despesa Corrente e Receita Corrente de 98,96%, ultrapassando o limite de 95% adotado como parâmetro prudencial de alerta fiscal. Esse indicador, embora não represente um descumprimento direto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), evidencia elevado grau de comprometimento da receita com despesas obrigatórias, especialmente aquelas relacionadas à manutenção da máquina pública e aos serviços essenciais. Situações como essa tendem a restringir a capacidade do município de realizar investimentos e formar poupança pública.

A equipe de auditoria ressaltou que esse comportamento fiscal, ainda que não infrinja diretamente dispositivos legais, pode refletir um quadro de rigidez orçamentária, exigindo atenção redobrada da administração quanto à sustentabilidade das contas no médio e longo prazo.

A defesa da gestora reconheceu a elevação do índice, mas alegou que ele deve ser interpretado considerando as características estruturais do município. Argumentou que Brejão, como a maioria dos municípios de pequeno porte, possui forte dependência de transferências constitucionais, o que limita sua autonomia financeira e torna mais estreita a margem para manobra fiscal. Também ressaltou que os gastos correntes refletem majoritariamente o cumprimento de obrigações legais — como a folha de pessoal e as despesas com saúde, educação e assistência social — e que o crescimento da arrecadação em 2023 impulsionou proporcionalmente a execução de programas e serviços nessas áreas.

Ainda segundo a defesa, apesar da elevada proporção entre despesa e receita corrente, o município encerrou o exercício com superávit orçamentário, o que afastaria qualquer risco de desequilíbrio fiscal. Esse dado reforça a tese de que, embora o comprometimento da receita tenha sido alto, não houve descontrole nem descumprimento das normas de responsabilidade fiscal.

Portanto, embora a auditoria tenha corretamente apontado a necessidade de atenção a esse indicador, a falha não possui gravidade suficiente para comprometer a regularidade das contas. É importante destacar que o excesso verificado foi pequeno, situando-se em apenas 3,96 pontos percentuais acima do parâmetro de 95%, o que demonstra que, embora o indicador esteja acima do ideal, a situação ainda se mantém dentro de um patamar administrável e não sinaliza, por si só, uma perda de controle fiscal.

Recomenda-se, contudo, que a administração municipal acompanhe de perto a evolução da despesa corrente e busque alternativas para ampliar sua



capacidade de investimento. Isso pode se dar tanto por meio do aumento da arrecadação própria quanto por estratégias de contenção de gastos, a fim de reduzir gradualmente o grau de comprometimento da receita com despesas correntes e preservar a sustentabilidade fiscal do município.

#### **[ID.10] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).**

O relatório de auditoria indicou que a Prefeitura de Brejão inscreveu Restos a Pagar Processados sem a correspondente disponibilidade de caixa, o que contraria o princípio da responsabilidade fiscal e pode comprometer o equilíbrio das finanças públicas. A irregularidade está fundamentada na constatação de que os compromissos assumidos no encerramento do exercício não estariam devidamente cobertos por recursos financeiros disponíveis, o que representaria um risco à gestão orçamentária e à solvência do município no exercício seguinte.

Segundo a equipe de auditoria, a análise da disponibilidade financeira líquida, isto é, aquela desvinculada de finalidades específicas, revelou incompatibilidade entre os valores inscritos em Restos a Pagar e os recursos efetivamente livres ao final do exercício. O relatório apontou que essa prática, se recorrente, pode comprometer a credibilidade da gestão fiscal e resultar em desequilíbrio financeiro nos exercícios subsequentes, ferindo os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que diz respeito ao controle da despesa pública e ao respeito à programação orçamentária.

Em sua defesa, a gestora apresentou dados demonstrando que, ao final do exercício de 2023, o município dispunha de um saldo financeiro total de R\$ 20.560.815,89. Desse montante, R\$ 8.277.299,01 estavam vinculados à construção da adutora e R\$ 4.266.412,38 ao regime próprio de previdência social (FUPRE). Assim, o saldo financeiro disponível para despesas ordinárias era de R\$ 8.017.104,50. Em contrapartida, o total inscrito em Restos a Pagar foi de R\$ 3.443.531,67, sendo R\$ 3.438.471,67 processados e R\$ 5.060,00 não processados.

Dessa forma, conforme os dados apresentados pela própria administração, havia suficiência de caixa livre para cobrir integralmente os Restos a Pagar, afastando o risco de descumprimento de obrigações financeiras. A defesa sustenta, portanto, que a inscrição foi feita dentro dos limites permitidos e que os compromissos assumidos estavam devidamente lastreados por recursos financeiros. A resposta é coerente com os demonstrativos apresentados, e não há, nos autos, evidência de que os recursos vinculados tenham sido indevidamente utilizados ou de que tenha havido descumprimento de ordem cronológica de pagamentos.

Assim, diante da comprovação de que o município mantinha recursos financeiros livres suficientes para a cobertura integral dos Restos a Pagar inscritos, a irregularidade perde consistência, e o apontamento da auditoria deve ser relativizado. A falha, nesse caso, não subsiste diante dos



elementos constantes nos autos e não compromete a regularidade das contas.

Ainda assim, recomenda-se que a administração mantenha o rigor nos controles de liquidez no encerramento dos exercícios financeiros, garantindo a aderência entre as obrigações assumidas e os recursos disponíveis, especialmente com relação à separação e individualização das fontes de recursos. A correta classificação e conciliação contábil entre saldos bancários, restos a pagar e recursos vinculados são essenciais para a preservação da transparência e da responsabilidade na gestão fiscal.

### **[ID.11] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.2.2).**

O relatório de auditoria apontou que o Município de Brejão realizou despesas com recursos do FUNDEB sem a devida cobertura financeira, caracterizando execução orçamentária sem lastro. De acordo com a análise técnica, foram identificadas despesas pagas com recursos do fundo que excederam o montante efetivamente recebido ao longo do exercício de 2023, contrariando as exigências legais de vinculação e comprometendo a regularidade da aplicação desses recursos.

Conforme os dados constantes no relatório, o município recebeu R\$ 16.331.063,67 de recursos do FUNDEB durante o exercício, mas realizou despesas no montante de R\$ 16.556.697,69, o que representa um excesso de R\$ 225.634,02 pagos sem cobertura financeira do fundo. A irregularidade consiste na utilização de recursos possivelmente oriundos de outras fontes para despesas que deveriam ter sido executadas exclusivamente com valores recebidos do FUNDEB, violando o princípio da vinculação e as regras específicas da Lei nº 14.113/2020.

Em sua defesa, a gestora admitiu a diferença entre o valor recebido e o total das despesas realizadas, mas argumentou que o município possuía recursos próprios disponíveis que foram utilizados para complementar os gastos da educação básica. Alegou que o uso de fontes alternativas não está proibido pela legislação, desde que os percentuais mínimos de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino estejam sendo respeitados. Destacou, inclusive, que o município aplicou mais de 25% da receita vinculada à educação, conforme exigido pelo art. 212 da Constituição Federal, e que a despesa realizada, embora superior ao valor do FUNDEB recebido, foi devidamente empenhada e liquidada com respaldo financeiro geral do município.

A defesa também citou que o saldo financeiro livre do município, ao final do exercício, era de R\$ 1.099.685,16, valor suficiente para cobrir a diferença apontada de R\$ 225.634,02, afastando, segundo a gestora, qualquer risco de descumprimento das obrigações fiscais ou de utilização indevida de recursos.



Ainda que seja possível juridicamente a aplicação de recursos próprios em despesas típicas da educação, o problema central não está na realização da despesa em si, mas na execução orçamentária com recursos vinculados sem o devido lastro financeiro específico. A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas de Pernambuco admite que a ausência de lastro do FUNDEB em montante residual, como no caso, não configura falha grave suficiente para ensejar a rejeição das contas, desde que a diferença seja pequena e existam recursos disponíveis para cobrir o valor excedente.

Neste caso, o valor excedido representa apenas 1,38% do total recebido do FUNDEB, percentual que não indica descontrole ou má gestão, mas sim uma falha técnica no acompanhamento da execução orçamentária por fonte. A existência de disponibilidade de caixa geral reforça que não houve comprometimento da execução das ações educacionais, tampouco prejuízo ao erário.

Dessa forma, conclui-se que, embora a irregularidade mereça registro, ela não possui gravidade suficiente para comprometer a regularidade das contas. Recomenda-se, no entanto, que a administração reforce os controles internos de acompanhamento da execução das despesas por fonte de recurso, garantindo que a vinculação do FUNDEB seja respeitada de forma estrita e transparente. A correta segregação contábil é essencial para evitar interpretações equivocadas e apontamentos futuros.

**[ID.12] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o deficit atuarial de R\$ 85.752.312,21 (Item 8.2)**

**[ID.13] Não adoção de alíquota sugerida na avaliação atuarial, a qual corresponde a percentual que conduziria o RPPS a uma situação de equilíbrio atuarial (Item 8.3).**

As irregularidades apontadas nas seções correspondentes ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no exercício de 2023 dizem respeito a dois aspectos interligados: o elevado déficit atuarial do sistema e o não atendimento à alíquota patronal recomendada na avaliação atuarial, ambos com impacto direto na sustentabilidade financeira do regime previdenciário do Município de Brejão.

A auditoria destacou que, conforme dados da Avaliação Atuarial com data-base de 31/12/2022, o RPPS do município apresentava um déficit atuarial de R\$ 85.752.312,21, valor que evidencia o desequilíbrio entre as obrigações futuras do sistema e os recursos projetados para sua cobertura. Esse cenário representa um risco fiscal de longo prazo, sobretudo em municípios de pequeno porte, e impõe à administração a obrigação de adotar medidas efetivas para reverter o quadro, conforme previsto nas normas federais que regulam os regimes próprios.

Em complemento, a auditoria também apontou que o município não teria adotado a alíquota de contribuição patronal indicada na avaliação atuarial, que foi estabelecida como necessária para garantir o reequilíbrio do sistema.



A omissão nesse aspecto comprometeria o plano de equacionamento do déficit e poderia indicar descumprimento das obrigações previdenciárias do ente federativo.

A defesa apresentada pela gestora, no entanto, procurou tratar os dois apontamentos de forma articulada. Em relação ao déficit atuarial, a prefeita sustentou que sua origem está associada a fatores acumulados ao longo de gestões anteriores, como a ausência de aportes, o envelhecimento da massa de segurados e premissas atuariais desatualizadas. Afirmou que, durante sua gestão, foram implementadas medidas corretivas, incluindo a realização de concurso público para aumentar a base de contribuintes, a adequação da alíquota de contribuição dos servidores ativos, aposentados e pensionistas ao patamar de 14%, conforme exigido pela Emenda Constitucional nº 103/2019, e a adoção de alíquotas suplementares progressivas, conforme previsto no plano de equacionamento apresentado pela avaliação atuarial.

No que se refere à alíquota patronal, a defesa esclareceu que o município adotou a alíquota normal de 14% recomendada no estudo atuarial vigente à época, além de ter se comprometido com contribuições suplementares escalonadas, com percentuais progressivos, conforme o plano de amortização aprovado. A defesa apresentou como referência a própria avaliação atuarial incluída na prestação de contas, que prevê a manutenção da alíquota patronal normal em 14% entre 2023 e 2026, com o escalonamento da suplementar ao longo dos anos seguintes. Dessa forma, a gestora afirma que não houve descumprimento do estudo atuarial, uma vez que o plano de equacionamento aprovado previa esse escalonamento e não exigia a adoção imediata de uma alíquota superior à já praticada.

A análise conjunta das irregularidades e da defesa permite concluir que, embora o déficit atuarial existente seja elevado, a gestão atual adotou providências coerentes com o plano aprovado, e não há elementos nos autos que evidenciem omissão ou descumprimento das medidas pactuadas. Quanto à alíquota patronal, a auditoria parece ter desconsiderado o escalonamento previsto no plano de amortização, o que enfraquece o apontamento de descumprimento.

Assim, embora a existência do déficit de mais de R\$ 85 milhões mereça registro e monitoramento contínuo, a situação relatada não resulta, por si só, em irregularidade de natureza grave, sobretudo diante das medidas implementadas e da aderência da gestão municipal às diretrizes da avaliação atuarial. Recomenda-se que o município continue a seguir rigorosamente o plano de amortização vigente, mantenha atualizadas as avaliações atuariais e implemente ações para melhorar a arrecadação previdenciária, com vistas a garantir a solvência do regime no longo prazo.

#### **[ID.14] Não elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância.**

A auditoria registrou que o Município de Brejão não elaborou o Plano Municipal pela Primeira Infância, descumprindo diretriz prevista na Política



Nacional Integrada para a Primeira Infância, que orienta os entes federativos a instituírem planejamento específico para essa faixa etária. A ausência do plano configura uma lacuna no planejamento das políticas públicas voltadas às crianças de 0 a 6 anos, etapa crucial do desenvolvimento humano, em que intervenções adequadas podem gerar efeitos duradouros na saúde, na educação e na proteção social.

Embora a inexistência do plano não represente, por si só, uma falha orçamentária ou financeira, sua ausência compromete a articulação e a efetividade das ações intersetoriais destinadas à infância, além de sinalizar fragilidade na estruturação de políticas públicas integradas. Trata-se de uma omissão de natureza estratégica, que deve ser corrigida não como condição para regularidade das contas, mas como recomendação para o aprimoramento da gestão.

Diante disso, recomenda-se que o município promova, com prioridade, a elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância, com base em diagnóstico local e em diálogo com os diversos setores envolvidos, como saúde, educação, assistência social, cultura e direitos humanos. A adoção desse instrumento permitirá maior coerência nas ações voltadas ao público infantil, ampliando a capacidade do município de captar recursos, firmar parcerias e garantir o cumprimento de metas previstas em legislações e pactos federativos voltados à infância.

#### **VOTO pelo que segue:**

CUMPRIMENTO DE TODOS OS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. RECOLHIMENTO PARCIAL. ÚNICA IRREGULARIDADE DE NATUREZA GRAVE. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.

1. É possível a emissão de parecer favorável à aprovação das contas quando cumpridos todos os limites constitucionais e legais, superados a maioria dos achados de natureza grave, restar apenas o recolhimento parcial das contribuições ao RGPS.
2. Quando, numa visão global das contas de governo, constata-se que houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global, cabe a



aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

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

**CONSIDERANDO** o Relatório de Auditoria e a peça de defesa apresentada;

**CONSIDERANDO** que foram cumpridos todos os limites constitucionais e legais;

**CONSIDERANDO** que as contribuições previdenciárias não foram repassadas integralmente para o RGPS no exercício;

**CONSIDERANDO** que o recolhimento parcial das contribuições devidas ao RGPS correspondeu à única irregularidade relevante verificada no exercício;

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

**ELISABETH BARROS DE SANTANA:**

**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 Brejão a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). ELISABETH BARROS DE SANTANA, relativas ao exercício financeiro de 2023.

**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, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Brejão, ou quem vier a sucedê-los, que atendam a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Elaborar a Lei Orçamentária Anual apresentando conteúdo que atenda aos requisitos exigidos pela Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal;
2. Fortalecer o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às



Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade;

3. Regularizar o recolhimento das contribuições patronais suplementares, assegurando que todos os valores devidos sejam integralmente repassados ao RGPS.
4. Assegurar que a inscrição de restos a pagar processados esteja sempre respaldada por disponibilidade de caixa suficiente, observando os princípios da responsabilidade fiscal;
5. Elaborar e instituir o Plano Municipal pela Primeira Infância, promovendo a integração intersetorial das políticas públicas voltadas às crianças de até seis anos, em conformidade com a Lei nº 13.257/2016;
6. Manter o monitoramento da relação entre despesa corrente e receita corrente, adotando medidas gradativas para reduzir o comprometimento da receita com despesas correntes e preservar a capacidade de investimento do município;
7. Reforçar os controles sobre a execução de despesas com recursos vinculados, especialmente os do FUNDEB, assegurando que as despesas realizadas estejam devidamente lastreadas em disponibilidade financeira específica da fonte;
8. Dar continuidade à implementação das medidas de equacionamento do déficit atuarial do RPPS, observando os parâmetros da avaliação atuarial vigente e garantindo a execução progressiva das alíquotas suplementares previstas no plano de amortização.

É o voto.

Conselheiro Ranilson Ramos

Relator



## 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 %	29,01 %	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 %	24,66 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	50,25 %	Sim
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\$ 1.836.479,25	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 %	4,18 %	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 - 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 %	87,44 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.