



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

42ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 25/11/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 20100153-6

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2019

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Garanhuns

INTERESSADOS:

IZAIAS REGIS NETO

JÚLIO TIAGO DE CARVALHO RODRIGUES (OAB 23610-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Garanhuns, Sr. Izaías Régis Neto, relativas ao exercício financeiro de 2019, 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 serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, a menos que diferentemente indicado.

Cumprе 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 do 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 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 o 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Da análise dos autos, a área técnica do TCE/PE emitiu Relatório de Auditoria (doc.66), concluindo pelas seguintes irregularidades e/ou deficiências [ID], relacionadas à (ao):

- **Orçamento (Capítulo 2)**

- [ID.01] 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 2.1);

- [ID.02] 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 2.1); e

- [ID.03] Não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).

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

- [ID.04] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).



- **Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)**
 - [ID.05] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4).
- **Educação (Capítulo 6)**
 - [ID.06] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício anterior (Item 6.3).
- **Previdência Própria (Capítulo 8)**
 - [ID.07] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 155.344,16 (Item 8.3); e
 - [ID.08] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).

No tocante ao cumprimento dos limites constitucionais e legais, o Relatório de Auditoria registra na Tabela 9.3 (pp. 73 do doc. 66) o cumprimento dos limites ali relacionados, à exceção daquele que atine ao repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores.

Devidamente notificado do teor do Relatório de Auditoria (RA), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), o interessado, representado por procuradores regularmente constituídos (doc. 71), apresentou defesa escrita (doc. 76).

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 (Capítulo 2):**
 - [ID.01] 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 2.1); e
 - [ID.02] 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 2.1).

Aponta a auditoria que a Lei Orçamentária Anual - LOA para o exercício de 2019 (doc. 48), Lei Municipal nº 4.510/2018, estabeleceu em seu art. 8º, que o Poder Executivo estaria autorizado a abrir créditos suplementares diretamente por decreto até o limite de 40% do valor da despesa fixada. Tal limite, de acordo com o § 1º do mesmo artigo, seria duplicado para os créditos destinados ao atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais; previdência; serviço da dívida, operacionalização do Sistema Único de Saúde e do Sistema Municipal de Ensino e Assistência Social; transferências de fundos ao Poder Legislativo e convênios e contrapartidas.

Ressalta a auditoria que o dispositivo contido no § 1º do art. 8º da LOA 2019, ao duplicar o já elevado percentual (40%) fixado no *caput* do art. 8º da LOA, mostra-se inapropriado, uma vez que amplia significativamente a permissão para o Poder Executivo abrir créditos suplementares diretamente por decreto, o que pode descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, afastar o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.

A defesa aduz que a própria auditoria reconhece que inexistente parâmetro ou percentual definido para a abertura de créditos adicionais, seja na Carta Federal, na Constituição Estadual de Pernambuco, na Lei Federal nº 4.329/64 ou mesmo na LRF.

Segue alegando que:

- A Lei Federal nº 4.320/64, em seu artigo 7º, dispõe que a Lei Orçamentária Anual poderá conter autorização ao Poder Executivo para a abertura de créditos suplementares até determinada importância, desde que obedecidas às disposições do seu art. 43, quais sejam, a existência de recursos disponíveis e de exposição justificativa;
- Todos os créditos adicionais abertos pelo Poder Executivo foram autorizados pela Câmara dos Vereadores, uma das condições essenciais para a abertura de créditos suplementares e especiais contida na Lei nº 4.320/64, art. 42;
- A Legislação que estabelece as regras de elaboração do Orçamento Anual, notadamente o § 8º do art. 165 da Constituição da República e o inciso I do art. 7º da Lei Federal nº 4.320/64, permite que conste da Lei Orçamentária Anual autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, não estabelecendo qualquer limitação quanto à fixação do percentual;
- “As despesas excepcionadas no art. 9º, possuem limites objetivos em leis federais, que devem ser observadas independentemente de



previsão em Lei Municipal, a exemplo do limite com pessoal (LRF), ou não possuem limites por se tratar de cumprimento de decisões judiciais (precatórios)”

- “O total suplementado no exercício de 2019 foi de 33,63% ou seja, não utilizou a exceção contida no artigo 9º da LOA”; além disso, todos os créditos adicionais foram abertos com fontes de recursos provenientes da anulação de dotações orçamentárias, não elevando o valor global do orçamento inicial de R\$ 340.500.000,00; e

- Os créditos abertos não geraram qualquer despesa extra ou desequilíbrio financeiro ao município.

Por fim, conclui aduzindo que constata-se “a correição do instrumento legal, não havendo qualquer mácula a ser apontada”.

Análise:

No que tange à inexistência de parâmetro normativo para o que seria aceitável em relação ao limite de autorização em foco, cabe ressaltar que a auditoria assim ponderou:

O fato da inexistência de parâmetros na Carta Federal, Constituição Estadual de Pernambuco, Lei 4.329/64 e LRF para a fixação de um limite prudente, adequado e razoável, não autoriza que o jurisdicionado estabeleça na peça orçamentária um limite abusivo, desenfreado e irrazoável.

Cabe destacar 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 do limite e condições para a suplementação orçamentária na LOA ter contado com o aval do Legislativo, tem razão a auditoria ao afirmar que a previsão legal de autorização de limite exagerado (40%) para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Executivo pode descaracterizar a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, deixando de submeter ao Legislativo significativas alterações do Orçamento. Sobretudo como fez o § 1º do art. 8º da LOA, ao duplicar tal percentual para despesas com significativo peso no orçamento, como são as destinadas a pessoal e encargos sociais.

Consoante relatado no item 2.3 do RA (pp. 11 e 12 do doc. 66) os créditos adicionais abertos no exercício, todos com fonte de recursos proveniente da



anulação de dotações orçamentárias, somaram R\$ 115.381.015,87, sendo R\$ 115.141.015,87 referentes a créditos suplementares autorizados na LOA e R\$ 240.000,00 a créditos especiais (doc. 49), correspondendo a 33,89% do valor da despesa fixada na LOA.

Conclui a área técnica desta Corte que não foram abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo.

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, o que pode afastar o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução.

- [ID.03] Não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).

Registra a área técnica desta Corte que a programação financeira encaminhada na prestação de contas (doc. 30) não evidencia a especificação, em separado, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

A este respeito a defesa argumenta que:

- A inclusão da referida informação não é uma obrigatoriedade de acordo com o art. 13 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 - LRF;
- O fato da Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso não conter a referida especificação não os deslegitima, uma vez que não se trata de exigência legal, mas sim de uma possibilidade; e
- Trata-se de mero erro formal, sem qualquer demonstração de dolo, má-fé ou malversação do erário, sem qualquer prejuízo aos cofres públicos, de forma que tal irregularidade, per si, não está apta a ensejar a rejeição das contas apresentadas pela municipalidade, sendo este o entendimento desta Corte em reiteradas decisões, a exemplo das decisões proferidas nos processos TCE/PE nº 0260023-7 e nº 9960041-9.

Conclui aduzindo que, seguindo a linha de entendimento defendida por essa Corte de Contas, o presente apontamento deverá ser considerado como mera falha formal, passível de aprovação das contas, ainda que com ressalvas.

Análise:



A respeito da expressão “quando cabível” no art. 13 da LRF, que segundo a defesa indica não representar uma obrigação imposta, cabe considerar que foi utilizada pelo legislador justamente em razão de, a depender da situação, haver a necessidade de tal especificação no desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.

Para a definição de metas que mais se aproximem do que se espera que se concretize é fundamental levar em consideração as premissas que as impactam. Inócuo seria o dispositivo supracitado se não existissem situações em que caberiam as especificações nele exigidas, a exemplo de municípios que, a despeito do perfil de baixa arrecadação de receitas próprias, estimam metas inexecutáveis sem especificar as providências adotadas para combater a evasão e a sonegação, bem como para buscar a recuperação de seus créditos.

Em análise da Tabela 3.2.1a do RA (p. 25 do doc. 66), abaixo exposta, verifica-se que o recebimento da dívida ativa em 2018 ficou bem aquém em relação ao saldo do exercício anterior, sendo recebido um percentual de 7,14%. Fato que indica que medidas precisavam ser adotadas no sentido de buscar a recuperação de tais créditos, o que deveria ser considerado no planejamento de 2019, tanto é que em 2019 tal desempenho foi ainda pior (5,49%).

2019	2018	2017	2016	2015
5,49%	7,14%	1,55%	11,34%	7,01%

Fonte: Balanço Patrimonial (doc. 06) e relatórios de auditoria de exercícios anteriores.

Destarte, não há como considerar que não seria cabível exigir as especificações apontadas pela auditoria.

Apontamento mantido, no entanto, em conformidade com a jurisprudência desta Corte, não macula as contas, sendo passível de determinação.

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

[ID.04] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superavit/Deficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

A auditoria aponta que, não obstante o Quadro Superavit/Deficit Financeiro do Balanço Patrimonial (doc. 06) apresentar um superávit financeiro de R\$ 69.485.100,94, evidencia saldos negativos nas seguintes fontes: “Recursos Ordinários Geral” (R\$ 3.137.941,14); “Saúde Geral” (R\$ 2.312.671,82); e “Educação” (R\$ 1.208.478,90), para os quais não foram apresentadas justificativas em notas explicativas, revelando ineficiência no controle contábil da respectiva fonte/aplicação de recursos.



A defesa alega que houve detalhamento quanto às receitas/despesas auferidas de forma particularizada no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro que compõe o Balanço Patrimonial do município, de modo a evidenciar a existência de controle contábil por fonte/destinação dos recursos, discriminando as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em obediência ao previsto no MCASP.

Aduz que o Município cumpriu efetivamente o controle contábil relativo à fonte/destinação de recursos, conforme se constata no próprio relatório de auditoria.

Argumenta que, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição, aprovado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF n.º 02/2016, o quadro citado pela Auditoria poderá apresentar algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro. Transcreve teor do subitem 4.4.4 da Parte IV do referido Manual.

Alega que, "nesse contexto, verifica-se que o controle contábil existe, bem como evidencia tanto os déficits, quanto os superávits, conforme disciplina o Manual de Contabilidade", além disso, "o Balanço Patrimonial apresenta diversas notas explicativas que explicam os passivos do Município".

Conclui aduzindo que a falha apontada é meramente formal, merecendo, no máximo, registro no campo das recomendações.

Análise:

Em que pese ser possível a ocorrência de fontes com déficits, como alegado pela defesa e consignado no citado MCASP, e ter sido registrado no RA "a existência de um controle contábil por fonte/destinação dos recursos, discriminando as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em obediência ao previsto no MCASP", há que se ressaltar que se deve buscar a compatibilização dos gastos com a fonte de receita que irá lastreá-los.

Além disso, tais saldos negativos deveriam ser objetivo de exposição em notas explicativas, conforme reclamou a área técnica, vez que a estas cabe dar detalhamento ao que impacta significativamente as demonstrações contábeis, como é o caso das fontes que se apresentam deficitárias.

Em análise do Balanço Patrimonial (doc. 06) verifico que a nota explicativa acerca do Quadro Superavit/Deficit Financeiro não faz menção às referidas contas deficitárias.

A despeito das contas com saldo negativo não terem resultado em deficit financeiro, entendo cabível a determinação no sentido de aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta quando da realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município.



- **Repasso de duodécimos à Câmara de Vereadores (Capítulo 4)**
 - **[ID.05] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4).**

Registra o RA que o valor repassado no exercício a título de duodécimos pela Prefeitura de Garanhuns ao Legislativo municipal, R\$ 8.896.119,71, excedeu em R\$ 112.282,48 (1,28%) o limite calculado na forma disposta no art. 29-A, *caput* e inciso II, da Constituição Federal (R\$ 8.783.837,23).

A defesa refuta o apontamento da auditoria, discordando quanto à base de cálculo adotada pela área técnica desta Corte para a apuração do limite constitucional em tela.

Segundo a defesa, a divergência ocorreu nas receitas de IRRF (retido pelo Município), Cota-parte do IPVA e “Multa prevista em legislação específica”, conforme Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do exercício de 2018 (doc. 79).

Nos quadros a seguir reproduzidos evidencia os valores contestados:

Discriminação	Relatório de Auditoria	Receita Arrecadada	Diferença
IRRF – Retido pelo Município	6.983.110,79	6.915.711,52	-67.399,27
Cota de IPVA	10.657.335,35	11.596.260,84	938.925,49
Multa prevista de Legislação Especifica	0,00	999.847,89	999.847,89
Total			1.871.374,11

Resumo do Repasse à Câmara de Vereadores – Exercício 2019	
Total da Receita Efetivamente Arrecadada (Município)	148.268.661,17
Percentual estabelecido para o Município (6,00)	8.896.119,67
Valor repassado	8.896.119,67
Diferença entre o valor permitido e o valor repassado	0,00

Conclui argumentando que “não há o que se falar, portanto, em irregularidade, devendo o presente ponto ser desconsiderado quando do julgamento das contas do gestor, tendo em vista sua total adequação com a legislação”.

Análise:

Em análise do Apêndice X do RA (p. 91 do doc. 66), em que é apurado o limite constitucional de repasse de duodécimos ao Legislativo municipal, o



qual tem por base a receita arrecadada no exercício anterior, verifico que as receitas referentes ao IRRF (retido pelo município) e cota-parte do IPVA tiveram como fonte o Relatório de Auditoria do exercício anterior.

No que atine à receita de IRRF, assiste razão à defesa, tendo em vista que o valor considerado pela auditoria (R\$ 6.983.110,79) diverge do registrado no RA do exercício anterior (Apêndice I do RA do Processo TCE/PE nº 19100062-0), R\$ 6.915.711,52, cuja fonte foi o citado Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do exercício anterior (doc. 20 do referido processo) e (doc. 79 acostado pela defesa). Todavia, a diferença (R\$ 67.399,27), registrada a maior pela auditoria, uma vez corrigida, não irá operar a favor do defendente, ao contrário, levará à pequena redução do valor calculado para o limite em foco.

Quanto à receita da cota-parte IPVA, a divergência ocorreu em face do RA do exercício anterior haver adotado como fonte informação obtida da Secretaria da Fazenda Estadual, mediante consulta ao endereço eletrônico: <http://www.sefaz.pe.gov.br/>, cujo valor difere do registrado no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do exercício anterior (R\$ 11.596.260,84).

No que pertine à receita de “multa prevista em legislação específica”, lançadas no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do exercício anterior (doc. 79) como Outras Receitas Correntes, corresponde a “multas administrativas, contratuais e judiciais”, não sendo, portanto, receita integrante da base de cálculo do limite em foco — composta tão somente pelas receitas definidas no *caput* do art. 29-A da Constituição Federal, quais sejam: receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizadas no exercício anterior. As multas e juros que compõem a base de cálculo do limite de duodécimos são as de natureza tributária — incidentes sobre os respectivos tributos referidos no *caput* do art. 29-A da CF e sobre a dívida ativa tributária (Decisão TC nº 1.117/09 - Processo de Processo TCE/PE nº 0904288-0).

Há que se considerar que boa parte da diferença (R\$ 112.282,44) entre o limite de repasse calculado pela auditoria (R\$ 8.783.837,23) e o considerado pela Prefeitura (R\$ 8.896.119,67), decorreu do ajuste na receita da Cota-Parte IPVA realizada pela auditoria no RA de prestação de contas de governo - 2018 (Apêndice I do RA do Processo TCE/PE nº 19100062-0), emitido em 19/06/2020, portanto, quando já havia se encerrado o exercício de 2019.

Neste caso, resta justificado que a Prefeitura tenha adotado o valor registrado no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada de 2018, fonte para a apuração da base de cálculo do limite a ser repassado no exercício de 2019.

Admitindo-se a adoção da receita da Cota-Parte do IPVA registrada no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada de 2018 (doc. 79), R\$11.596.260,84, a receita arrecadada no exercício anterior seria de R\$



147.336.212,71 e o limite a ser repassado R\$ 8.840.172,76, remanescendo um repasse a maior em R\$ 55.946,95 (0,63% do limite permitido).

Entendo que a irregularidade deve constar como ressalvas da deliberação.

- **Educação (Capítulo 6)**

- **[ID.06] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro trimestre, do saldo do FUNDEB recebido no exercício anterior (Item 6.3).**

Registra a área técnica desta Corte que a Prefeitura de Garanhuns deixou saldo contábil no FUNDEB de R\$ 47.188,99 (0,90%) a ser aplicado no exercício seguinte (Apêndice IX do RA), cumprindo a exigência contida no art. 21, *caput* e § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Todavia, ressalta a auditoria que houve saldo do FUNDEB em 2018 no montante de R\$ 47.188,99, conforme Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (doc. 20), o qual deveria ser utilizado até o 1º trimestre de 2019, consoante determina o art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007, não tendo a Prefeitura observado tal dispositivo, conforme informação que se extrai do citado demonstrativo.

A defesa alega que:

Quando do recebimento Relatório de Auditoria, foi determinada a instauração de procedimentos investigatórios no intuito de verificar o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Após este trabalho, restou devidamente demonstrado a existência de divergência, pois o relatório não estava parametrizado a linha DESPESAS CUSTEADAS COM O SALDO DO ITEM 20 ATÉ O 1º TRIMESTRE DE 2019.

Para que não restem quaisquer dúvidas acosta-se aos presentes autos um novo Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e o Extrato Bancário comprovando o valor executado no primeiro trimestre de 2019.

No caso vertente, o relatório evidenciou uma situação de ato falho, devidamente sanado, ou seja, operou-se o instituto da convalidação.

Conclui afirmando que resta comprovado que a falha apontada foi tempestivamente sanada, não constituindo motivo à rejeição das contas do Defendente.

Análise:

A defesa acosta novo Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, acompanhado de extrato da conta FUNDEB referente ao período de 01/01/2019 a 31/01/2019 (doc. 77).



O novo Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino acostado pela defesa registra que foram realizadas despesas com saldo do exercício de 2018 até o 1º trimestre de 2019 no valor de R\$ 47.188,99.

O extrato da conta FUNDEB confirma um débito referente à OP 11460, realizado em 03/01/2019, no exato valor do saldo contábil do exercício anterior apontado pela auditoria, R\$ 47.188,99.

Neste caso, entendo por afastar o apontamento da auditoria.

- **Previdência Própria (Capítulo 8)**

- **[ID.07] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 155.344,16 (Item 8.3); e**

- **[ID.08] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).**

Relata a auditoria que deixou de ser repassado ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Garanhuns o valor de R\$ 155.344,16, decorrente de contribuição patronal suplementar ou especial, equivalendo a 4,37% das contribuições devidas.

Aponta também a auditoria ter havido omissão de informação no Anexo II-C do Demonstrativo de Recolhimento Previdenciário ao RPPS (p. 03 do doc. 44), quanto ao pagamento em 2019 de obrigações decorrentes de parcelamento/reparcelamento celebrados mediante Acordos nº 0035/2011, nº 00314/2014 e nº 0701/2017. Tal constatação decorre do cotejo do referido Anexo II-C (p. 03 do doc. 44) com os Termos de Parcelamentos de Débitos em relação ao RPPS vigentes no exercício sob análise (doc. 46).

Segundo a auditoria, no citado Anexo II-C consta apenas recolhimento referente ao parcelamento nº 0625/2016 que não se refere ao município de Garanhuns, falha que é confirmada em Parecer de Auditoria Interna nº 01/2021, elaborado pela Controladoria Municipal (docs. 64 e 65).

Diante da omissão e inexatidão de informações, conclui a auditoria que não restou comprovado o recolhimento das parcelas atinentes ao exercício de 2019 decorrentes dos Termos de Parcelamentos de Débitos vigentes no exercício sob análise.

A defesa aduz que:

De fato, os dados repassados a esta C. Corte de Contas foram equivocadamente preenchidos pela edilidade, de modo que, oportunamente, junta-se aos autos o resumo da folha da câmara, demonstrando, portanto, o recolhimento integral das contribuições, não havendo o que se falar em irregularidade.



Alega ainda que, “em se tratando das contribuições decorrentes de parcelamento dos débitos previdenciários, foram repassados o montante de R\$ 575.167,86 ao RPPS, durante o exercício de 2019, conforme comprovantes anexos e tabela descritiva”.

Análise:

A defesa reconhece a falha no demonstrativo (doc. 44), acosta novo Demonstrativo de Recolhimento Previdenciário ao RPPS (doc. 81), Resumo das Folhas de Pagamento da Câmara Municipal (doc. 80), bem como comprovantes de recolhimento, empenhos e ordens de pagamento (docs. 83 a 97).

No que tange ao recolhimento de contribuições suplementares, comparando-se o Anexo II-D do demonstrativo integrante da prestação de contas (doc. 44) com o do novo demonstrativo acostado pela defesa (p. 03 do doc. 81), verifica-se que houve um ajuste do valor informado como contribuição devida no exercício, passando a coincidir com o valor informado como recolhido. Assim, no novo demonstrativo acostado deixa de existir a diferença de (R\$ 155.344,16) apontada pela auditoria como não recolhida.

A defesa não justifica o que motivou a retificação do valor da contribuição devida, mencionando apenas que, por meio do Resumo das Folhas de Pagamento da Câmara Municipal (doc. 80), demonstra-se que houve o recolhimento integral das contribuições devidas.

Analisando a Tabela 8.3c do RA (p. 66 do doc. 66), em que a auditoria evidencia os valores não recolhidos de contribuição patronal suplementar, verifica-se que os valores mensais apontados como não recolhidos (total anual de R\$ 155.344,16) coincidem com os valores da contribuição patronal normal da Câmara Municipal registrados nas folhas de pagamento dos respectivos meses (doc. 80), levando à conclusão de que a contribuição patronal normal da Câmara Municipal foi equivocadamente incluída no demonstrativo (doc. 44) como contribuição suplementar devida.

No que atine ao recolhimento referente a débitos parcelados, o novo Demonstrativo de Recolhimento Previdenciário ao RPPS (doc. 81) contempla apenas os Anexos II-A, II-B e II-D, não sendo apresentado o Anexo II-C, referente a parcelamentos previdenciários.

Nos comprovantes de recolhimento, empenhos e ordens de pagamento acostados (docs. 83 a 97) verifica-se a comprovação de recolhimento referente ao parcelamento nº 0701/2017, das parcelas de janeiro a dezembro de 2019, totalizando o valor de R\$ 486.340,15.

A defesa não fez nenhuma menção aos outros dois Termos de Parcelamento que a auditoria apontou como vigentes no exercício (Acordo nº 035/2011 e Acordo nº 034/2014), alegando apenas que foram recolhidos no exercício o total de R\$ 575.167,86 a título de parcelamento.



Em consulta ao sistema CADPREV - Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social, disponível no endereço eletrônico: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/login.xhtml>, a partir do documento Acompanhamento de Acordo de Parcelamento - AAP dos respectivos acordos mencionados pela auditoria (docs. 100 a 102), verifica-se a seguinte situação:

- Acordo nº 035/2011 - consoante AAP (pp. 05 e 06 do doc. 102), houve o recolhimento tempestivo das parcelas vencidas de janeiro a dezembro de 2019, somando R\$ 33.879,53;
- Acordo nº 0314/2014 - de acordo com AAP (p. 05 do doc. 101), foram pagas tempestivamente as três parcelas com vencimento em 2019 (janeiro a março), no total de R\$ 54.948,18, quando foi quitado o parcelamento;
- Acordo nº 00701/2017 - conforme AAP (pp. 03 e 04 do doc. 100), foram pagas tempestivamente as parcelas de janeiro a dezembro de 2019, somando R\$ 486.340,15.

Os valores recolhidos no exercício decorrentes dos Acordos nº 0701/2017, nº 035/2011 e nº 034/2014 somaram R\$ 575.167,86, consoante afirmou a defesa. Tal montante é também confirmado no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada da prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores de Garanhuns - exercício de 2019, registrado como receita advinda de parcelamento.

Destarte, em que pese a inconsistência e a omissão de informação no Demonstrativo de Recolhimento Previdenciário ao RPPS (doc. 44), não sanada pelo novo demonstrativo acostado pela defesa (doc. 81), consoante acima relatado, resta comprovado que as parcelas decorrentes dos Termos de Parcelamento (Acordo nº 035/2011, Acordo nº 034/2014 e Acordo nº 0701/2017) restaram adimplidas no respectivo exercício.

Por tudo que foi exposto, entendo que os apontamentos em foco devem ser afastados.

Contudo, é certa a fragilidade da informação apresentada mediante Demonstrativo de Recolhimento Previdenciário ao RPPS (doc. 44), prejudicando a análise da auditoria, bem como a transparência e a confiabilidade dos dados, atributos indispensáveis à informação contábil. Por tal razão entendo pertinente haver recomendação no sentido de zelar pela consistência e completude das informações contempladas nos demonstrativos que integram a prestação de contas.

Ante todo o exposto, Senhores Conselheiros e nobre Representante Ministerial,

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 o repasse a maior ao Poder Legislativo municipal no valor de R\$ 55.946,95 a título de duodécimos, representando 0,63% do limite constitucional apurado na forma definida no art. 29-A da Constituição Federal;



CONSIDERANDO que os demais limites constitucionais, bem como os limites legais apreciados por esta Corte de Contas para a emissão do Parecer Prévio sobre as contas anuais de governo municipal restaram cumpridos;

CONSIDERANDO que houve o repasse/recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas no exercício ao RGPS e ao RPPS;

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 2019.

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. 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;
2. Observar quando da elaboração da programação financeira a especificação da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, consoante estabelece o art. 13 da LRF;



3. 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 a ocorrência de contas com saldo negativo que possam comprometer o equilíbrio financeiro;
4. Registrar em notas explicativas do Balanço Patrimonial os critérios que fundamentaram seus registros, incluindo as fontes que apresentam saldo negativo no Quadro Superavit/Deficit Financeiro;
5. Atentar para as receitas que compõem a base de cálculo do limite constitucional de repasse de duodécimos ao Legislativo municipal, as quais se restringem àquelas definidas no *caput* do art. 29-A da Constituição Federal; e
6. Zelar pela consistência e completude das informações registradas nos demonstrativos que integram a prestação de contas, de forma a assegurar a devida transparência e a confiabilidade das informações prestadas, atributos essenciais à garantia do pleno exercício do controle externo.

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 %	25,62 %	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 %	76,04 %	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 %	17,76 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	51,37 %	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\$ 8.896.119,71	Não
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 (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)	20,00 %	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

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator