



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

28ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 03/08/2021

PROCESSO TCE-PE N° 20100255-3

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2019

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Iguaracy

INTERESSADOS:

José Torres Lopes Filho

FABIO DA SILVA NETO (OAB 26771-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de Iguaracy**, relativas ao exercício financeiro de 2019, para a emissão do parecer prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 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. José Torres Lopes Filho**, Prefeito.

Cumprir 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. 67), que evidencia o **descumprimento do limite de Despesa Total com Pessoal (DTP) – 61,58% da RCL no 2º Semestre/2019**, além dos seguintes **achados negativos de maior relevância** (doc. 67, p. 75-76):

- **ORÇAMENTO (Capítulo 2 do Relatório Preliminar):** a) Lei Orçamentária Anual (LOA) com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas; b) LOA com previsão de limite exagerado para a abertura de créditos adicionais; c) programação financeira e cronograma de execução mensal de



desembolso deficientes; d) deficit de execução orçamentária no montante de R\$ R\$ 2.705.156,82, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas.

- **FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3 do Relatório Preliminar):** a) déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial; b) ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas, sem justificativa em notas explicativas; c) Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo; d) recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias no valor de R\$ 424.159,64; e) incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses.
- **RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5 do Relatório Preliminar):** a) Despesa Total com Pessoal (DTP) acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; b) inscrição de Restos a Pagar processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio, totalizando R\$ 2.938.495,85; c) inscrição de Restos a Pagar não processados sem que houvesse disponibilidade de recursos não vinculados para seu custeio, totalizando R\$ 476.582,52.
- **EDUCAÇÃO (Capítulo 6 do Relatório Preliminar):** a) realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício; b) descumprimento do prazo de utilização, se até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício.
- **PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8 do Relatório Preliminar):** a) RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -1.247.908,44, 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\$ 34.264.721,62; c) recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, no montante de R\$ 12.013,057, assim como de contribuição patronal normal, descumprindo obrigação de pagar ao Regime Próprio o valor de R\$ 92.105,81.

Devidamente notificado (docs. 68 a 69), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), o interessado, **Sr. José Torres Lopes Filho, apresentou sua defesa escrita** (doc. 71), por meio de seu procurador, habilitado nos autos para tanto (doc. 70), alegando, em síntese:

- **Quanto às falhas constatadas na Gestão do Orçamento:**



- A Receita Corrente arrecada correspondeu a 85,59% do valor orçado, demonstrando que os valores foram previstos dentro da realidade de arrecadação do município. Já no tocante à Receita de Capital, não se concretizou, tendo em vista a dificuldade de captação de recursos junto às esferas Estaduais e Federais. Houve *“perspectiva de captação destes recursos que não ocorreu, tendo em vista inúmeros fatores externos os quais não teriam como a Gestão Municipal prever”*.
 - *“Na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019 fora previsto um percentual de limite de Suplementação no montante de 50% do valor do orçamento, aprovados pelo Poder Legislativo, considerando o que é exposto pelo auditor a Gestão Municipal na elaboração da Proposta Orçamentária para o exercício de 2020, recuando esse percentual para 20%, equiparando a Lei Orçamentária do Estado de Pernambuco”*.
 - A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso foram elaborados com deficiência, entretanto, modificou-se a forma e a composição do mesmo, com fins de atender à legislação vigente.
 - Quanto ao déficit de execução orçamentária constatado pela auditoria, os valores informados para despesa consideram o montante empenhado no exercício, o que não reflete o total de compromissos reconhecidos, tendo em vista que parte destas despesas foram inscritas como Restos a Pagar Não Processados, ou seja, não tiveram sua execução efetivada, razão pela qual não podem ser consideradas como obrigações.
- **Nas Finanças e Patrimônio, o defendente aduz que:**
- Sobre o déficit financeiro, que deste montante de R\$ 672.081,76, *“trata-se de Restos a Pagar Não Processados, ou seja, que seus Serviços /Material ainda não foram efetivados e desconsidera R\$ 76.765,07 saldo dos demais créditos e valores a curto prazo, que registro de créditos de Programas/Convênios Estaduais/Federais que foram repassados no exercício subsequente”*. Entende que o Município não foge de sua responsabilidade no tocante a tentar equalizar sua situação financeira.
 - A respeito do ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, foi identificado o equívoco informado pelo auditor, e estamos trabalhando para que tais acontecimentos não tornem a acontecer.
 - Com relação ao Balaço Patrimonial, *“as informações constam no balanço patrimonial do exercício de 2019 remetido na prestação de contas, especificamente no item c.9 da página 09 do referido instrumento, todavia colacionamos aos autos a referida provisão”*.
 - No que se refere ao recolhimento a menor de contribuições devidas ao RGPS, *“não pairam mais dúvidas que quanto ao exercício de 2019 todos os recolhimentos previdenciários foram devidamente repassados ao INSS, restando a indagação de onde o nobre Auditor tirou este eventual débito e após uma análise da Procuradoria do Município juntamente com o departamento contábil, ficou verificado que tratasse de uma DÍVIDA FLUTUANTE de exercícios anteriores, cujo objeto e valores serão analisados e verificados, não sendo possível, a priori,*



especificar do que se trata". O Município recolheu integralmente ao INSS os valores retidos a título de contribuição previdenciária cujas competências de dezembro de 2019 foram recolhidas em janeiro de 2020.

- Quanto à incapacidade de pagamento imediato, *"com as situações adversas como se encontra a economia brasileira, a Gestão municipal não conseguiu evoluir no índice de Liquidez Imediata durante o exercício de 2019 em relação a 2018 já que saiu de 1,95 para 0,56 e no índice de Liquidez Corrente também regrediu de 2,15 para 0,58, demonstrando assim a dificuldade encontrada para equalizar os passivos de curto prazo, juntamente com a saúde financeira do ente público".*
- **Sobre a Responsabilidade Fiscal, as alegações são:**
- **Na DTP**, o Município de Iguaracy em seu Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 2º Semestre de 2019 demonstrava um comprometimento da despesa com Pessoal no montante de 51,55% da Receita Corrente Líquida do Município. A tal percentual foi acrescentado pela auditoria a despesa com pessoal no montante de R\$ 2.624.232,67, "considerando que toda a despesa registrada no elemento 3.3.90.36.00 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, deveria estar sendo contabilizada como despesa de folha de pagamento", com o que não concorda a defesa.
- *"O fato de ter sido pago eventual prestador de serviço por uma função que consta no quadro de cargos efetivos da Lei 451/2018, não caracteriza uma terceirização irregular de serviços, pois em sua grande maioria esses serviços são decorrentes de prestações por um curto período de tempo, geralmente para tirar férias do servidor efetivo ou contratado por excepcional interesse público, sendo o apontamento da quantia total de R\$ 2.642.232,67 manifestamente genérica".* O Relatório de Auditoria de gestão de 2019, que é citado no Relatório Preliminar das presentes Contas de Governo, aponta, de fato, 05 (cinco) casos específicos de pagamento a prestadores de serviços, equivalem à quantia de R\$ 281.981,58 (duzentos e oitenta e um mil, novecentos e oitenta e um reais e cinquenta e oito centavos), valor bem inferior aos R\$ 2.642.232,67 apontados.
- Refazendo os cálculos do percentual gasto com DTP, *"mesmo com a diminuição da RCL do Município quando do ajuste do montante arrecadado a título de Emenda Parlamentar e incluindo o valor questionado evidenciado no Relatório de Contas de Gestão, o município não ultrapassa o limite máximo de despesa com Pessoal",* alcançando 53,69% da RCL.
- Ainda que fosse levado em consideração que a Edilidade teria finalizado o exercício de 2019 com o percentual de 61,58% de despesa de pessoal, verifica-se no sistema SICONFI que no 1º semestre do exercício de 2020 a despesa com pessoal ficou em 52% da RCL (equivalente a RCL do 2º semestre de 2019, ou seja, *"houve redução*



da despesa com pessoal no semestre posterior, sem que tivesse ocorrido por decorrência do aumento da receita corrente líquida, portanto, não houve violação a lei de responsabilidade fiscal”).

- Em relação aos **Restos a Pagar Processados**, o montante de R\$ 2.126.152,09 refere-se a valores a serem repassados a título de aporte financeiro para o RPPS Municipal (mas não para cobertura de déficit atuarial), registrado de forma equivocada como despesa orçamentária e tendo sua respectiva correção realizada no exercício subsequente. Ao se deduzir tal montante, o saldo restante passa a ser de R\$ 812.343,76.
- No tocante a despesa de **Restos a Pagar não Processados**, *“trata-se de despesas que aguardam sua efetivação”*, sendo sua maioria classificada como obras que ainda não foram concluídas.
- **No tocante à Educação**, alega o interessado que:
- **Na realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro**: se prevê que a despesa será executada com recursos do FUNDEB, entretanto, por motivos alheios a administração não se cumpre com a receita esperada. O Município, então, tende a se utilizar de outros recursos, sejam eles recursos provenientes do FNDE ou recursos próprios arrecadados pela edilidade. Entende-se que a despesa foi registrada de forma prévia como preceitua o art. 60 da Lei n.º 4.320/64, que rege a contabilidade aplicada ao setor público.
- **Descumprimento do prazo de utilização do saldo do FUNDEB**: o Município de Igaracy iniciou o exercício de 2019 com um saldo contábil de R\$ 44.368,83, mas *“este valor não seria suficiente sequer para honrar com as despesas Previdenciárias inscritas em Restos a Pagar de 2018, vinculados ao FUNDEB”*, vez que *“apenas estas despesas totalizariam o montante de R\$ 89.957,48”*. Nesse sentido, demonstra-se que o saldo financeiro na realidade era insuficiente para honrar as despesas de momento, tendo sua execução sido realizada logo nos primeiros dias do exercício, considerando que as despesas patronais da competência 12/2018 foram honradas nos primeiros dias do exercício de 2019.
- **Na Previdência Própria, as alegações são**:
- **RPPS em desequilíbrio financeiro**: *“Com o advento da reforma previdenciária decorrente da Emenda Constitucional de nº 103, entendemos que haverá uma redução deste desequilíbrio, todavia existe problemas crônicos nos regimes de previdência que causam estes desequilíbrios, o principal é a paridade e o fato de que muitos aposentados inseridos no regime sequer contribuíram, as contribuições eram assistenciais, antigo IPSEP, o que causa um desequilíbrio histórico”*.
- **RPPS em desequilíbrio atuarial**: *“com o advento da Emenda Constitucional de nº 103/2019, juntamente com a liberação dos*



recursos oriundos do COMPREVI e a realização de concurso público previsto para o corrente ano, teremos uma redução do déficit atuarial já no exercício de 2021”.

- **Recolhimento a menor das contribuições previdenciárias (servidores e patronal):** a auditoria foi induzida em erro, *“pois na inserção de dados da prestação de contas a Edilidade deixou de promover a juntada de alguns comprovantes de recolhimento, o que o faz na presente defesa juntamente com uma planilha consolidada de todos os valores e recolhimentos”.*
- Quanto aos **repasses em atraso**, de fato, *“houve alguns recolhimentos intempestivos, porém tal sistemática decorre do engessamento orçamentário e variações nas datas de recebimentos de recursos”*, pois muitas vezes há recursos em caixa, porém aqueles valores são de natureza específica, tais como os oriundos de contribuição de iluminação pública, convênios e outros recursos, que não podem ser destinados ao pagamento das contribuições e posteriormente devolvidos.
- Contudo, *“a Edilidade acolhe o apontamento e vai tentar estabelecer mecanismos no sentido de evitar repasses em atraso, para não gerar encargos financeiros, inclusive já está promovendo mudanças legislativas quanto a data de repasse junto ao FUNPREVI, para evitar pagamentos em atrasos e assim inserção de juros e multas”.*

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 12.600/04 (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 13/96, 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 artigos 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:

- **Gestão da Educação:** houve a aplicação de 27,48% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como 61,05% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007 (art. 22).
- **Gestão da Saúde:** houve a aplicação de 16,91% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde, cumprindo o disposto no art. 7.º da Lei Complementar Federal nº 141 /2012.
- **Dívida Consolidada Líquida (DCL):** esteve no exercício de 2019 dentro dos limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.
- **Repasse de Duodécimos:** os repasses de duodécimos efetuados em 2019 ao Legislativo Municipal, conforme demonstrado pela auditoria (doc. 67, p. 38), foram realizados conforme o disposto no *caput* do art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal, e com o limite da Lei Orçamentária Anual.

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

- **Orçamento, Finanças e Patrimônio:** falhas no planejamento governamental e na execução orçamentária e financeira elencadas no Relatório Preliminar, sobre as quais o defendente não trouxe aos autos



documentos comprobatórios capazes de saná-las em sua totalidade. Ao contrário disso, apenas afirma, dentre outras alegações, que a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso foram elaborados com deficiência, entretanto, modificou-se a forma e a composição do mesmo, com fins de atender à legislação vigente e, quanto ao deficit de execução orçamentária constatado pela auditoria, os valores informados para despesa consideram o montante empenhado no exercício, o que não reflete o total de compromissos reconhecidos.

- Ora, sabe-se que, conforme disciplina o art. 36, *caput*, da Lei Federal nº 4.320/64, os Restos a Pagar, por definição, “*são despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas*”. Portanto, despesas empenhadas são compromissos assumidos pela Administração, subdividindo-se, entretanto, em liquidadas (processadas) e não liquidadas (não processadas), conforme se depreende do art. 58 da retro mencionada Lei: “*O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição*”, ressaltando-se a necessidade de sua regular liquidação para fins de pagamento (art. 62 da Lei Federal nº 4.320/64). Os cálculos da auditoria, assim, estão corretos. Sobre os créditos adicionais, foram abertos com fonte de recursos proveniente da anulação de dotações orçamentárias, o que, quantitativamente, não repercute como alteração do valor total orçado das despesas, ou seja, não foi elevado o valor global do orçamento inicial, de R\$ 44.436.000,00 (em relação ao orçamento inicial, houve uma alteração qualitativa da ordem de 37,40%). Verificou-se, ainda, que não foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo.
- Com relação ao repasse a menor das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, a auditoria relata que, de acordo com o Relatório de Contas de Gestão 2019 (fls. 50 a 53, doc. 66) – Processo nº 20100155-0 -, houve o não recolhimento de contribuições previdenciárias retidas dos servidores e prestadores de serviço no valor de R\$ 424.159,64 e, em que pese tal situação, verificou-se que foram realizadas despesas com festividades e eventos comemorativos no valor de R\$ 466.067,07 em 2019. Analisando os autos, vejo que, conforme Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias devidas ao RGPS (doc. 45 da Prestação de Contas), houve recolhimento integral das contribuições (servidores e patronal) devidas no exercício de 2019 (embora algumas com atraso, quitadas em 2020). Ocorre que, segundo o Demonstrativo da Dívida Flutuante do exercício (doc. 11 da Prestação de Contas), há um saldo deixado para o exercício seguinte (2020) no montante de R\$ 457.870,85, discordante do apontado pela auditoria no Relatório das Contas de Gestão (R\$ 424.159,64). Nesse sentido, entendo que a análise conclusiva a



respeito de tal débito deve ocorrer no Processo nº 20100155-0, relativo à Prestação de Contas de Gestão do Município de Igaracy – Exercício de 2019, com fins de sanar a diferença de valores, definir a responsabilidade de cada gestor, com a possível sugestão de aplicação de multa, de modo a evitar *bis in idem* nos presentes autos.

- Desse modo, entendo, ainda, que **as deficiências de controle constatadas pela auditoria neste item ensejam determinações para que não persistam em futuros exercícios**.
- **Responsabilidade Fiscal – extrapolação do limite da DTP:** no que concerne aos gastos com pessoal, a auditoria relata que a Prefeitura Municipal de Igaracy alcançou os seguintes percentuais no exercício de 2019: 1º Semestre/2019, 47,82% da RCL; **2º Semestre/2019, 61,58%** da RCL (este apresentando diferença em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2019, que foi de 51,55% da RCL).

Segundo a auditoria, *“a maior razão para a significativa divergência entre os dois cálculos mencionados acima foi o montante de R\$ 2.624.232,67 adicionado ao cálculo da Auditoria em razão de no Relatório de Contas de Gestão 2019 (doc. 66) ter sido apontado que tal montante foi classificado como Serviços de Terceiros – Pessoa Física quando, na verdade, deveriam ter sido considerados como despesas de pessoal. Em sua grande maioria, são despesas com médicos, enfermeiros e professores”*.

Analisando a questão, conforme dados do Relatório Preliminar (doc. 67, p. 41-42), vê-se que a Prefeitura Municipal de Igaracy, no período de gestão do interessado (2017 a 2020), desenquadrou-se no 2º Semestre/2019.

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 Federal, destaca-se que a redução da despesa com pessoal deve passar, necessariamente, pelo corte de cargos em comissão e de funções gratificadas (artigo 169, § 3º, inciso I, da CF/88), exoneração dos servidores não-estáveis (artigo 169, § 3º, inciso II, da CF/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 (artigo 169, § 4º, da CF/88).

Nesse contexto, considerando que a Prefeitura Municipal de Iguaracy se desenquadrou do limite da DTP a partir do 2º Semestre/2019, à luz do artigo 23, *caput*, o Poder Executivo Municipal teria:

- até o 1º Semestre/2020 para redução de no mínimo 1/3 do percentual excedente;
- até o 2º Semestre/2020 para atender ao disposto no art. 23, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, reduzir todo o percentual excedente.

O defendente aduz que no sistema SICONFI consta que no 1º semestre do exercício de 2020 a despesa com pessoal ficou em 52% da RCL (equivalente a RCL do 2º semestre de 2019, ou seja, “*houve redução da despesa com pessoal no semestre posterior, sem que tivesse ocorrido por decorrência do aumento da receita corrente líquida, portanto, não houve violação a lei de responsabilidade fiscal*”).

De outro ângulo, do ponto de outros índices constitucionais, foram cumpridos os limites mínimos de aplicação de recursos em Saúde (16,91%) e Educação (27,48%), assim como atendidos os limites da Dívida Consolidada Líquida (DCL).

Desse modo, considerando que a Prefeitura Municipal de Iguaracy:

- ainda estaria dentro do prazo total para a recondução da DTP aos limites previstos na LRF (até o 2º Semestre/2020 para redução de todo o excedente), haja vista o disposto no art. 23, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **entendo que o comportamento da DTP enseja acompanhamento, devendo ser observado no exercício seguinte** se, de fato, a



Prefeitura Municipal tomou as providências no sentido de reduzir o percentual extrapolado e se manter dentro do limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

- **Restos a Pagar (Processados e Não Processados):** não há nos autos documentos comprobatórios capazes de sanar a falha apontada, pelo que resta mantida, cabendo determinação para que não se repita em exercícios futuros.
- **Educação:** sobre a **realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro e descumprimento do prazo de utilização do saldo de tais recursos**, o defendente alega que o Município de Igaracy iniciou o exercício de 2019 com um saldo contábil de R\$ 44.368,83, mas *“este valor não seria suficiente sequer para honrar com as despesas Previdenciárias inscritas em Restos a Pagar de 2018, vinculados ao FUNDEB”*. Portanto, **permanece a falha apontada, pelo que deve a atual gestão atentar para a orientação contida na Decisão T. C. nº 1.346/07.**
- **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)** em desequilíbrio financeiro e atuarial, assim como recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, no montante de R\$ 12.013,57, e de contribuição patronal normal, no valor de R\$ 92.105,81. Afirma o defendente que a auditoria foi induzida em erro, *“pois na inserção de dados da prestação de contas a Edilidade deixou de promover a juntada de alguns comprovantes de recolhimento, o que o faz na presente defesa juntamente com uma planilha consolidada de todos os valores e recolhimentos”*. Reconhece alguns recolhimentos intempestivos. Nos autos (Documento nº 75 trazido pela defesa) não consta documentação comprobatória (notas de empenho/ordens de pagamento com as respectivas guias de recolhimento junto ao RPPS) evidenciando o repasse das diferenças apontadas pela auditoria, relativamente à contribuição patronal e dos servidores (conforme consta no Relatório das Contas de Gestão/2019 Processo nº 20100155-0, doc. 66), no total de R\$ 104.119,38. Nesse sentido, **em que pese persistir a irregularidade, entendo que o percentual de contribuições (servidores e patronal) que deixou de ser repassado ao RPPS revela-se de pouca representatividade em relação ao valor total devido (5,26% = R\$ 104.119,38/R\$ 1.977.708,24), sendo digna de recomendações.**

As demais deficiências apontadas ensejam **determinação ao governante, com fins de acompanhar a situação da municipalidade junto ao 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, bem como a garantia ao Município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de suas metas fiscais.



Diante do exposto:

VOTO pelo que segue:

LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ORÇAMENTO PÚBLICO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO. CONTROLES. VISÃO GLOBAL.

1. Respeito aos limites constitucionais em educação, saúde, remuneração do magistério e de nível de endividamento.

2. Falhas de controle na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, excesso de despesa com pessoal, revela a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, contrariando as normas de controle vigentes, em especial o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. 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 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;

José Torres Lopes Filho:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 67) e da defesa apresentada (doc. 71);

CONSIDERANDO que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Saúde (16,91% da receita vinculável em Saúde), na Educação (27,48% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do Ensino) e na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (61,05% dos recursos do FUNDEB);



CONSIDERANDO ainda a observância ao limite da Dívida Consolidada Líquida (DCL), assim como o recolhimento parcial das contribuições devidas ao RPPS com pouca representatividade (em relação ao montante devido);

CONSIDERANDO a ocorrência de déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 2.705.156,82, revelando que o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas;

CONSIDERANDO, por outro lado, as falhas de controle constatadas e o descumprimento do limite de gastos com pessoal;

CONSIDERANDO que, no âmbito de uma análise global, demandada nas constas 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 para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

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

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Igaracy a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). José Torres Lopes Filho, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2019.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal de Igaracy, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Promover a imediata redução da Despesa Total com Pessoal, para que esta retorne ao limite legalmente estabelecido (54% da RCL).
2. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do Município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário.
3. Enviar Projeto de Lei Orçamentária ao Poder Legislativo contendo previsão de arrecadação de receita compatível com a realidade municipal.



4. Estabelecer no Projeto da LOA um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, sem descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.
5. Aprimorar a elaboração das programações financeiras e dos cronogramas mensais de desembolso para os exercícios seguintes, de modo a dotar a municipalidade de instrumento de planejamento eficaz, obedecendo às sazonalidades da arrecadação da receita e da execução da despesa.

Prazo para cumprimento: 90 dias

6. Ajustar a RCL do Município, deduzindo os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 16 do artigo 166 da Constituição Federal.

Prazo para cumprimento: 90 dias

7. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).

Prazo para cumprimento: até 30/12/2022

8. Incluir, no Balanço Patrimonial, detalhamento, por meio de notas explicativas, sobre os critérios utilizados para a definição da expectativa de realização dos créditos da Dívida Ativa consignados no Ativo.

Prazo para cumprimento: 90 dias

9. Fazer constar no Balanço Patrimonial Consolidado, bem como do RPPS, nota explicativa acerca do montante inscrito em Provisões Matemáticas Previdenciárias.

Prazo para cumprimento: 90 dias

10. Organizar a 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.



Prazo para cumprimento: 180 dias

11. Aperfeiçoar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta (a exemplo dos recursos do FUNDEB), evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.

Prazo para cumprimento: 90 dias

12. Abster-se de realizar despesa com recursos do FUNDEB em montante superior às receitas desta fonte.

Prazo para cumprimento: 90 dias

13. Repassar, integral e tempestivamente, os valores devidos ao RGPS e ao RPPS, de forma a não comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial dos referidos regimes.

Prazo para cumprimento: 180 dias

14. Acompanhar a situação da municipalidade junto ao RPPS e ao RGPS, de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados que se encontram filiados aos referidos sistemas e no pleno gozo dos seus direitos, bem como a garantia ao Município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de suas metas fiscais.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Verificar, por meio de seus órgãos fiscalizadores, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, 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 %	27,48 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	61,05 %	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 %	16,91 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	61,58 %	Não
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	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%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	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.	1.329.519,77	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	2,50 %	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)	15,16 %	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, a		



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.	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 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

DR. FÁBIO DA SILVA NETO - OAB/PE Nº 26.771:

Fábio da Silva Neto, OAB/PE nº 26.771, pelo gestor José Torres Lopes Filho.

Excelentíssimo Conselheiro Carlos Neves, a quem saúdo os demais Conselheiros deste Tribunal de Contas, Dr. Gilmar, digno representante do Ministério Público de Contas.

Eu vou me ater por se tratar de um relatório, então tem vários pontos que foram elencados pelo Relatório de Auditoria, então eu vou me ater aos pontos mais relevantes que, no caso, seria a questão do primeiro ponto, que acho que merece destaque, é a questão do limite de despesa de pessoal.

O Relatório de Auditoria informa que o município teria extrapolado o limite de despesa de pessoal, porém, nós não concordamos com esse ponto, porque o auditor, o Relatório de Auditoria, pegou todas as despesas com terceiros, com pagamentos de terceiros e com prestação de serviço, e incluiu como despesa de pessoal, e aí temos vários e, concretamente, ele apontou apenas uma despesa no valor de...em torno de duzentos e poucos mil reais que a gente, inclusive, na defesa, acrescentou esse valor. Houve um valor de uma emenda individual que foi colocado como receita corrente líquida e também fizemos essa correção na defesa. E, fazendo essa inserção do valor de R\$ 281.000,000 que é o que efetivamente o auditor aponta como pagamento de prestadores de serviços, e retirando esse valor da emenda individual, o município teria, no segundo semestre, o limite de 53,69% do limite de despesa com o pessoal. E mesmo que a gente entenda que o Relatório de Auditoria estaria correto, e faça a inserção de todos esses 2 milhões de reais de pagamentos a prestadores de serviços para o limite de despesa de pessoal, se analisarmos o SICONFI do primeiro semestre de 2020 do município de Igaracy, verificamos que o município ficou com 52% de limite de despesa de pessoal. Ou seja, mesmo que levássemos em consideração que o município teria extrapolado o limite de despesa de pessoal no segundo semestre de 2019, logo no primeiro semestre de 2020 o município fez a correção. E aqui eu também chamo a atenção na defesa, de que essa redução não foi por questão de receita, a receita do primeiro semestre de 2020 equivale a receita do segundo semestre de 2019, ou seja, o município ajustou as suas despesas.



Outro ponto é com relação à questão de pagamento previdenciário. O município fez o pagamento rigoroso das questões previdenciárias. O que aconteceu foi que o auditor apontou corretamente, porque foi um erro nosso no envio da prestação de contas, porque no envio das prestações de contas nós não tínhamos enviado alguns comprovantes de pagamento, o que foi feito na defesa. Então, se comprovou a questão do pagamento tanto ao Regime Próprio, como ao Regime Geral, a questão dos prestadores de serviços.

Uma outra situação também é que há um apontamento do auditor de que existiria um déficit previdenciário do município em torno de R\$ 400.000,00, e nós juntamos certidões junto à Receita Federal de que o município não tem déficit algum junto ao INSS. O que ocorreu foi um equívoco feito pelo auditor de ter apontado uma dívida flutuante de exercícios anteriores como sendo um déficit previdenciário junto ao INSS, déficit esse que não existe. Tanto que no exercício posterior de 2020 esse débito já não existe, porque eu chamei a atenção do contador com relação a isso para podermos fazer uma investigação do que seria essa dívida flutuante e foi corrigido.

Então, entendo que esses são os principais pontos que devem ser altercados, levados em consideração. Agradecendo a atenção dispensada e pugnando pela aprovação das contas.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:

Agradecendo a participação do advogado, Dr. Fábio, o processo, o voto encontra-se em lista, e tiveram acesso o Ministério Público de Contas e demais Conselheiros. A prefeitura do município naquele mesmo ano o gestor conseguiu atender a todos os limites constitucionais de educação, saúde, dívida consolidada líquida, repasse de duodécimo, e as irregularidades apontadas sobressaem duas, na minha percepção, que poderiam levar à irregularidade. Mas das duas uma, extrapolação do limite de despesa de pessoal no segundo semestre, 61,58%. Foi enfrentado pelo gestor chegando a reduzir no semestre seguinte dentro do prazo legal para sua recondução da DTP, ao limite previsto na LRF, artigo 23, caput da Lei de Responsabilidade Fiscal, e entendo que o comportamento da DTP enseja acompanhamento, devendo ser observado no exercício seguinte se, de fato, a Prefeitura Municipal tomou as providências no sentido de reduzir o percentual extrapolado e se manter dentro do limite. É aquela posição em que deve-se verificar o que a LRF impõe, que é a redução no semestre seguinte.

No de educação, verificado aqui o cumprimento. E o outro elemento seria o RPPS que, apesar do valor, também dos servidores que normalmente quando há valores dos servidores eu levo pela irregularidade, mas, nesse caso, o percentual é muito pequeno. O



percentual dos gastos é de pouca representatividade com 5,26% o que remontaria, no caso, na minha percepção, a determinações.

Então, considerando tudo isso,

Voto para emitir Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Igaracy a aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a). José Torres Lopes Filho, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2019.

E fazendo diversas determinações, tendo em vista os vícios, mas, por outro lado, o cumprimento das questões legais e constitucionais.

É assim que voto senhores Conselheiros.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator