



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

43ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 13/12/2022

**PROCESSO TCE-PE Nº 21100466-2**

**RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO**

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

**EXERCÍCIO:** 2020

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

### INTERESSADOS:

IZAIAS REGIS NETO

LUCICLAUDIO GOIS DE OLIVEIRA SILVA (OAB 21523-PE)

## RELATÓRIO

Trata-se da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Garanhuns, Sr. Izaias Regis Neto, relativas ao exercício financeiro de 2020, para efeito de emissão de parecer prévio por parte deste Tribunal de Contas, na forma prevista no art. 31, §§ 1º e 2º, e art. 71, inciso I, c/c art. 75, da Constituição Federal; bem como no art. 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

A presente prestação de contas foi enviada por meio do sistema eletrônico desta Corte e-TCE-PE, em atendimento a 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 e de Gestão. Assim sendo, as referências às peças integrantes do processo foram feitas com base na numeração recebida no referido sistema, a menos que diferentemente do indicado.

Cumpre 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, previstos para a saúde e a educação e, máximo, para as despesas com pessoal.

Sendo assim, o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas apenas aqueles relativos à atuação governamental da Chefe do Executivo Municipal, essenciais à emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal



de Contas, opinativo técnico-jurídico que irá subsidiar o julgamento político a cargo do Legislativo.

Portanto, tal análise não se confunde com as contas de gestão daqueles que administram e gerenciam dinheiros, bens e valores públicos a que se refere o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e art. 30, inciso II, da Constituição Estadual, submetidas a julgamento pelo Tribunal de Contas, consubstanciado em deliberação que terá eficácia de título executivo, quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (sanção), conforme art. 71, § 3º, da Constituição Federal e art. 30, § 3º, da Constituição Estadual.

Por fim, cabe destacar que a análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas pela 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 o 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Da análise dos autos, a área técnica do TCE/PE emitiu Relatório de Auditoria (doc. 75), o qual, na Tabela 1.b - Limites Constitucionais e Legais (p. 8) evidencia o descumprimento dos seguintes limites, conforme listado a seguir:

Especificação	Valor (R\$) ou limite legal (%)	Fundamentação Legal	% ou valor aplicado (R\$)	Situação
Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo (S)	S ≥ 14%, podendo ser menor se o RPPS não possuir déficit atuarial a ser equacionado	Emenda Constitucional nº 103/19, art. 9º, §4º	11,00%	Descumprimento
Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados (S)	S ≥ 14%, podendo ser menor se o RPPS não possuir déficit atuarial a ser equacionado	Emenda Constitucional nº 103/19, art. 9º, §4º	11,00%	Descumprimento
Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas (S)	S ≥ 14%, podendo ser menor se o RPPS não possuir déficit atuarial a ser equacionado	Emenda Constitucional nº 103/19, art. 9º, §4º	11,00%	Descumprimento

O Relatório de Auditoria (doc. 75 - item 1, pp. 6 e 7) conclui pelas seguintes irregularidades e/ou deficiências [ID], relacionadas à (ao):

- **Orçamento (Capítulo 2)**

- [ID.01] Baixa arrecadação de Receita de Capital (Item 2.1).
- [ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.1).



- [ID.03] 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).

- [ID.04] Ausência de elaboração de cronograma de execução mensal de desembolso (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).

- **Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)**

- [ID.06] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados (Item 3.3.1).

- [ID.07] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 3.704.943,18 pertencentes ao exercício (Item 3.4).

- **Responsabilidade Fiscal (Capítulo 5)**

- [ID.08] Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF (Item 5.2).

- [ID.09] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

- **Educação (Capítulo 6)**

- [ID.10] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).

- [ID.11] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício (Item 6.3)

- **Previdência Própria (Capítulo 8)**

- [ID.12] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 5.980.105,14, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).



- [ID.13] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio (R\$ 5.000,00) (Item 8.4).
- [ID.14] Recolhimento menor que o devido de contribuições patronal normal (R\$ 83.368,99) e suplementar (R\$ 308.484,34) (Item 8.3).
- [ID.15] Adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (Item 8.3).
- [ID.16] 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).

Vieram-me os autos

É o relatório.

#### VOTO DO RELATOR

Passo à análise das irregularidades e/ou deficiências apontadas pela auditoria, em confronto com os argumentos apresentados pela defesa.

- **Orçamento**

- **[ID.01] Baixa arrecadação de Receita de Capital (Item 2.1).**

A equipe técnica desta Corte verificou a ocorrência de previsão orçamentária de R\$ 28.723.300,00, onde apenas R\$ 4.028.085,87 foram efetivamente arrecadados, correspondendo a 14,02% da previsão orçamentária.

**Análise:**

Verifico que a superestimativa da receita de capital tem sido a regra nas últimas cinco leis orçamentárias do município, como se constata no quadro a seguir:



Exercício Orçamentário	% Receitas de Capital (arrecadada/prevista)
2016	46,21%
2017	20,02%
2018	18,00%
2019	30,46%
2020	14,02%

Fonte: Balanços Orçamentários do município, constantes nas respectivas prestações de contas e-TCE PE.

Assim sendo, entendo que, embora o orçamento seja uma previsão, podendo as receitas nele previstas não se concretizarem, como peça de planejamento, deve ser elaborado de forma a projetar o mais fielmente a situação esperada. Para tanto deve levar em conta algumas premissas, entre as quais o histórico de arrecadação do município.

Por outro lado, a pandemia citada pela defesa exige ainda mais do gestor, não só a análise da conjuntura atual, como também do histórico dos exercícios anteriores, o que resta comprovado que não foi feito, como evidenciado pela auditoria.

Não se justifica, portanto, o orçamento desconexo do desempenho arrecadatário do município demonstrado nos últimos exercícios, a menos que especificadas razões que supostamente explicariam a espera de um comportamento diferente daquele verificado em exercícios anteriores, sobretudo, quando a superestimativa da receita de capital vem se repetindo ano a ano, como bem evidencia o quadro anterior. Apontamento mantido, passível de determinação para que não mais ocorra em exercícios vindouros.

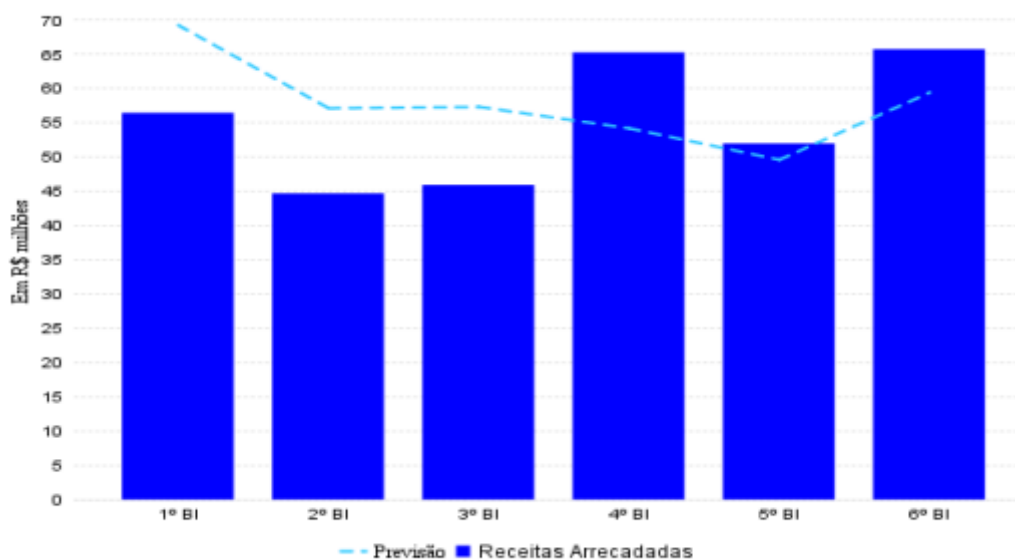
**- [ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.1).**

**- [ID.04] Ausência de elaboração de cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2).**

Registra a área técnica desta Corte que a programação financeira do município, instituída pelo Decreto nº 123/2020, de 31 de dezembro de 2019, e encaminhada na prestação de contas (doc. 22), não refletiu a realidade da arrecadação municipal, demonstrando a deficiência de planejamento municipal, conforme demonstra o gráfico 2.1d do RA (doc. 75, p. 14):



**Gráfico 2.1d** Previsão de receitas na Programação Financeira x Receitas arrecadadas, 2020 – Garanhuns



Fonte: Programação Financeira (doc. 22) e Siconfi, RREO 1º- 6º bimestres de 2020<sup>99</sup>.

Registra, ainda, a auditoria que o cronograma de execução mensal de desembolso, apesar de constar no corpo do Decreto nº 123/2020 de 31 de dezembro de 2019, não foi encaminhado na prestação de contas.

#### **Análise:**

As deficiências na elaboração dos demonstrativos em apreço prejudicam o controle eficiente e eficaz dos gastos públicos do município. Um dos objetivos da Programação Financeira é compatibilizar a realização de receitas com execução de despesas, correspondendo ao fluxo de caixa para o exercício de referência, enquanto o Cronograma Mensal de Desembolso consiste no desdobramento das dotações fixadas na LOA em metas mensais de desembolso, com base na existência e efetivo ingresso de receitas.

Assim sendo, a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso permitem o controle do gasto público frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita. Trata-se, portanto, de importantes instrumentos de gerenciamento de despesas públicas. Conforme determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo nono, ao final do bimestre deverá o município fazer a limitação de empenho caso a realização de receita não suporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Remanesce a falha a respeito da documentação incompleta, pois o Município não anexou o cronograma de execução mensal de desembolso, não atendendo à Resolução TC nº 112 de 06/12/2020, que estabeleceu os documentos que devem compor as prestações de contas do exercício de 2020 dos Prefeitos Municipais.



Apontamentos mantidos, sendo passíveis de determinação, em conformidade com a jurisprudência desta Corte.

**- [ID.03] 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).**

Aponta a auditoria a ocorrência de divergência entre os dados das despesas orçamentárias executadas, quando comparadas as informações no Sistema Informatizado “Tome Contas” e as constantes no “Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro” (Siconfi), conforme tabela a seguir:

**Tabela 2.2a** Comparativo das despesas registradas – Siconfi x Tome Conta 2020 – Garanhuns (em R\$)

Despesas por Função	STN-Siconfi (a)	Tome Conta (b)	Diferença % (a-b)/a
Legislativa	9.320.762,98	9.515.668,99	-2,09
Administração	33.967.688,27	37.005.958,38	-8,94
Assistência Social	10.491.594,54	10.707.997,06	-2,06
Saúde	76.590.272,28	79.651.286,91	-4,00
Educação	81.245.944,03	94.486.728,54	-16,30

Fonte: Siconfi (STN)  
Sistema Sagres / Tome Conta (TCE-PE)

**Análise:**

Verifico que as despesas orçamentárias executadas constantes no sistema informatizado “Tome Contas”, em pesquisa efetuada em 04/11/2022, encontram-se inconsistentes ([Despesas - Garanhuns](#)), em comparação com as despesas registradas no SICONFI ([SICONFI - Garanhuns](#)), devendo ser ajustadas pelo gestor.

Em que pese mantida a irregularidade em questão, entendo mercedoras de determinação.

**- [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).**

Registra a área técnica desta Corte que a Lei Orçamentária Anual - LOA para o exercício de 2020 - Lei Municipal nº 4.633/2019 (doc. 45) autorizou em seu art. 8º o Poder Executivo a abrir créditos suplementares diretamente por decreto até o limite de 20% do total da despesa. No §1º do art. 8º a referida lei municipal detalha despesas que duplicam o percentual autorizado para o respectivo limite as dotações orçamentárias tais como as do grupo pessoal e encargos sociais, obrigações do sistema previdenciário, dotações referentes ao pagamento da dívida, transferências ao Poder Legislativo, custeio de programas de educação, saúde e assistência social.



A auditoria destaca que tais dispositivos se revelam inapropriados, uma vez que ampliam significativamente a abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo, permitindo alterar parcela considerável do orçamento anual sem consultar o Legislativo.

### **Análise:**

Cabe assinalar que, não obstante a Lei Federal nº 4.320/64, ao dispor sobre a possibilidade de autorização para abertura de créditos suplementares na própria lei orçamentária, não haver fixado limites para tanto, ao lançar mão de tal permissivo legal, deve o legislador usar da razoabilidade na fixação do percentual de suplementação, bem como na definição daquelas despesas que dele estarão desoneradas, ou que terão margem de suplementação mais alargada, a fim de não tornar irrestrita a concessão de tais créditos, vedação imposta pelo art. 167, inciso VII, da Constituição Federal.

A despeito da definição na LDO e na LOA do limite e condições para a suplementação orçamentária diretamente pelo Executivo ter contado com o aval do Legislativo, tem razão a auditoria ao afirmar que a previsão legal de autorização do limite exagerado (20% para abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo, acrescidos da duplicação do percentual em diversos gastos), pode descaracterizar a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, deixando de submeter ao Legislativo significativas alterações do Orçamento.

Entendo pertinente expedir determinação no sentido de evitar o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais, abstendo-se da inclusão de dispositivo inapropriado que amplie o limite real estabelecido, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e a não afastar o Legislativo de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução.

- **Finanças e Patrimônio**

**- [ID.06] Balanço Patrimonial do município com registro deficiente do Passivo de longo prazo, uma vez que as provisões matemáticas previdenciárias se fundamentam em valores desatualizados (Item 3.3.1).**

A Auditoria traz à baila que o Balanço Patrimonial de 2020 (doc. 6) apresenta valor defasado da provisão matemática previdenciária, uma vez que o valor apresentado (R\$ 320.394.167,90) encontra-se divergente do valor registrado no DRAA 2021 (R\$ 526.830.005,71), sem ao menos constar em nota explicativa do Balanço Patrimonial (doc. 06) qual a fonte da informação. Desta forma, pontua a auditoria que os registros das provisões matemáticas previdenciárias no Balanço Patrimonial não foram feitos com base no DRAA 2021, ano-base 2020, não evidenciando corretamente o passivo previdenciário e, assim, distorcendo sua real situação patrimonial.





## **Análise:**

Entendo que o apontamento relativo à defasagem ocorrida do registro contábil acarreta um balanço patrimonial em desacordo com Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), neste caso a NBC-T nº 17 - Demonstrações Contábeis Consolidadas, como bem pontuou a área técnica em seu Relatório. Isto posto, sou pela expedição de determinação para que a falha não volte a ocorrer em exercícios futuros.

### **- [ID.07] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 3.704.943,18 pertencentes ao exercício (Item 3.4).**

Relata a auditoria que, conforme Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (doc. 41), deixou de ser recolhido à Receita Federal o montante de R\$ 3.704.943,18, referente a contribuições patronais (32,8% das contribuições devidas).

Finaliza a auditoria registrando que:

“...o pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS, ou seu não pagamento, além das restrições previstas no art. 56 da Lei Federal nº 8.212/1991, acarreta aumento do passivo do município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários decorrentes, e comprometem gestões futuras...”

## **Análise:**

Constato, ao confrontar o Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (doc. 41) com os dados constantes na tabela 3.4b do RA (doc. 75, p. 38), o não recolhimento das referidas contribuições previdenciárias. Ainda que, mantida a irregularidade, há que se considerar que a análise das contas deve ser vista em um contexto, não podendo deixar de se levar em conta que o exercício em foco foi severamente impactado pela pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), levando à decretação de estado de calamidade pública, no âmbito nacional — Decreto Legislativo Federal nº 6/20 — e estadual — Decreto Legislativo Estadual nº 9/20.

Entendo que tal situação excepcional poderia mitigar a irregularidade em tela, desde que constatado o remanejamento de recursos públicos para a saúde voltados ao enfrentamento da grave conjuntura.

Em análise do Apêndice XI do RA, verifico que o valor aplicado nas ações e serviços públicos de saúde excedeu em R\$ 2.542.738,66 o limite mínimo legalmente exigido (Lei Complementar Federal nº 141/2012, no art. 7º). Excedente próximo do montante que deixou de ser recolhido ao RGPS no exercício (R\$ 3.704.943,18).



Há ainda que se considerar o disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lei Federal nº 12.376/2010 - LINDB, art. 22, caput e § 2º, que estabelece que na interpretação de normas sobre gestão pública serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, bem como na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Diante do exposto, considerando a situação excepcional que levou à decretação do estado de calamidade pública no exercício, e que esta é a única irregularidade remanescente de maior gravidade, tenho que não deve macular as contas, a exemplo do julgamento proferido nos processos TCE-PE nº 21100372-4 e TCE-PE nº 21100394-3.

- **Responsabilidade Fiscal**

- **[ID.08] Despesa Total com Pessoal apurada incorretamente a menor nos demonstrativos fiscais, prejudicando, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF (Item 5.2).**

Registra a auditoria que a DTP do Poder Executivo foi de R\$ 149.162.859,53 ao final do exercício de 2020, correspondendo a um percentual de 50,76% em relação à RCL do município, conforme Apêndice IV do RA (doc. 75, p. 105/106), apresentando diferença em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2020, que foi de 50,68% da RCL.

Tal divergência decorre da classificação indevida de despesas de pessoal como despesas com serviços de terceiros - pessoa física (elemento 36), no montante de R\$ 373.751,95, conforme demonstra a tabela 5.2 do RA (doc. 75, p. 49).

**Análise:**

Em que pese a verificação da falha ocorrida, tendo o Município efetuado o cálculo em divergência com as normas em vigor, verifico que tal erro não gerou maiores consequências em relação ao não cumprimento dos limites legais e constitucionais. Levando em conta, ainda, não ser relevante a divergência pontuada, considero que o apontamento não macula as presentes contas, sendo passível de determinação para que não venha a ocorrer em exercícios futuros.

- **[ID.09] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).**



Relata a área técnica desta Corte que, em 2020, houve a inscrição de Restos a Pagar Processados na fonte de recursos “Receita de Impostos e Transferências de Impostos - Saúde”, no montante de R\$ R\$ 1.356.096,89, sem que houvesse disponibilidade de caixa, caracterizando um ponto de desequilíbrio fiscal do Poder Executivo municipal, comprometendo desempenho orçamentário do exercício seguinte, diante da inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios.

### **Análise:**

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, da Secretaria de Tesouro Nacional, em consonância com a LRF, os Restos a Pagar do exercício somente poderão ser inscritos, considerando a sua vinculação, caso haja disponibilidade de caixa líquida, o que não ocorreu no caso em exame. A lógica é que, regra geral, as despesas devem ser realizadas e pagas no exercício financeiro, podendo, excepcionalmente, ser cumpridas no exercício seguinte, mediante inscrição de restos a pagar, desde que seja deixado suficiente disponibilidade de caixa, evitando, assim, o comprometimento do orçamento de exercícios seguintes, uma vez que serão necessárias receitas futuras para quitar dívidas passadas. Entendo, como muito bem pontuou a auditoria, tratar-se de fato potencialmente comprometedor do desempenho do exercício seguinte, uma vez que serão necessárias receitas futuras para quitar dívidas passadas.

Resta, assim, expedir determinação para que a Prefeitura adote medidas de controle, com a finalidade de evitar a inscrição de Restos a Pagar Processados sem a devida disponibilidade de caixa, evitando, assim, o comprometimento de orçamentos futuros.

- **Educação (Capítulo 6)**

- **[ID.10] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3).**

- **[ID.11] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício (Item 6.3)**

A equipe de auditoria registra a realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, no montante de R\$ \$ 2.086.431,66, que foram custeadas com recursos de outras fontes.

Registra ainda que houve saldo do FUNDEB em 2019 a ser utilizado em 2020 no montante de R\$ 703.567,65, conforme Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (doc. 27), haja vista constar valor informado no “quadro do controle da utilização de recursos no exercício subsequente”, sobre o FUNDEB, no campo “recursos recebidos do FUNDEB em 2019 que não foram utilizados”. Segue a auditoria relatando:



“Contudo, até o 1º trimestre de 2020, o montante utilizado foi de R\$ 0,00, deixando de ser aplicados no período legalmente previsto pela Lei Federal nº 11.494/2007 o montante de R\$ 346.314,03.”

## **Análise:**

Ainda que as despesas com recursos do FUNDEB realizadas sem lastro possam ser custeadas no exercício seguinte com recursos próprios, a realização de despesas sem a correspondente fonte para lastreá-las não deixa de constituir uma falha na gestão.

Apontamento mantido, ensejando determinação para que não venha a se repetir em exercícios vindouros.

- **Previdência Própria (Capítulo 8)**

- [ID.12] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ 5.980.105,14, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1).

- [ID.13] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio (R\$ 5.000,00) (Item 8.4)

- [ID.14] Recolhimento menor que o devido de contribuições patronal normal (R\$ 83.368,99) e suplementar (R\$ 308.484,34) (Item 8.3).

- [ID.15] Adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (Item 8.3).

- [ID.16] 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).

Registra a equipe de auditoria o agravamento do desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS, conforme demonstrado a seguir:

**Tabela 8.1 Resultado Previdenciário do RPPS, 2020 - Garanhuns**

Descrição	Valor (R\$)
Receita Previdenciária <sup>115</sup> (A)	32.152.089,28
Despesa Previdenciária <sup>116</sup> (B)	38.132.194,42
Resultado Previdenciário (C = A – B)	-5.980.105,14

Fonte: Receita Previdenciária: Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do RPPS (doc. 37)  
Despesa Previdenciária: Demonstrativo da Despesa Realizada do RPPS (doc. 38)

Aponta ainda a auditoria que a Prefeitura de Garanhuns não repassou ao Fundo de Previdência dos Servidores o montante de R\$ 396.853,33. Desses, R\$ 5.000,00 se referem a contribuições de servidores, correspondendo a 0,06% das contribuições retidas, R\$ 83.368,99 (0,53%



das contribuições contabilizadas) relativas à contribuições patronais, e R\$ 308.484,34 referentes à contribuições patronais suplementares, correspondendo a 8,4% das contribuições devidas, causando impactos no equilíbrio financeiro do RPPS do Município.

Traz a auditoria achado relativo à adoção de alíquota de contribuição do servidor inferior ao limite legal (14% segundo o art. 11, da EC 103/19). Em análise efetuada no DRAA 2020, ano-base 2019 (doc. 67), constam os seguintes percentuais:

**Tabela 8.3** Alíquotas dos Segurados e Patronal, 2020 – Garanhuns

Aliquota dos Segurados					
Tipo	Limite legal (%)	Aliquota atuarial (%)	Aliquota fixada em lei (%)		
Ativos (S)	S ≥ 14	14,00(1)	11,00(2)		
Aposentados (S)	S ≥ 14	14,00(1)	11,00(2)		
Pensionistas (S)	S ≥ 14	14,00(1)	11,00(2)		

Aliquota Patronal					
Tipo	Limite legal (%)	CN atuarial (%)	CN fixada em lei (%)	CS atuarial (%)	CS fixada em lei (%)
Ente (E)	S ≤ E ≤ 2S	20,00(1)	20,00(2)	7,80(1)	13,00(2)

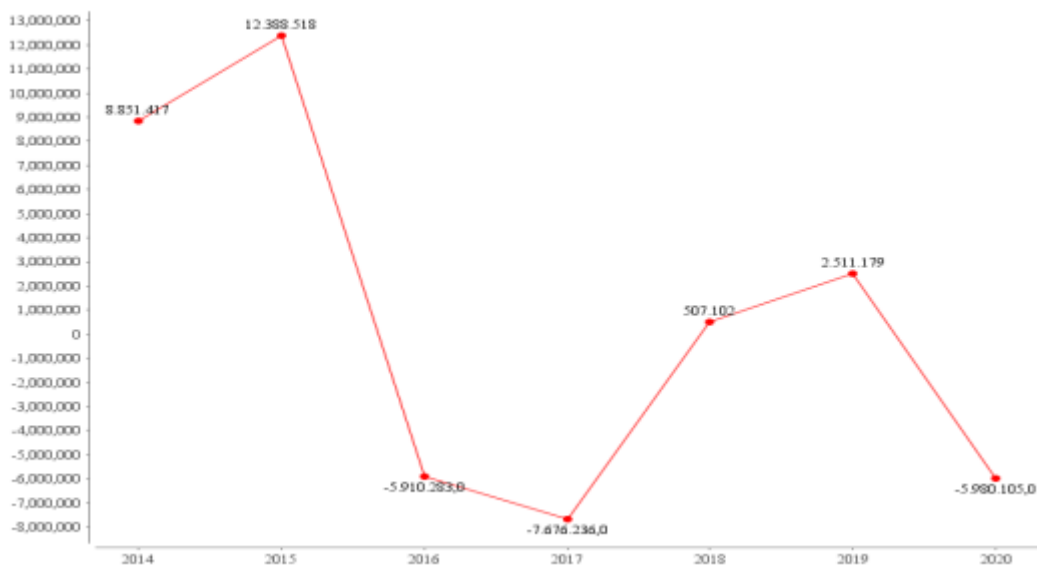
Obs: CN = Contribuição Normal  
CS = Contribuição Suplementar

Fonte: (1)DRAA 2020 (doc. 67)  
(2)Norma que definiu as alíquotas de contribuição para o RPPS (doc. 72)

### Análise:

Verifico em gráfico constante às fls 86 do RA, a evolução do resultado previdenciário do RPPS:

**Gráfico 8.1a** Resultado Previdenciário do RPPS, (2014-2020) - Garanhuns



Fonte: Tabela 8.1 Resultado Previdenciário e Relatórios de Auditoria (2014-2019).

O agravamento dos déficits financeiro e atuarial do RPPS constitui-se em fator crítico para as finanças públicas. No caso do Plano Financeiro, na medida em que as receitas vão se tornando cada vez menores com a



redução da massa de segurados, o déficit anual gerado é financiado por fontes do tesouro municipal, até a extinção do plano, quando não houver mais segurados a ele vinculados.

Quanto ao recolhimento menor que o devido das contribuições previdenciárias, verifico, nas tabelas 8.4a, 8.4b e 8.4c constantes às fls 90 e 91 do RA, a situação relatada pela equipe de auditoria que, em confronto com o demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS (doc. 40), evidenciam o referido montante não recolhido. Entendo, contudo, que o percentual total não recolhido, de 1,4% das contribuições previdenciárias contabilizadas no exercício financeiro de 2020, é de pouca materialidade.

Em relação às alíquotas, verifico no doc. 39 (Decreto Municipal) a alteração das alíquotas de contribuição patronais (Decreto nº 121/2020, de 28 /12/2020), porém, não altera as alíquotas previdenciárias dos servidores ativos e dos inativos. A não atualização das alíquotas de contribuições devidas influenciou o resultado previdenciário no exercício de 2020, indicando a necessidade de envio de projeto de lei alterando as alíquotas do RPPS para servidores ativos e inativos, a fim de assegurar o equilíbrio do regime próprio.

Entendo que as deficiências ensejam reprimenda por esta Corte de Contas, remetendo-se ao campo das determinações, para que haja acompanhamento da situação da previdência própria.

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

PARECER PRÉVIO. LIMITES.  
PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.  
PRINCÍPIO DA  
PROPORCIONALIDADE.

1. O TCE-PE ao apreciar as contas anualmente prestadas pelos prefeitos e pelo governador sob sua jurisdição (as denominadas "contas de governo") opina, mediante parecer prévio (art. 71, I, c/c art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, I e 86, §1º, III, da Constituição Estadual), para que a Casa Legislativa respectiva aprove ou reprove tais contas, levando em consideração, para tanto, o planejamento governamental, a gestão fiscal, as políticas públicas executadas nas principais áreas de atuação governamental - saúde e educação -,



além da situação previdenciária do órgão, da regularidade dos repasses obrigatórios (mormente os duodécimos), transparência pública e obediência aos limites constitucionais e legais, quando da execução do orçamento.

2. Pontual desconformidade em aspectos analisados, a depender da gravidade atribuída, pode ser relevada no contexto existente, para fins de recomendação de aprovação das contas, com ressalvas, à luz 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** que as alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores ativos e inativos, encontram-se divergentes em relação às normas legais (EC 103/19, art. 4º e Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º);

**CONSIDERANDO** que os limites constitucionais e legais restantes apreciados por esta Corte de Contas para a emissão do Parecer Prévio, sobre as contas anuais de governo municipal, foram cumpridos;

**CONSIDERANDO** que deixaram de ser recolhidas contribuições previdenciárias ao RGPS no valor de R\$ 3,7 milhões (contribuição patronal), representando 32,8% das contribuições devidas no exercício;

**CONSIDERANDO** que deixaram de ser recolhidas contribuições previdenciárias ao RPPS no valor e de R\$ 397 mil (contribuição de servidores, patronal e patronal suplementar), representando 0,06%, 0,53% e 8,4%, respectivamente, das contribuições assim devidas no exercício;

**CONSIDERANDO** que, a despeito das irregularidades previdenciárias supramencionadas, há que se levar em conta a situação excepcional vivenciada no exercício de 2020 em razão da Pandemia do Coronavírus (COVID 19), que resultou na decretação do estado de calamidade pública em âmbito nacional — Decreto Legislativo Federal nº 6/20 — e estadual — Decreto Legislativo Estadual nº 9/20, com efeitos até 31 de dezembro de 2020;

**CONSIDERANDO** que o montante efetivamente aplicado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício excedeu em R\$ 2,5 milhões o limite mínimo legalmente exigido (Lei Complementar Federal nº 141/2012, no art.



7º). Valor próximo ao montante que deixou de ser recolhido ao RGPS e RPPS no exercício;

**CONSIDERANDO** o disposto no artigo 22, caput e §2º, da LINDB;

**CONSIDERANDO** os precedentes nos processos TCE-PE nºs 21100372-4 e 21100394-3;

**CONSIDERANDO** as falhas remanescentes após a análise da defesa, no contexto em análise, não revelam gravidade suficiente para macular as contas, devendo ser encaminhadas ao campo das determinações para adoção de medidas para que não voltem a se repetir em exercícios futuros;

**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.

#### **Izaias Regis Neto:**

**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 Garanhuns a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Izaias Regis Neto, relativas ao exercício financeiro de 2020.

**DETERMINAR**, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Garanhuns, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão das receitas de Capital, que tem sido sistematicamente superdimensionada ao longo dos últimos anos, 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;
2. Elaborar uma programação financeira que mais se aproxime da realidade, efetuando um planejamento mensal apropriado ao histórico de arrecadação e desembolsos financeiros do município;
3. Atentar para a inclusão completa da documentação requisitada pelo TCE quando da prestação de contas;





4. Assegurar a consistência das informações sobre receitas e despesas municipais prestadas aos órgãos de controle Federal e Estadual;
5. Evitar o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais, como a que ocorre com a previsão de duplicação de limite para dotações com significativo peso no orçamento, o que pode afastar o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução;
6. Apresentar notas explicativas no Balanço Patrimonial do município e do RPPS municipal demonstrando como foram calculadas as Provisões Matemáticas Previdenciárias;
7. Adotar medidas para efetuar o registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias, de acordo com Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) do Conselho Federal de Contabilidade (NBC-T nº 17 - Demonstrações Contábeis Consolidadas);
8. Efetivar o devido pagamento das contribuições previdenciárias patronais devidas ao RGPS, com vistas a evitar restrições legais e ônus ao erário em virtude de acréscimos pecuniários decorrentes que comprometem gestões futuras;
9. Adotar medidas para efetuar a classificação contábil das despesas totais de pessoal de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) do Conselho Federal de Contabilidade;
10. Adotar medidas de controle voltadas a melhorar a capacidade de pagamento dos compromissos de curto prazo e prevenir a assunção de compromissos quando inexistirem recursos para lastreá-los, evitando a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos para sua cobertura;
11. Atentar para a devida quitação do saldo das despesas a serem aplicadas no exercício seguinte referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino com a fonte de recursos correspondente; e,
12. Acompanhar a solidez do RPPS de modo que o regime ofereça tanto segurança jurídica ao conjunto dos segurados do sistema, quanto garantia ao município,



efetivando medidas para melhoria da situação previdenciária municipal a exemplo da adoção das alíquotas legais para a contribuição previdenciária dos servidores ativos e inativos.

**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 Garanhuns, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta, evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.

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 %	25,56 %	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 %	77,96 %	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 %	16,79 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	50,76 %	Sim
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.	9.483.252,64	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - 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)	20,00 %	Sim
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.	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)	20,00 %	Sim
	Limite das alíquotas de	Art. 3º, caput, da	Salário de	Mínimo		



Previdência	contribuição - Aposentados	Lei Federal nº 9.717/98	contribuição	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. CRISTIANO PIMENTEL - PROCURADOR:**

Nessa prestação de contas da Prefeitura de Garanhuns, a despeito do exercício ser 2020, como V. Exas. sabem, houve várias exceções, não é? Mas eu destacaria que o não recolhimento previdenciário, que não está em nenhuma dessas exceções, foi num valor muito significativo. Foram 3.7 milhões ao Regime Geral de Previdência, representando 32,8%, e 397 mil ao Regime Próprio de Previdência, inclusive a cota suplementar não foi recolhida.

Há um outro detalhe, também, que houve, salvo engano, despesas do artigo 42, que também não está aí em nenhuma exceção.

Então, realmente, pelos outros pontos propriamente considerados aí pelo relator no conjunto da obra como, por exemplo, os itens que estão nos considerandos, o Ministério Público só queria registrar seu entendimento que, neste caso concreto, mesmo considerando as exceções, nosso entendimento seria pela rejeição das contas.

### **CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE E RELATOR:**

Agradeço ao Dr. Cristiano, mas seguindo o entendimento do nosso gabinete nesta linha, mantenho pela regularidade, com ressalvas, unicamente por esses dois pontos aí do artigo 42 e da previdência.

Sem divergência, então o voto foi aprovado.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL



Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros  
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 20c808bc-4965-426e-970e-df4d336a5d9c

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.