



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

43ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 05/12/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 22100387-3

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): 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 do Prefeito do Município de Iguaracy, Sr. José Torres Lopes Filho, relativas ao exercício de 2021, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas (e-TCEPE), em atendimento à Resolução TC nº 11/2014, que disciplina a implantação da modalidade processual prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo.

A equipe da Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM elaborou Relatório de Auditoria (doc. 81), apontando as falhas verificadas.

Cumprе destacar que neste processo foram auditados os tópicos discriminados a seguir, mínimos necessários à 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. Os demais atos de gestão e/ou ordenamento de despesas deverão ser considerados quando da auditoria das Prestações de Contas vinculadas aos órgãos e entidades do município.

1. RESUMO DO RELATÓRIO
2. ORÇAMENTO
3. FINANÇAS E PATRIMÔNIO
4. REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES



5. RESPONSABILIDADE FISCAL
6. EDUCAÇÃO
7. SAÚDE
8. PREVIDÊNCIA PRÓPRIA

O Relatório de Auditoria apresentou a Tabela 1b, informando o cumprimento de todos os limites legais e constitucionais estabelecidos, cujos dados encontram-se discriminados no Anexo Único da presente deliberação.

Consta, no Resumo do Relatório de Auditoria (Item 1), as irregularidades e deficiências listadas a seguir:

Orçamento (Capítulo 2)

1. Programação financeira deficiente (Item 2.1);
2. Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2);
3. Inconsistência no valor da despesa realizada informado na prestação de contas e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2);
4. Inconsistência no valor de despesas realizadas informado na prestação de contas e aquele informado a este Tribunal, disponibilizado no Tome Conta (Item 2.2);
5. Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2);
6. Omissão no dever de prestar contas inviabilizando a análise da existência de fontes de recurso para a abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação (Item 2.2);
7. 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);
8. Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.094.422,47, ou seja, o município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.3).



Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)

9. Déficit financeiro de R\$ 2.022.696,20 (Item 3.1);
10. 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);
11. Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1);
12. Incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (liquidez imediata <1) (Item 3.5);
13. Incapacidade de pagamento de seus compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc. (liquidez corrente <1) (Item 3.5).

Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)

14. Relação Despesa Corrente / Receita Corrente maior que 95% (item 5.1);
15. Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.5).

Previdência Própria (Capítulo 8)

16. RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 640.254,76, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1);
17. RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 4.709.466,52 (Item 8.2);
18. Adoção de alíquota irregular para cálculo das contribuições previdenciárias (Item 8.4);
19. Recolhimento intempestivo das contribuições previdenciárias (Item 8.4).



Devidamente notificado (docs. 82 e 83), o interessado apresentou sua defesa (doc. 85).

Não houve elaboração de nota técnica de esclarecimento.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Registre-se, 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 legais e constitucionais, como os de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Por conta disso, o presente processo não deve abranger todos os atos do gestor, mas apenas as verificações necessárias para emissão de Parecer Prévio pelo TCE/PE, em cumprimento ao inciso I do art. 71 (c/c o art. 75), da Constituição Federal, ao art. 86, § 1º, III, da Constituição Estadual, e ao art. 2º, II, da Lei Estadual nº 12.600/04.

Em relação ao cumprimento dos limites legais e constitucionais, objeto das Contas de Governo sob exame, a Auditoria observou o seguinte:

- a) Despesa Total com Pessoal encerrou o exercício atingindo 49,67% da RCL, cumprindo o limite estabelecido no art. 20 da LRF;
- b) Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores de acordo com o art. 29-A da Constituição Federal;
- c) A Dívida Consolidada Líquida – DCL respeitou os limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal;
- d) Houve a aplicação de 25,10% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, art. 212;



- e) Aplicação de 76,84% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 14.113/2020;
- f) Saldo suficiente da conta do FUNDEB ao final do exercício, consoante exige a Lei Federal nº 14.113/2020, art. 25, § 3º;
- g) Aplicação de 26,83% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde, respeitando a Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º;
- h) Recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS e ao RPPS, tanto a parte patronal quanto a descontada dos servidores;
- i) As alíquotas de contribuição ao RPPS respeitaram os limites constitucional e legalmente estabelecidos.

Passo à apreciação dos achados apontados pela equipe de auditoria, que notadamente se referem à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, remetendo os demais ao campo das recomendações da deliberação, que não se apresentaram capazes de ensejar a rejeição das presentes contas.

Na análise da gestão orçamentária, destaco a previsão de dispositivo inapropriado, na Lei Orçamentária Anual-LOA, para a abertura de créditos adicionais, 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.

O art. 8º, inciso I, alínea *a*, da Lei Orçamentária Anual autorizou o Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 20% da despesa fixada. Já o art. 9º previu que esse limite não seria onerado quando o crédito se destinasse a atender insuficiência de dotações nas áreas de Educação, Saúde, Previdência, Grupo de Pessoal e Encargos, entre outras.

Assim, de acordo com a Auditoria, o referido art. 9º consiste em dispositivo inapropriado, pois amplia significativamente a abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo, por decreto, sem a participação do Legislativo, ao estabelecer que não há limite para créditos adicionais destinados a despesas de volume significativo no orçamento municipal. No caso, as despesas do grupo de Pessoal e Encargos Sociais, que representam 56,19% da despesa total fixada, bem como despesas correntes das funções de Saúde, Educação e Previdência Social.

A equipe técnica aponta que foram abertos créditos adicionais equivalentes a 53,01% da despesa fixada, sendo 19,70% (R\$ 8.249.852,03) com base no art. 8º da LOA, enquanto o montante de R\$ 13.950.695,03 foram créditos suplementares abertos com fulcro no art. 9º do mesmo diploma legal.



Dessa forma, tendo em vista as exceções previstas no art. 9º da LOA, dispositivo considerado inapropriado por ampliar demasiadamente o limite de 20%, verificou-se que não foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo.

A Auditoria também apontou deficiência na programação financeira, havendo inconsistência no valor da despesa realizada registrado no Tome Conta e no Relatório Resumido da Execução Orçamentária-RREO.

Foi verificado um déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 1.094.422,47, bem como um déficit financeiro de R\$ 2.022.696,20.

A equipe técnica ainda aponta a existência de 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.

Também foi registrada a incapacidade de pagamento imediato de seus compromissos de curto prazo (índice de liquidez imediata de 0,49) e de pagamento dos compromissos de até 12 meses contando com os recursos a curto prazo: caixa, bancos, estoques etc. (índice de liquidez corrente de 0,56).

O interessado, em síntese, apresenta os seguintes argumentos em sua defesa:

1. Com relação à programação financeira, a gestão modificou a forma e a composição do instrumento para cumprir a legislação vigente e, como citado pela Auditoria, as inconsistências partiram dos exercícios de 2013 a 2019, sendo que, nos exercícios de 2020 e 2021, as previsões ficaram dentro da expectativa, havendo evolução na metodologia de projeção da arrecadação;
2. Não há divergência entre os valores informados no SICONFI e o Tome Conta, apenas diferenças quanto ao formato de apresentação dos relatórios, pois nos sistemas citados pela Auditoria não foram analisados os valores correspondentes às despesas intra-orçamentárias;
3. A Lei Orçamentária do Município previu um limite de suplementação no montante de 20% do orçamento, sendo aprovada pelo Poder Legislativo, semelhante à Lei Orçamentária do Estado de Pernambuco (Lei Estadual nº 17.121/2020), que fixou o mesmo percentual para abertura de créditos suplementares;
4. Quanto ao déficit de execução orçamentária, os valores informados na despesa consideram o montante empenhado no exercício, que não reflete o total de compromissos



reconhecidos, pois, parte dessas despesas foram inscritas como Restos a Pagar Não Processados, ou seja, não tiveram sua execução efetivada. Por este motivo não podem ser consideradas como obrigações, tendo em vista que parte delas aguardam repasse de recursos provenientes de programas e /ou convênios estaduais e/ou federais para sua devida execução;

5. O interessado lembra das inscrições decorrentes de contratos de prestação continuada, cujas vigências excedem o exercício do ano de assinatura do contrato. Assim, se houve algum equívoco na execução Orçamentária/Financeira, decorreu da supracitada sistemática no reconhecimento da despesa no ano de sua percepção, considerando o Princípio da Competência;
6. Quanto ao déficit financeiro, defende a desconsideração do valor de R\$ 210.578,63, correspondente ao saldo da conta Demais Créditos e Valores a Curto Prazo, que registra créditos de Programas/Convênios Estaduais/Federais que foram repassados no exercício subsequente;
7. Acrescenta que o período correspondeu ao segundo ano da Pandemia de COVID-19, tratando-se de um pequeno município que promoveu intensos investimentos na área de saúde, o que causou pequeno déficit financeiro, que serão ajustados no decorrer dos demais exercícios;
8. Com relação ao saldo negativo no quadro Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, o interessado admite atribuição na resolução dessa celeuma, tendo em vista que o registro da despesa com uma determinada fonte e, quando do seu pagamento, por frustração de arrecadação, a mesma seja efetivada com outra fonte de recursos;
9. Acrescenta, a título de exemplo, o as despesas empenhadas previamente, tendo como Fonte de Recursos (FUNDEB), não sendo suficiente o saldo precisa que sejam quitadas com a Fonte de Recursos Próprios. Salaria que as folhas de pagamentos são empenhadas de forma prévia como estimativas, assim como os empenhos globais, dificultando assim a previsibilidade no ato da sua efetiva quitação;
10. Acerca dos baixos índices de liquidez imediata e de liquidez corrente, defende que, embora não sejam os desejados, estando a gestão na busca para equalizar tal situação, os mesmos atingiram níveis aceitáveis em comparação com a realidade dos municípios brasileiros, cuja economia vem se recuperando da pandemia, que provocou relevante aumento de gastos e decréscimo de arrecadação.



Analisando os argumentos da defesa, observo que, de fato, a ampliação do limite prevista no art. 9º da LOA, para abertura de créditos adicionais, consistiu em dispositivo inapropriado.

Dessa forma, o achado enseja recomendação para que se evite a ocorrência dessa falha nos próximos exercícios e a lei orçamentária seja utilizada como importante instrumento de planejamento.

Cabe, todavia, lembrar que o exercício analisado correspondeu a período crítico de enfrentamento da Pandemia de COVID-19.

Enfim, entendo que os apontamentos destacados quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial são insuficientes, por si sós, para macular as presentes contas, conforme já se manifestou este Tribunal em diversos julgamentos. Entretanto, tais achados contribuem para a emissão do Parecer Prévio, cabendo seu encaminhamento ao campo das recomendações para que sejam procedidas as devidas correções.

Diante do exposto, em respeito aos princípios da Razoabilidade, da Proporcionalidade e da Uniformidade dos Julgados, diante do cumprimento de todos os limites legais e constitucionais e do recolhimento integral das contribuições previdenciárias, entendo que os achados remanescentes não representam gravidade suficiente para provocar a rejeição das Contas de Governo em apreço, ensejando, porém, ressalvas à sua aprovação.

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO. LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. CUMPRIMENTO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. RECOLHIMENTO INTEGRAL. FALHAS DE NATUREZA FORMAL.

1. Quando forem cumpridos os limites legais e constitucionais, remanescendo achados de natureza formal, caberá recomendação pela aprovação das contas, ainda que com ressalvas.



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

José Torres Lopes Filho:

CONSIDERANDO que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de governo;

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria elaborado pela Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM;

CONSIDERANDO os termos da defesa apresentada pelo interessado;

CONSIDERANDO o cumprimento de todos os limites legais e constitucionais;

CONSIDERANDO o recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS e ao RPPS, tanto a parte patronal quanto a descontada dos servidores;

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

CONSIDERANDO que se tratou de período crítico de enfrentamento da Pandemia do COVID-19;

CONSIDERANDO os princípios da Razoabilidade, da Proporcionalidade e da Uniformidade dos Julgados;

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 Iguaracy a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). José Torres Lopes Filho, relativas ao exercício financeiro de 2021.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Iguaracy, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Assegurar a consistência das informações sobre a despesa municipal prestada aos órgãos de controle;
2. Elaborar o cronograma de execução mensal de desembolso com base em estudo técnico-financeiro dos dispêndios municipais, de modo a evidenciar o real fluxo



esperado das saídas de recursos e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle;

3. Evitar incluir na LOA dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária;
4. Elaborar demonstrativo da existência de excesso de arrecadação como fonte para abertura de créditos adicionais respeitando a vinculação dos recursos (mecanismo de fonte/destinação), tendo em vista a disposição constante do art. 8º, I, da LRF, que estabelece que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação;
5. Aperfeiçoar os procedimentos de controle da execução orçamentária a fim de que seja evitada a ocorrência de déficit orçamentário, de modo a preservar a saúde financeira e fiscal do município;
6. 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;
7. Providenciar a realização de um ajuste administrativo capaz de reduzir gradativamente a estrutura da administração municipal, a fim de que, no futuro, haja capacidade financeira para suportar as despesas do RPPS;
8. Adotar as medidas necessárias a fim de assegurar o equilíbrio do regime próprio, quer seja através da reformulação do plano de amortização do déficit atuarial ou, se tal plano não for viável, através da segregação de massa de segurados.

É o voto.



ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	25,10 %	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 %	76,84 %	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 %	26,83 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	49,67 %	Sim
	Repasse do	CF/88, caput do art. 29-A	Somatório da receita	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;		



Duodécimo	duodécimo à Câmara de Vereadores	(redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	tributária e das transferências previstas	IV - 4,5% para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	R\$ 1.387.986,66	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,10 %	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 - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 14,00 %	14,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.