



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

16ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA PRIMEIRA CÂMARA
REALIZADA EM 13/05/2025

PROCESSO TCE-PE Nº 24100544-9

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2023

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

INTERESSADOS:

EDILSON TAVARES DE LIMA

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

ISABELLA CORDEIRO DA SILVA (OAB 50946-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Toritama, Sr. Edilson Tavares de Lima, relativas ao exercício de 2023, 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 Governo Municipais-GEGM elaborou Relatório de Auditoria (doc. 78), 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 art. 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do art. 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
9. TRANSPARÊNCIA
10. PRIMEIRA INFÂNCIA

O Relatório de Auditoria apresenta tabela discriminando os dados acerca do cumprimento dos limites legais e constitucionais, com as seguintes informações:

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado	Situação
Duodécimos	Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores	R\$ 6.232.721,42	CF/88, <i>caput</i> do art. 29-A ou valor fixado na LOA	R\$ 6.232.721,42	Cumprimento
Pessoal	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q 53,24%	Cumprimento
				2º Q 53,73%	Cumprimento
				3º Q 52,10	Cumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida – DCL.	120% da RCL.	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal.	12,63%	Cumprimento



Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 – art. 212.	25,67%	Cumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica.	70% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26.	79,30%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 10% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 25, § 3º.	2,20%	Cumprimento
	Aplicação da complementação - VAAT em educação infantil	50% da complementação -VAAT	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 28.	62,42%	Cumprimento
	Aplicação da complementação - VAAT em despesas de capital	15% da complementação -VAAT	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 27.	23,88%	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º.	25,29%	Cumprimento

Conforme item 8 do Relatório de Auditoria, o município não possui Regime Próprio de Previdência Social.

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



Orçamento (Capítulo 2)

1. LOA com Receitas de Capital superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1);
2. Programação financeira deficiente (Item 2.1);
3. Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2);
4. 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);
5. Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo municipal (Item 2.2);
6. Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 10.095.283,36, observando-se que foram utilizados R\$ 2.605.936,90 de superávit financeiro do exercício anterior como fonte para abertura de créditos adicionais (Item 2.3).

Educação (Capítulo 6)

7. Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro quadrimestre, do saldo do Fundeb recebido do exercício anterior (Item 6.2.3).

Devidamente notificado (docs. 79 e 80), o interessado apresentou sua peça de defesa e documentação correlata (docs. 83 a 93).

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, inciso III, da Constituição Estadual, e ao art.2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004.

Em relação ao cumprimento dos limites legais e constitucionais, objeto das contas de governo sob exame, a auditoria observou os seguintes aspectos positivos:

- a) Despesa Total com Pessoal encerrou o exercício atingindo 52,10% 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 25,67% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, art. 212;
- e) Aplicação de 79,30% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica, respeitando a Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26;
- f) Saldo suficiente da conta do FUNDEB ao final do exercício, consoante exige a Lei Federal nº 14.113/2020, art. 25, § 3º;
- g) Cumprimento dos limites de aplicação da complementação do VAAT em despesas de capital e em educação infantil, respeitando os arts. 27 e 28 da Lei Federal nº 14.113/2020;
- h) Aplicação de 25,29% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde, respeitando a Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º;
- i) Recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS;
- j) Boa capacidade de pagamento imediato das dívidas de curto prazo, com liquidez imediata de 2,38 e liquidez seca alcançando 2,84 no exercício;
- k) Nível Ouro de transparência da gestão, de acordo com a metodologia do Levantamento Nacional de Transparência Pública-LNTP;
- l) O Poder Executivo elaborou o Plano Municipal pela Primeira Infância-PMPI.

Conforme já foi relatado, o município não possui Regime Próprio de Previdência Social.

Passo à apreciação dos principais achados apontados pela equipe de auditoria, que notadamente se referem à gestão orçamentária do município, 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, a Auditoria aponta a previsão na Lei Orçamentária Anual-LOA de um limite exagerado para a abertura de créditos



adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento.

No caso, a Lei Orçamentária previu, em seu art. 8º, inciso I, que o Poder Executivo estaria autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 40% da despesa geral, nos termos dos arts. 7º e 43 da Lei Federal nº 4.320 /1964.

De acordo com a equipe de auditoria, alterações da LOA, diretamente pelo Poder Executivo, no volume autorizado pelo mesmo diploma, afastam o Legislativo do processo de alteração orçamentária.

Todavia, como a abertura de créditos suplementares por decreto atingiu 34,50% da despesa fixada, a Auditoria registrou que foi obedecido o limite estabelecido na LOA, não ocorrendo abertura de créditos sem autorização legislativa.

Em outros termos, embora não seja recomendável a inclusão na LOA de dispositivo prevendo um elevado limite para a abertura de créditos orçamentários diretamente pelo Executivo, sem prévia autorização do Legislativo, os créditos suplementares abertos respeitaram o limite estabelecido na lei orçamentária.

Também foi apontada a ocorrência de erro de redação de valor de crédito especial em decreto municipal, bem como abertura de créditos especiais superando a autorização legislativa no total de R\$ 15.827,67.

Ainda com relação à gestão orçamentária, a equipe técnica apontou deficiência na elaboração da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso. Também foi apontada a ocorrência de déficit de execução orçamentária no valor de R\$ 10.095.283,36.

Como já foi relatado, não foram apontados achados quanto à gestão financeira e patrimonial, bem como em relação a repasses de duodécimo, descumprimento de limites legais e constitucionais nas áreas de Pessoal, Educação e Saúde, nem foram identificadas falhas no que tange à transparência da gestão pública, havendo ainda o recolhimento integral das contribuições previdenciárias.

Cumprir destacar, inclusive, que embora o município tenha apresentado déficit de execução orçamentária de R\$ 10.095.283,36, foi registrado superávit financeiro no montante de R\$ 9.481.273,86 no exercício.

Inclusive, as tabelas 3.5a e 3.5b do Relatório de Auditoria demonstram que o município apresentou uma boa capacidade do município de honrar imediatamente as obrigações no curto prazo, tendo a liquidez imediata atingido 2,38 e a liquidez seca alcançado o índice de 2,84 no exercício.

Observo, por fim, que as falhas em questão infringem algumas normas de controle orçamentário, evidenciando algumas deficiências no planejamento governamental. Deve-se, portanto, envidar esforços no intuito de aperfeiçoar os controles internos necessários buscando uma contabilidade que permita o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária,



bem como a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis, em observância às normas que regem a sua elaboração.

Diante do exposto, confrontando o Relatório de Auditoria com os argumentos apresentados na defesa do interessado, em respeito ao Princípio da Razoabilidade, entendo que os apontamentos destacados quanto à gestão orçamentária são insuficientes, por si sós, para macular as presentes contas, conforme já se manifestou este Tribunal em diversos julgados. Entretanto, os achados de auditoria contribuem para a emissão do parecer prévio, cabendo seu encaminhamento ao campo das recomendações para que sejam procedidas as correções necessárias.

A Auditoria também apontou o descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro quadrimestre, do saldo do FUNDEB recebido do exercício anterior, não obedecendo ao previsto no art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.113/2020.

O interessado, por seu turno, argumenta em sua defesa tratar-se de falha formal, salientando que a inconsistência apontada não extrapola o campo das formalidades contábeis e não pode, sob qualquer ótica, ser interpretada como uma irregularidade substancial capaz de comprometer a transparência ou a regularidade da execução orçamentária. Pleiteia a aplicação do Princípio da Razoabilidade, reconhecendo-se que eventuais falhas formais não podem se sobrepor à efetiva lisura dos atos administrativos praticados, tampouco podem ensejar penalidades desproporcionais à insignificância da ocorrência.

Verifico que as alegações do interessado não afastam a ocorrência do achado, embora o mesmo seja insuficiente, por si só, para macular as presentes contas.

Diante do exposto, não obstante permanecerem algumas irregularidades, de menor gravidade, e sopesando-as com o conjunto de achados positivos verificados no exercício financeiro sob exame, é dever buscar guarida, neste caso concreto, nos princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, nos termos do art. 22, § 2º, da LINDB, considerando ainda a jurisprudência majoritária deste Tribunal para casos análogos.

Dessa forma, em respeito aos princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, diante do cumprimento de todos os limites legais e constitucionais exigíveis no exercício e do recolhimento integral das contribuições previdenciárias, entendo que as irregularidades remanescentes ensejam a aprovação, com ressalvas, das contas de governo em apreço.

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO. LIMITES
LEGAIS E CONSTITUCIONAIS.
CUMPRIMENTO. CONTRIBUIÇÕES



PREVIDENCIÁRIAS.
RECOLHIMENTO INTEGRAL.
PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E
DA PROPORCIONALIDADE.
APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. CASO EM EXAME: Trata-se da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Toritama, Edilson Tavares de Lima, relativa ao exercício de 2023. A auditoria contém falhas na programação financeira e no cronograma de execução das despesas, além de abertura exagerada de créditos adicionais.

2. QUESTÃO EM DISCUSSÃO: Há duas questões em discussão: (i) estabelecer se a abertura de créditos adicionais excessivos descaracteriza a LOA como instrumento de planejamento; (ii) determinar se as falhas formais na execução orçamentária implicam em irregularidade capaz de comprometer a aprovação das contas.

3. RAZÕES DE DECIDIR: (1) Conforme o art. 8º da LOA, foi autorizado um limite de 40% para créditos suplementares, sem violar o limite legal, obedecendo às disposições da legislação federal. (2) Apesar do déficit de execução orçamentária, o superavit financeiro demonstra capacidade de gerenciamento imediato das obrigações de curto prazo. (3) As falhas orçamentárias são formais e não comprometem, isoladamente, a regularidade das contas, merecendo recomendações para correção de procedimentos futuros.

4. DISPOSITIVO: Aprovação com ressalvas das contas do Prefeito Edilson Tavares de Lima relativas ao exercício de 2023.

5. TESE: (1) A abertura de créditos adicionais dentro do limite legal não descaracteriza a Lei Orçamentária como instrumento de planejamento. (2) Falhas formais na execução



orçamentária não comprometem a regularidade das contas, devendo recomendações ensejar para a adoção de práticas adequadas.

6. Dispositivos relevantes citados : CF /88, art. 29-A; Lei Complementar nº 101/2000, art. 20; Lei Federal nº 4.320 /1964, arts. 7º e 43.

7. Jurisprudência relevante relevante : Não há jurisdição específica.

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;

EDILSON TAVARES DE LIMA:

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-GEEM;

CONSIDERANDO os termos da defesa apresentada pelo interessado;

CONSIDERANDO o cumprimento de todos os limites legais e constitucionais exigíveis, dentre os quais se destacam o limite para gastos com pessoal, a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

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

CONSIDERANDO que o município não possui Regime Próprio de Previdência Social;

CONSIDERANDO que o município obteve nível Ouro de transparência da gestão, de acordo com a metodologia do Levantamento Nacional de Transparência Pública-LNTP;

CONSIDERANDO que o município elaborou o Plano Municipal pela Primeira Infância-PMPI;

CONSIDERANDO os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, bem como o disposto no art. 22, *caput* e § 2º, da LINDB;



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 Toritama a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). EDILSON TAVARES DE LIMA, 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 Toritama, ou quem vier a sucedê-los, que atendam a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Elaborar a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso com base em estudo técnico-financeiro dos ingressos e dispêndios municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas e saídas de recursos e garantir a eficácia desses instrumentos de planejamento e controle;
2. Enviar à Câmara Municipal projeto de lei orçamentária estabelecendo um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo, de até 10% da despesa fixada na LOA, de forma a não descaracterizar o citado diploma como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.

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 %	25,67 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	25,29 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	52,10 %	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 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\$ 6.232.721,42	Sim
-----------	---	--	--	---	---------------------	-----



Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	12,63 %	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 %	79,30 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.