



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

46ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 20/10/2020

PROCESSO TCE-PE N° 19100062-0

RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Garanhuns

INTERESSADOS:

Izaias Regis Neto

EDUARDO LYRA PORTO DE BARROS (OAB 23468-PE)

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da prestação de contas anual da Prefeito Municipal de Garanhuns, Sr. Izaias Regis Neto, exercício de 2018.

A área técnica procedeu os exames de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, segundo Resolução TC nº 13/96, compreendendo:

Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;

Verificação quanto a conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;

Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;

Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.”.

De acordo com os tópicos do Relatório Técnico, em síntese, foram detectadas as seguintes deficiências e irregularidades:

ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1).

[ID.02] 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.03] 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).

[ID.04] 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).

[ID.05] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 6.844.407,81, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.06] Balanço Financeiro sem apresentar controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos, deixando de discriminar as fontes vinculadas e não vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - CASP (Item 3.1).

[ID.07] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit /Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.08] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

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

EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.10] Descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (Item 6.1).

PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

[ID.11] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 446.813,33 (Item 8.3).

[ID.12] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).

Devidamente notificado, o interessado apresentou defesa anexando documentos (documentos nº 72 a 85 dos autos).



VOTO DO RELATOR

Registre-se inicialmente que o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do Parecer Prévio pelo TCE-PE, com a finalidade de dar cumprimento à Constituição Estadual, artigo 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual no 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE-PE), artigo 2º, inciso II.

Apresento, de forma sucinta, os argumentos e alegações apresentadas pelo interessado confrontando-os com os apontamentos das irregularidades e deficiências que constam do relatório de auditoria, e a seguir passo à análise.

[ID.01] a [ID.05] DEFICIÊNCIAS QUANTO AO ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1).

[ID.02] 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.03] 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).

[ID.04] 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).

[ID.05] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 6.844.407,81, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4).

A auditoria apontou:

- Houve superestimação da receita prevista no exercício de 2018 (percentual de arrecadação de 83,29%) e, conforme histórico apresentado no relatório, a arrecadação também não acompanhou os valores estimados para a receita nos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Ainda assim, na LOA/2018, foi estimado que a receita seria 31,77% maior que a arrecadada em 2017. Entre os exercícios de 2017 e de 2018, a variação foi de apenas 9,75%.



Sugere que seja determinado ao atual Prefeito, ou a quem vier a substituí-lo, que envie projeto de lei orçamentaria ao Poder Legislativo contendo previsão de arrecadação de receita compatível com a realidade municipal.

- Foi autorizada previamente a abertura de créditos suplementares diretamente por decreto até o limite de 40% do valor da despesa fixada, e, ainda que este limite seria duplicado quando o crédito se destinava ao atendimento de despesas:
 - I. De pessoal e encargos sociais;
 - II. Pagamento do sistema previdenciário;
 - III. Pagamento de serviços da dívida;
 - IV. Pagamento de despesas correntes relativas a operacionalização do Sistema Único;
De Saúde, Sistema Municipal de Ensino e de Assistência Social;
 - V. Transferências de fundos ao Poder Legislativo;
 - VI. Despesas vinculadas a Convênios, bem como sua contrapartida.

O limite estabelecido na LOA para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, com todas as exceções dadas a esse limite, foi exagerado, o que descaracteriza a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, afasta o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentaria.

Os créditos adicionais foram abertos com fonte de recursos proveniente da anulação de dotações orçamentarias, o que, quantitativamente, não repercute como alteração do valor total orçado das despesas, ou seja, não foi elevado o valor global do orçamento inicial, de R\$ 340.000.000,00. Contudo, em relação ao orçamento inicial, houve uma alteração qualitativa da ordem de 39,29%11.

- A Lei Orçamentaria Anual autorizou a realização de operações de crédito sem estipular valores, apenas frisando a necessidade de respeito aos limites da Lei Complementar nº 101/2000, das resoluções do Senado Federal e demais legislação pertinente.

Não foram realizadas operações de crédito.

- Não foi identificada 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.
- Quanto à programação financeira e ao cronograma mensal de desembolso, o município limitou-se a apenas estabelecer valores fixos de receitas e despesas mensais, não considerando o comportamento específico e sazonal de diversas receitas e despesas.

As deficiências de elaboração da LOA contribuíram para a realização de despesas em volume maior que a arrecadação de receitas resultando em um deficit de execução orçamentaria de R\$ 6.844.407,81.

O Balanço Orçamentário consolidado do município evidenciou um deficit de R\$ 5.345.385,64 no resultado orçamentário. Neste Balanço a receita orçamentaria realizada



está registrada no valor de R\$ 284.679.562,85. No entanto, a auditoria apurou receita orçamentaria realizada de R\$ 283.180.540,68.

Conforme registros do RREO, nos dois últimos bimestres (setembro/outubro e novembro/dezembro) houve um descontrole no monitoramento das receitas e despesas, o que proporcionou o déficit de execução orçamentária ao final do exercício.

O Quociente de Desempenho da Arrecadação em 2018 foi de 0,83, indicando que o município arrecadou R\$ 0,83 para cada R\$ 1,00 previsto. O superdimensionamento da receita gera uma pressão na vertente do gasto público, induzindo o gestor a gastar eventualmente mais do que a sua capacidade de arrecadação.

O Quociente de Execução da Despesa foi de 0,85, indicando que o município empenhou R\$ 0,85 para cada R\$ 1,00 de despesa autorizada, resultando em economia orçamentaria em 2018. A superestimação da receita na LOA leva a fixação de despesas acima da real capacidade de gastos do município, o que, por sua vez, leva a necessidade de limitar as despesas no decorrer do exercício. O resultado é um baixo quociente de execução da despesa. Por fim, a auditoria conclui:

- A Prefeitura de Garanhuns realizou despesas, em 2018, com eventos comemorativos no valor de R\$ 3.390.690,12.
- Não procedeu o recolhimento da contribuição patronal suplementar e da contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários ao RPPS.
- Houve a inscrição de restos a pagar processados no montante de R\$ 12.545.078,80 e de restos a pagar não processados no valor de R\$ 666.338,90.

A defesa em síntese, se pronuncia:

As Receitas Correntes, incluídas suas deduções, foi realizada em 91,01%. Apenas na rubrica 1721.99.00.00 – Outras Transferências da União, o Município previa receber R\$ 6.700.000,00, mas arrecadou apenas R\$ 541.000,00, ou seja, um déficit de mais de R\$ 6.000.000,00.

Nas transferências de recursos dos Estados, houve um déficit de R\$ 9.000.000,00, em virtude de frustração de receita do IPVA (R\$ 6.600.000,00), convênios e demais repasses, representando uma queda de R\$ 2.700.000,00.

A Receita de Capital foi realizada em apenas 18,00%. As receitas de capital em sua grande maioria se constituem em transferências voluntárias. Vários projetos foram inscritos no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal SICONV, mas o município só foi contemplado em apenas 18% do valor previsto, tendo como frustração de receita o valor de R\$ 20.300.000,00.

As Receitas de Contribuições são variáveis devido a política salarial que muda a cada exercício, como isso, as oscilações são inevitáveis, neste caso, o déficit foi de R\$ 3.700.000,00. As receitas intraorçamentárias que são decorrentes da arrecadação da contribuição patronal, depende diretamente dos valores salariais recebidos pelos servidores que sofrem alterações, mesmo assim, arrecadou-se 66,00% do previsto, totalizando um déficit de R\$ 9.300.000,00.

Em relação à Autarquia de Ensino Superior de Garanhuns – AESGA, uma queda de arrecadação em 9,11% em relação a 2017 devido ao número de alunos matriculados na Autarquia que caiu de 2035 (anos anteriores) para 1763 em 2018, havendo, portanto, uma queda de 13,37% de alunos matriculados, como também a inadimplência dos alunos que aumentou

totalizando um montante de R\$ 1.405.216,55 (um milhão, quatrocentos e cinco mil, duzentos e dezesseis reais e cinquenta e cinco centavos), somente no ano de 2018.

Quando somamos todos os déficits citados anteriormente, temos o montante de R\$ 52.900.000,00 que foram valores que o Município de Garanhuns esperava receber, mas devido à crise econômica que assolava o país, à época, não se concretizaram.

Um percentual de arrecadação de 83,73%, levando em consideração um de orçamento de R\$ 340.000.000,00, não se pode dizer que o orçamento foi superestimado e sim, satisfatório, conforme demonstrado no comparativo da receita orçada com a arrecadada.

Quanto à LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, as alterações orçamentárias ocorridas foram em sua grande maioria adequação as fontes de recursos, diante da frustração de receita.

Não houve prejuízo ou transmutação da LoA com a permissão legislativa de abertura de créditos adicionais, já que respeitado o próprio princípio da legalidade.

O total suplementado foi de 39,29% sobre a despesa fixada, portanto, não foi utilizada a exceção estabelecida no parágrafo 1º (limite duplicado para os casos específicos), enquadrando-se perfeitamente ao que foi autorizado pelo Legislativo no artigo 8º da Lei Orçamentária Anual e comprovado no demonstrativo de créditos adicionais suplementares e especiais.

Não existiu qualquer omissão na cobrança da dívida ativa, ao contrário, as ações tiveram um aumento do ajuizamento das ações de execução fiscal, afirma que anexou demonstrativo.

A falta de especificação destes valores não é uma omissão dolosa ou danosa, ao passo que, os ajuizamentos são relativos a própria cobrança e retorno destes valores aos cofres. A auditoria não apontou diretamente valores danosos aos cofres municipais.

Quanto ao déficit de execução orçamentária, o interessado apresentou extrato bancário e comprovante de depósito da SEFAZ para demonstrar que a auditoria deixou de contabilizar o montante de R\$ 1.506.502,96 e, portanto, a Receita Orçamentária registrada nos demonstrativos do município estariam correta.

Assim, o déficit orçamentário não seria de R\$ 6.844.407,81 e sim de R\$ 5.345.385,64 e que a disponibilidade Caixa consolidada em 31/12/2018, excetuando-se o RPPS e a Câmara de Vereadores foi de R\$ 23.625.933,34, bem superior ao valor deficitário.

Analiso.

Quanto ao déficit de execução orçamentária, o extrato bancário e comprovante de depósito da SEFAZ acostados pelo interessado demonstram a contabilização a menor no montante de R\$ 1.506.502,96 e, portanto, a Receita Orçamentária registrada nos demonstrativos do município está correta: o valor a ser considerado como Receita Arrecadada para fins dos cálculos dos limites e da apuração do déficit orçamentário é de R\$ 284.679.562,85 e, portanto, o déficit orçamentário foi de R\$ 5.345.385,64.





Cabe ressaltar que estes são os valores registrados no Balanço Orçamentário consolidado.

A previsão orçamentária do Município de Garanhuns, assim como a peça orçamentária de muitos Municípios, não espelha a realidade da sua arrecadação como determinado na Lei Federal 4.320/64 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no seu art. 12:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Em relação à execução das despesas, o art. 9º, entre outros, a LRF estabelece regras a serem obedecidas diante da frustração das receitas previstas:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

Este Tribunal de Contas, de forma geral, não tem imputado multa ou agravado o julgamento pela irregularidade das contas diante de peças orçamentárias com deficiências deste viés.

No entanto, conforme entendimento que vem se consolidando no Pleno desta Corte, quando do julgamento das contas, a peça orçamentária será analisada com maior rigor, sob pena de aplicação de multa e parecer pela rejeição das contas, no que se refere à valores da estimativa de receitas e fixação das despesas que não estejam em consonância com o estabelecido no artigo 22, incisos I e III, alíneas a, b, e c, da Lei Federal nº 4.320/64, e quanto ao descumprimento das metas de resultados e do equilíbrio fiscal de que trata § 1º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

As deficiências quanto ao orçamento apresentado, segundo jurisprudência majoritária desta Corte, não estão sendo consideradas suficientes para prejudicar a avaliação favorável das contas do interessado, sendo necessário, porém que seja determinado, ao

atual Prefeito, ou a quem vier a substituí-lo, para aperfeiçoar as futuras Leis Orçamentárias Anuais com a finalidade de buscar um melhor controle dos gastos públicos, atingindo as metas e objetivos traçados no planejamento orçamentário.



[ID.06] e [ID.07] FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.06] Balanço Financeiro sem apresentar controle contábil das receitas e despesas orçamentárias por fonte/destinação dos recursos, deixando de discriminar as fontes vinculadas e não vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público -MCASP (Item 3.1).

[ID.07] 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 fez as seguintes observações:

Quanto à primeira deficiência a auditoria afirma que as receitas e despesas orçamentarias informadas no Balanço Financeiro obedeceram ao previsto no MCASP.

As receitas e despesas orçamentarias informadas no Balanço Financeiro foram apresentadas de forma detalhada, de modo a evidenciar o 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.

Em relação à segunda deficiência, a auditoria afirma:

O Balanço Patrimonial consolidado do Município de Garanhuns contém o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, em obediência ao previsto no MCASP, sendo identificadas, detalhadamente, as disponibilidades por fonte /destinação de recursos, de modo segregado e evidencia superávit financeiro de R\$ 67.663.762,75.

Não obstante o superávit financeiro, os saldos negativos de R\$ 1.625.480,95 e R\$ 4.113.765,93, das contas "Geral e Ensino Fundamental", entre outros, evidenciados no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, para os quais não foram apresentadas justificativas em notas explicativas, revelando ineficiência no controle contábil da respectiva fonte/aplicação de recursos.

O controle contábil deficiente permitiu a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos no montante de R\$ 549.306,59.

Foi contabilizado saldo da Dívida Ativa no Ativo Circulante sem que tenham sido informados em notas explicativas os critérios utilizados para avaliar o grau de certeza da realização destes créditos.

Por fim, concluiu:

As informações que integram o "Demonstrativo de implantação das novas regras contábeis aplicadas ao setor público" estão parcialmente cumpridas.

A defesa se pronunciou em síntese:



No exercício de 2018, foram ajustadas as fontes de recursos advindas do exercício de 2017 para um melhor controle, tanto que o saldo de R\$ 70.911.646,64 registrado no Balanço Patrimonial de 2017, permaneceu em coluna diferente do saldo demonstrado no exercício de 2018.

Os valores negativos referem-se à insuficiência de saldo financeiro nos respectivos códigos de aplicações, uma vez que as conta de recursos próprios possuem apenas uma fonte de recurso que servem para a manutenção das demais despesas realizadas em outras fontes.

Quanto à disponibilidade de caixa de fonte de recursos ordinários, no valor de R\$ -549.306,59, deste, foi anulado R\$ 189.733,16, no exercício de 2019, conforme relação em anexo, restando apenas R\$ -359.573,43 de disponibilidade negativa.

Analiso.

Importa ressaltar as seguintes afirmativas da auditoria:

Reconhecimento, mensuração e evidenciação da provisão atuarial do regime próprio previdência dos servidores públicos foi concluída.

As receitas e despesas orçamentarias informadas no Balanço Financeiro foram apresentadas de forma detalhada, de modo a evidenciar o 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.

O Balanço Patrimonial consolidado do Município de Garanhuns contém o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, em obediência ao previsto no MCASP, sendo identificadas, detalhadamente, as disponibilidades por fonte /destinação de recursos, de modo segregado e evidencia superavit financeiro de R\$ 67.663.762,75.

As deficiências que persistem não prejudicam a avaliação favorável das contas do interessado, sendo necessário, porém que seja recomendado ao Prefeito que aprimore o controle contábil de todas as contas por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro

RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.08] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

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

A auditoria apontou as seguintes críticas:

A disponibilidade de caixa líquida com recursos vinculados foi de R\$ 9.985.899,78 aparentemente numa situação confortável, porém, para as rubricas de receitas de impostos e transferências para Educação e Saúde apresentaram elevada inscrição de Restos a Pagar Processados, sem

recursos suficientes para sua quitação, reforçando a ausência de um eficiente controle por fonte/destinação de recursos.

A disponibilidade de caixa líquida com recursos não vinculados foi deficitária em R\$ 549.306,59. Portanto não suportaria inscrição de restos a pagar no montante de R\$ 2.636.264,38 caracterizando o desequilíbrio fiscal do Poder Executivo municipal.

E conclui que houve ausência/deficiência de controle de fontes/destinação de recursos referentes a algumas contas.

A Defesa alega em síntese:

Os valores apontados no relatório em relação aos restos a pagar estão corretos, o município inscreveu R\$ 6.085.127,74 em despesas com educação e R\$ 242.376,04 em saúde sem disponibilidade financeira. Entendo que não temos algo para contestar esta realidade. Logo, pedimos apoio ao jurídico e a controladoria para justificar este item.

Quanto à disponibilidade de caixa de fonte de recursos ordinários, no valor de R\$ -549.306,59, deste, foi anulado R\$ 189.733,16, no exercício de 2019, conforme relação em anexo, restando apenas R\$ -359.573,43 de disponibilidade negativa.

Analiso.

A irregularidade permanece. Porém, isoladamente, não tem sido considerada suficiente para emissão de parecer pela irregularidade das contas.

Ainda que o parecer se refira ao exercício de 2018, para fins de aferição da responsabilidade da gestão fiscal do município, importa ressaltar que, cotejando os valores da disponibilidade de caixa líquida com recursos não vinculados deficitária em R\$ 549.306,59 no exercício de 2018 com o mesmo valor deficitário apurado no exercício de 2017, que foi de R\$ 5.199.257,32 (Processo TCE-PE nº 18100331-4), a realização de gastos públicos sem disponibilidade financeira apresenta significativa redução.

EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.10] Descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do Ensino (Item 6.1).

A auditoria afirma que o valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2018 correspondeu a R\$ 32.310.831,67, representando 23,39% da receita de impostos e transferências aplicável ao ensino, e, portanto, não cumprindo a exigência constitucional.

A defesa alega que alguns valores devem ser esclarecidos:

1. A diferença positiva do FUNDEB é de R\$ 32.037.532,20, conforme demonstrado na ID-05;
2. O valor corrente da complementação do FUNDEB é de R\$ 4.660.890,68, conforme demonstrado na ID-05;





3. A despesa de R\$ 6.085.127,74, apontada no item 3.7.1, do apêndice VII referente aos impostos e transferências para a educação, elencada no anexo 5 do RGF, sem disponibilidade financeira, estão distribuídas da seguinte forma:

SUBFUNÇÃO	VALOR	OBSERVAÇÕES
122. Administração Geral	R\$ 860.575,55	Não compõe a base de cálculo dos 25%
306. Alimentação e Nutrição	R\$ 214.149,05	
SUBTOTAL	R\$ 1.074.724,60	
361 – Ensino Fundamental	R\$ 4.082.970,83	Não entra como despesa a ser deduzida, pois o serviço/material foi prestado/entregue
365 – Ensino Fundamental	R\$ 927.432,31	
SUBTOTAL	R\$ 5.010.403,14	
TOTAL GERAL	R\$ 6.085.127,74	

O valor de R\$ 5.010.403,14 se refere a despesas com contribuição patronal, água, energia, material permanente etc. destinadas à manutenção do ensino, portanto, devem ser consideradas como aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino e foram pagas no exercício de 2019, conforme relação em anexo.

4.O valor das despesas realizadas com recursos transferidos através de convênios/acordos/congêneres, destacado no item 3.8.7 do apêndice VII, R\$ 1.739.079,71, foi baseado no ingresso recebido do FNDE, conforme demonstrativo dos recursos vinculados à função educação. Mas neste mesmo demonstrativo, a despesa realizada foi de apenas R\$ 28.974,85, portanto, o valor a ser considerado no cálculo;

Apenas na conta 260.256-3, em 31/12/2018, ficou um saldo de R\$ 1.616.073,19 (extrato bancário em anexo) que foi utilizado no exercício de 2019, conseqüentemente, não poderá ser deduzido da base de cálculo;

5. Em anexo a memória de cálculo da receita mínima aplicável de impostos e transferências ligadas ao ensino, como o cálculo do limite de 25% com a manutenção e desenvolvimento do ensino, comprovando que o índice atingido foi de 28,29%.

Análise:



As argumentações e documentos comprobatórios anexados pelo interessado, não são suficientes para comprovar o percentual de aplicação das despesas com ações típicas MDE de 28,29% alegado pelo interessado.

No entanto, efetuando novos cálculos das "Deduções" (linha 3 do Apêndice VII) através destes valores, o percentual de aplicação das despesas com ações típicas MDE resulta em 25,13%, cumprindo o limite legal mínimo de 25%, como segue:

Cálculo das deduções (R\$)

Diferença positiva do FUNDEB	32.216.434,20
Complementação da União ao FUNDEB*	4.215.255,48
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	225.099,23
Despesas inscritas em restos a pagar não-processados (EI e EF)	12.786,84
Despesas inscritas no exercício em restos a pagar processados, sem disponibilidade financeira para pagamento (relacionadas a EI e ao EF) **	5.010.403,14
Despesas custeadas com receitas vinculadas a MDE	7.391.434,61
Exclusão do saldo da conta de Convênio c/c 260.256-3	(1.616.073,19)
TOTAL	47.455.340,31

*O montante da Complementação da União levantado conforme extrato bimestral do Banco do Brasil foi de R\$ 4.215.255,48.

** Valor ajustado pela exclusão das despesas classificadas e realizadas na Função 122 Função Administração Geral – R\$ 860.575,55 e na Função 306. Alimentação e Nutrição - R\$ 214.149,05.

1.DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DA MDE	82.163.606,85
2.DEDUÇÕES	(47.455.340,31)
3.TOTAL APLICADO NO SETOR DE ENSINO	34.708.266,54
4. TOTAL DA RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS - ENSINO	138.120.716,80



Considerando o cálculo acima, resta afastada a irregularidade quanto ao não cumprimento do limite mínimo de aplicação de despesas em ações típicas na manutenção do Ensino.

PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

[ID.11] Recolhimento menor que o devido ao RPPS de contribuição patronal suplementar, descumprindo obrigação de pagar ao regime próprio R\$ 446.813,33 (Item 8.3).

[ID.12] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3).

A auditoria registrou:

- Contribuições previdenciárias ao RGPS.

Com base no demonstrativo de recolhimento, verificou que houve recolhimento integral referentes às contribuições dos servidores e patronal.

- Contribuições previdenciárias ao RPPS.

Por força dos Decretos Municipais no 22/2017 e 029/2018 a alíquota patronal normal vigente de janeiro a dezembro de 2018 era de 20,00%. A alíquota de contribuição suplementar era de 7,80% de janeiro a agosto de 2018, e de 13,00% de setembro a dezembro do mencionado exercício.

De acordo com análise da auditoria, foi repassado a maior R\$ 1.773.415,64 de contribuição patronal normal e, quanto ao total a ser repassado referente a contribuição suplementar de R\$ 5.453.755,05, foi repassado R\$ 3.233.526,24 ou seja, um valor a menor de R\$ 2.220.228,97.

Assim, compensando-se o repasse a menor da contribuição suplementar com o repasse a maior da contribuição patronal normal, constata-se que houve um repasse a menor da parte patronal de R\$ 446.813,33 (- 2.220.228,97 + 1.773.415,64).

A Prefeitura de Garanhuns também deixou de repassar ao órgão gestor do RPPS, o IPSPG, valores referentes a parcelamentos de débitos. Conforme o Demonstrativo de Recolhimento de Contribuições Previdenciárias, até dezembro de 2016, havia saldo reconhecido de dívidas previdenciárias no montante de R\$ 2.503.939,30, sendo a última parcela paga de R\$ 46.014,04, referente a dezembro de 2016.

A defesa se pronunciou:

...A alíquota de contribuição suplementar era de 7,80% de janeiro a agosto de 2018, e de 13,00% de setembro a dezembro do mencionado exercício.

O fato é que a gestão contou o prazo da (noventena) 90 dias para entrada em vigor do decreto que majorou a sua alíquota, ou seja, somente após o prazo de 90 dias, é que se realmente aplica a nova alíquota previdenciária.



O exercício da competência tributária pelas pessoas políticas é limitado por princípios constitucionais que visam, sobretudo, a proteção da segurança jurídica, vez que ao sujeito passivo deve se dar certo tempo para se preparar para a tributação e seus impactos sobre a atividade econômica.

Dentre estes mandamentos nucleares tendentes a evitar a surpresa ao contribuinte se insere o Princípio da Anterioridade...

...o decreto que aumentou as alíquotas só produz efeitos 90 (noventa) dias após a sua publicação, isso é regra constitucional válida e eficaz.

Em relação à "Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários" a defesa se pronunciou:

Diz a nobre auditoria: A Prefeitura de Garanhuns também deixou de repassar ao órgão gestor do RPPS, o IPSP, valores referentes a parcelamentos de débitos. Conforme o Demonstrativo de Recolhimento de Contribuições Previdenciárias (Documento 42, fls. 03), até dezembro de 2016 havia saldo reconhecido de dívidas previdenciárias no montante de R\$ 2.503.939,30, sendo a última parcela paga de R\$ 46.014,04, referente a dezembro de 2016.

Exa, em relação ao ano de 2016, foram prestados os esclarecimentos necessários, uma vez que, é o mesmo estranho ao feito relativo ao presente processo de 2018.

Analiso.

Quanto à aplicação da alíquota suplementar, assiste razão à auditoria. No entanto, é necessário excluir do cálculo o mês de setembro.

De acordo com o Art. 5º do Decreto Municipal nº 029/2018, as regras ali instituídas entrariam em vigor em 22/06/2018.

Art. 5º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Conforme cópia do Decreto Municipal nº 029/2018 acostada ao processo, a "Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Pernambuco no dia 22/06/2018. Edição 2107..."

Assim, respeitado o prazo da noventena, a nova alíquota entraria em vigor no mês de 22/09/2018.

A incidência da nova alíquota iniciaria em 23/09. O período de 23/09 a 30/09 e os meses de outubro, novembro, dezembro e do 13º salário, deveriam ter sido calculados com a incidência da nova alíquota.

Efetuando os ajustes nos valores repassados sem agregar estes dias de setembro, ou seja, subtraindo da base de cálculo o mês de setembro, e compensando-se com o valor da contribuição a maior, permanece um saldo de repasse a maior de R\$ 110.362,97. Vejamos:

- O total da base de cálculo de setembro ao décimo terceiro foi **R\$ 16.969.518,34**. Por conseguinte, a contribuição patronal suplementar deste período seria **R\$ 2.206.034,38** (16.969.518,34 x 13,00%).



- O total a ser repassado referente a contribuição suplementar era de **R\$ 4.896.578,70** (2.690.541,37 + 2.206.037,38).
- Foi repassado R\$ 3.233.526,08, ou seja, um valor a menor de **R\$ 1.663.052,62** (4.896.578,70 - 3.233.526,08).
- Compensando-se o repasse a menor da contribuição suplementar com o repasse a maior da contribuição patronal normal, constata-se que há um **saldo de repasse a maior de contribuição patronal de R\$110.363.02** (1.773.415,64 - 1.663.052,62).

Do exposto, considero sanada a irregularidade quanto ao recolhimento a menor das contribuições patronal.

Quanto às parcelas não recolhidas do Termo de Parcelamento nº0625, de 15/08/2016, o Demonstrativo II-C contabilizou recolhimento das parcelas 01/60 a 04/60 e saldo da dívida no montante de R\$ 2.503.939,30. Não houve contabilização de nenhum recolhimento nos exercícios de 2017 e de 2018.

O interessado não acosta documentação comprobatória do recolhimento.

O não recolhimento das parcelas da dívida do município com o RPPS compromete a viabilidade do Instituto de Previdência e as finanças municipais na medida em que os recursos necessários para sanar o déficit previdenciário serão cada vez maiores, uma vez que a capitalização prevista na avaliação atuarial não está sendo cumprida em sua totalidade.

No caso em tela, cabe determinação para que seja analisado o cumprimento das parcelas do Termo de Parcelamento 0625/16, uma vez que o demonstrativo só contabiliza a quitação das parcelas até dezembro de 2016.

A auditoria afirma que “as alíquotas de contribuição dos entes e de seus servidores, respeitaram os limites constitucional e legalmente estabelecidos, pois foram as sugeridas pela reavaliação atuarial.”.

O interessado alega que “o Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Garanhuns, está enquadrado como regular, eis que possui CRP e DRAA, atendendo a Resolução TC nº 16/2005.”.

Do exposto, considero:

- As contribuições correntes foram integralmente cumpridas tanto do RGPS como do RPPS, contribuição normal e suplementar;
- As alíquotas estão corretas;
- O IPSP foi enquadrado como regular nos termos da Resolução TC nº 16/2005;
- Esta foi a única irregularidade de maior relevância não sanada após a defesa;

Sigo, a jurisprudência deste Tribunal que, nestes casos, respaldada no Princípio da Razoabilidade, tem emitido parecer pela aprovação com ressalvas das contas do prefeito.

VOTO pelo que segue:

AUSÊNCIA DE CONTABILIZAÇÃO E
COMPROVAÇÃO DE REPASSE DAS PARCELAS
DO TERMO DE PARCELAMENTO FIRMADO EM

2016.ÚNICA IRREGULARIDADE.PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE.



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://stc.ce.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 87/6349/4-256e-4418-806f-6e0e87558c67

1. É possível, conforme jurisprudência desta Corte de Contas, a emissão de parecer favorável à aprovação das contas com ressalvas quando configurado apenas um achado de gravidade que ensejaria a aplicação de penalidade pecuniária, o que não é pertinente em prestação de contas de governo.

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;

Izaias Regis Neto:

CONSIDERANDO que no exercício de 2018, a Prefeitura Municipal de Garanhuns obteve o nível de transparência Desejado;

CONSIDERANDO que as contribuições previdenciárias correntes foram integralmente cumpridas tanto do RGPS como do RPPS, neste caso, a contribuição normal e suplementar;

CONSIDERANDO que as alíquotas de contribuição estão corretas e que o Instituto de Previdência Social de Garanhuns foi enquadrado como regular nos termos da Resolução TC nº 16/2005;

CONSIDERANDO que a irregularidade remanescente que apresenta certa gravidade, suscita a imputação de penalidade pecuniária, que, contudo, não pode ser aplicada em processo de prestação de contas de governo;

CONSIDERANDO os princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade;

CONSIDERANDO a jurisprudência desta Corte de Contas que, quando configurado apenas um achado de gravidade relevante, entende ser possível a aprovação com ressalvas da Prestação de Contas de Governo;

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 2018.

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 a metodologia utilizada para orçar a receita estimada na LOA de modo a evitar o superdimensionamento das receitas previstas e, conseqüentemente, das despesas autorizadas, para garantir, assim, o equilíbrio das contas públicas;
2. Adotar controles da despesa por fonte/aplicação de recursos mais eficientes, a fim de evitar situação de déficit financeiro motivado por descontrole contábil de fontes/aplicação de recursos;
3. Evitar Inscrição de Restos a Pagar Processados e não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa;
4. Recolher integralmente as parcelas referentes aos parcelamentos para o Regime Próprio de Previdência Social.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

Ao Departamento de Controle Municipal:

1. Proceder análise quanto à quitação das parcelas do Termo de Parcelamento 0625/16, uma vez que o demonstrativo apresentado na Prestação de Contas não apresenta recolhimento das parcelas a partir dezembro de 2016.

É o voto.

Conselheiro Ranilson Ramos

Relator

ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://stc.ce.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 876349f4-256e-4418-806f-6e087558c67

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 %	25,13 %	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 %	78,93 %	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 %	16,07 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	51,14 %	Sim
Duodécimo	Repasso 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\$ 819.756.400,00	Sim
	Dívida	Resolução nº 40	RCL - Receita			



Dívida	consolidada líquida - DCL	/2001 do Senado Federal	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)	11,00 %	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)	0,00 %	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)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	11,00 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , relator do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator