



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

26ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 23/07/2020

**PROCESSO TCE-PE N° 18100331-4**

**RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS**

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

**EXERCÍCIO:** 2017

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Garanhuns

### INTERESSADOS:

Izaias Regis Neto

EDUARDO LYRA PORTO DE BARROS (OAB 23468-PE)

## RELATÓRIO

Trata-se da apreciação das contas de governo, referente ao exercício financeiro de 2017, do Chefe do Executivo do Município de Garanhuns, Sr. Izaias Régis Neto.

A área técnica elaborou Relatório de Auditoria, documento nº 71, e afirma:

“os exames foram conduzidos 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.”.

Após análise técnica, foi elaborado Relatório Técnico que, em síntese, apontou o seguinte:

[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 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.03] Não especificação na programação financeira 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.04] Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 17.823.978,24 , ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas (Item 2.4);

[ID.05] Balanço Patrimonial sem apresentar, em Quadro do Superavit/Déficit Financeiro, as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (item 3.1);

[ID.06] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite processar despesas sem lastro financeiro (Itens 5.4 e 6.3);

[ID.07] Não foram recolhidas ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 61.280,48 (Item 3.4);

[ID.08] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo menor que o valor fixado na LOA (Item 4);

[ID.09] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.1);

[ID.10] Inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4);

[ID.11] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.3);

[ID.12] RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -7.676.235,58, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1);

[ID.13] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 1.434.976,20 (Item 8.3);

[ID.14] Ausência de recolhimento integral, ao RPPS, de contribuição patronal suplementar, incidente sobre a folha de pagamento, deixando de repassar o montante de R\$ 396.218,40, e sobre a folha de inativos e pensionistas, no percentual de 20%, deixando de repassar R\$ 4.446.242,23 (Item 8.3);

[ID.15] Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários (Item 8.3);

[ID.16] Nível “Moderado” de transparência da gestão, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, evidenciando que a Prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal (Item 9.1).

Devidamente notificado o interessado apresentou defesa (documento 82).

**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 bastante 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], [ID.02] e [ID.03] Conteúdo da LOA não atende a legislação.**

A auditoria aponta que o conteúdo da LOA não atende à legislação, em função de previsão de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas.

	Previsão/Autorização	Arrecadação/Execução	% Executado
Receita	336.141.000,00	258.029.272,60	76,76
Despesa (com alterações orçamentárias)	336.141.000,00	275.853.250,84	82,06
Déficit de execução orçamentária		-17.823.978,24	

Previsão da Receita na LOA e Comportamento da Arrecadação			
Exercício	Receita Prevista (R\$)	Receita Arrecadada (R\$)	% da Receita Arrecadada / Receita Prevista na LOA
2017	336.141.000,00 (1)	258.029.272,60 (2)	76,76%
2016	326.721.000,00 (2)	273.944.788,54 (2)	83,85%
2015	306.000.000,00 (2)	268.283.059,55 (2)	87,67%

2014	272.049.000,00 (2)	225.309.573,86 (2)	82,82%
------	--------------------	--------------------	--------



A tabela acima demonstra que essa superestimação da receita prevista também ocorreu em exercícios anteriores.

A superestimação da acima relatada contribuiu para a realização de despesas em volume maior do que arrecadação de receitas resultando em um déficit de execução orçamentária de R\$ 17.823.978,24.

A defesa argumenta que em relação as receitas correntes, apenas na rubrica 1721.99.00.00 – Outras Transferências da União, o Município previa receber R\$ 21.000.000,00 e não arrecadou, ou seja, um déficit de R\$ R\$ 21.000.000,00; entre transferências de convênios da União e dos Estados, houve um déficit de R\$ 10.100.000,00; e a autarquia de ensino – AESGA, deixou de arrecadar R\$ 5.200.000,00. Além disso houve frustração das receitas de capital e o recebimento de apenas 20% dos valores previstos com vários projetos inscritos no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal SICONV.

A auditoria também aponta a Lei Orçamentária Anual 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 (abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto em limite exagerado – 70% da despesa total fixado pela LOA).

Com relação à essa irregularidade, a defesa esclarece que apesar do parágrafo 1º da LOA tratar do limite duplicado para os casos específicos, como se pode observar, o total suplementado foi de 35,21% sobre a despesa fixada, portanto, não foi utilizada a exceção estabelecida no referido artigo, enquadrando-se perfeitamente no que foi autorizado pelo Legislativo no artigo 8º da Lei Orçamentária Anual.

Verificou-se também que 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.

Não especificar, em separado, quando cabível, as medidas de combate à evasão e à sonegação e a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como, da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa pode proporcionar o julgamento do Prefeito pela Câmara de Vereadores sobre a ocorrência de infração político-administrativa, por praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática, tendo como sanção prevista a cassação do mandato (Decreto-Lei 201/1967, artigo 4º, inciso VII).

Apesar do exposto, tais deficiências da LOA, a meu ver, ensejam recomendação ao gestor para aperfeiçoar as futuras Leis Orçamentárias Anuais com a finalidade de buscar um melhor controle dos gastos públicos e do atingido das metas e objetivos traçados no planejamento orçamentário.

#### **[ID.04] Déficit de execução orçamentária.**

De acordo com a auditoria, o Município de Garanhuns realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas, no montante de R\$ 17.823.978,24.



Sabe-se que a LDO tem o papel de orientar o conteúdo e forma da LOA. Assim, deve orientar sobre a estimativa de receitas e despesas, a expectativa sobre a taxa de inflação, crescimento econômico, equilíbrio entre receitas e despesas, metas e prioridades da administração bem como a forma de limitação de empenho.

O princípio orçamentário do equilíbrio preza que o orçamento deve manter o equilíbrio, do ponto de vista financeiro, entre os valores de receita e de despesa. Este princípio encontra-se consagrado na LRF art. 4º, I, a, onde determina que a LDO disporá sobre o equilíbrio entre receita e despesa. Ainda no art. 5º da LRF, reforça-se este entendimento ao determinar que o projeto da LOA deverá ser elaborado de forma compatível com PPA e LDO, buscando assim não só o equilíbrio orçamentário como também o das finanças públicas.

Em caso em que o ente não alcançar o equilíbrio, para tal fim deve-se proceder a limitação de empenho, instituída pela LRF, para compatibilizar a disponibilidade financeira com os gastos autorizados na lei orçamentária nos casos em que no bimestre, a receita não foi compatível com as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas ou enquanto perdurar o excesso, em relação aos limites da dívida consolidada.

Não restam dúvidas que tal falha apontada pela auditoria está ligada ao planejamento e execução orçamentária e financeira, e reflete ausência de atividade planejada, bem como falta de providências no sentido de impedir o desequilíbrio orçamentário.

Neste sentido, verifica-se que diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados, sendo necessário garantir a legitimidade na realização dos gastos.

Certamente que para atingir seu papel e demonstrar sua preocupação, o gestor, como ordenador de despesa e controlador das finanças, deve apresentar, por meio do orçamento a realidade da unidade administrativa, da forma mais precisa possível, quanto à previsão das receitas e à fixação das despesas. Além disso, deve haver o constante acompanhamento da execução orçamentária, pois o resultado orçamentário representa o principal indicador da situação financeira a curto prazo.

Tal irregularidade torna necessária recomendação para que se promova ações planejadas, a fim de evitar que as despesas superem as receitas, de modo a permitir, ao menos o equilíbrio orçamentário e financeiro, devendo também, fiscalizar a execução orçamentária e observar as regras sobre finanças públicas e a diretriz estabelecida no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### **[ID.07] Não recolhimento de contribuições previdenciárias ao RGPS.**

Com base no demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RGPS, verifica-se que não foi recolhido o montante de R\$ 61.280,48, além de diversos atrasos nos repasses, ocorridos a partir do mês de julho, que geraram o pagamento de encargos que somaram R\$ 223.867,87, referentes à contribuição patronal.

A defesa apresenta nova tabela com novos dados para a contribuição patronal e alega que no mês de novembro, onde se lê no Demonstrativo de Recolhimento das Contribuições Previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (Documento 39), R\$ 7.273,08, o correto é R\$ 72.873,08, uma falha na digitação do demonstrativo, ocasionando a diferença é de R\$ 65.600,00, referente a contribuição



patronal da Câmara de Vereadores, conforme informado na prestação de contas do Legislativo. Também na competência referente ao 13º salário, aconteceu outro equívoco na informação do FMAS que citou o valor de R\$ 4.319,52 como sendo benefício pago, o que não existe.

Ocorre que a defesa não apresentou documentos novos que confirmem os dados apresentados.

Isto posto, a falta de repasse das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores e do recolhimento a menor de contribuições patronais, mesmo que haja posterior parcelamento, é omissão que gera ônus futuro ao Município, multas e juros (Decisão TC n.º 0371/10).

No que se refere ao parcelamento dos débitos com o INSS, sobre esse tema a jurisprudência desta Corte de Contas explicita:

“(…) o fato de ter ocorrido o parcelamento dos débitos com o INSS serve apenas para regularizar o município junto ao referido Instituto, possibilitando o recebimento dos repasses federais. Não serve, porém, para justificar o descumprimento da legislação que ocasionou, entre outros fatos, débitos futuros por vários anos, com pagamento de encargos financeiros. Aliás, a própria confissão de dívida junto ao INSS é fato que comprova, sem maiores argumentos, a irregularidade”

PROCESSO TC N° 0903446-8

“a ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias gera ônus ao Município, ainda que haja parcelamento do débito, referente aos juros e multas incidentes, comprometendo as gestões futuras”

Decisão TC n.º 0549 / 11

O repasse parcial das contribuições previdenciárias acarreta o aumento do passivo do Município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em virtude dos acréscimos pecuniários (encargos com juros, multas, etc.), comprometendo gestões futuras, que acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas.

Pelo exposto, a irregularidade em tela representa falta grave, ensejando uma avaliação negativa das contas do interessado.

#### **[ID.08] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo menor que o valor fixado na LOA.**

De acordo com o relatório de auditoria, o valor do duodécimo efetivamente repassado à Câmara de Vereadores (R\$ 7.895.686,00) foi menor que o valor permitido (R\$ 7.898.022,86). O repasse feito ao Legislativo em 2017 foi R\$ 2.336,86 menor do que o limite constitucional, representando 0,03% do valor permitido.

Pelo exposto, pela insignificância do percentual não repassado, concluo que o Município atendeu o comando constitucional expresso no artigo 29-A.

#### **[ID.09] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF.**



O levantamento da auditoria revelou que a despesa total com pessoal do Poder Executivo, no último quadrimestre do exercício de 2017, alcançou R\$ 138.825.259,30. Isto representou um percentual de 60,39% em relação à Receita Corrente Líquida do Município, compatível com o apresentado no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017.

Conforme se observa no relatório de auditoria, o Poder Executivo de Garanhuns ultrapassou o limite de alerta no primeiro quadrimestre de 2016, e no quadrimestre seguinte, ultrapassou o limite prudencial. Acabou por se desenquadrar no 3º quadrimestre de 2017, ultrapassando o limite previsto na LRF.

#### PERÍODO - %DTP:

- 1º quadrimestre/2016 - 51,03%
- 2º quadrimestre/2016 - 53,58%
- 3º quadrimestre/2016 - 51,03%
- 1º quadrimestre/2017 - 51,84%
- 2º quadrimestre/2017 - 53,03%
- 3º quadrimestre/2017 - 60,39%
- 1º quadrimestre/2018 - 55,51%
- 2º quadrimestre/2018 - 53,16%
- 3º quadrimestre/2018 - 50,78%

No caso em tela, o art. 23 da LRF determina que quando o limite for ultrapassado, o excedente seja eliminado nos dois quadrimestres subsequentes, sendo que no próximo quadrimestre a redução deve ser de pelo menos 1/3 (um terço), adotando-se, entre outras, as providências previstas nos parágrafos 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal.

Observe-se que no exercício de 2017 o município excedeu 6,39% o limite no 3º quadrimestre, porem cumpriu a determinação de redução da DTP dentro dos parâmetros do art. 23 da LRF, enquadrando-se no 2º quadrimestre do exercício seguinte.

Assim sendo, considerando que no exercício de 2017 e no exercício seguinte, o município adotou medidas para a eliminação do excedente em relação ao limite máximo da sua despesa total com pessoal, em obediência ao disposto no caput do art. 23 da LRF, a irregularidade em tela não enseja a rejeição das contas do interessado.

**[ID.10] Inscrição de Restos a Pagar, Processados e não Processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.**

O relatório de auditoria aponta que o Poder Executivo de Garanhuns inscreveu valores indevidamente em Restos a Pagar sem a correspondente disponibilidade de caixa necessária para o cumprimento dessas obrigações.

Ao cotejar o saldo da Disponibilidade de Caixa Bruta por grupo de recursos com o valor dos Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores, percebe-se que os montantes de R\$ 21.962.476,19 em recursos vinculados e de R\$ 2.017.627,41 em recursos não vinculados, eram suficientes para bancar essas obrigações contraídas em exercícios anteriores a 2017, de R\$ 270.921,46, em recursos vinculados e de R\$ 585.582,47, em recursos não vinculados.



O cotejamento anterior permite conhecer a Disponibilidade de Caixa antes da inscrição de Restos a Pagar Processados do exercício, sendo possível, agora, verificar se o gestor municipal assumiu compromissos em 2017 em condições de pagá-los.

Verifica-se que, ao encerrar o exercício de 2017, o Prefeito não deixou recursos não vinculados suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados de R\$ .631.302,26, em recursos não vinculados.

Logo, a equipe de auditoria conclui que, em 2017, houve a inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de caixa tanto de recursos vinculados como de recursos não vinculados, caracterizando o desequilíbrio fiscal do governo municipal.

A defesa informa que que houve o bloqueio judicial no montante de R\$ 7.449.230,45, o qual, foi devolvido 6.166.033,15 no exercício de 2018. Conseqüentemente houve uma interferência direta sobre a disponibilidade financeira.

Pelo exposto, considerando que a inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte, mantenho os termos do relatório de auditoria.

**[ID.11] Empenhar e vincular despesas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício.**

Conforme apurado no Apêndice IX, a Prefeitura de Garanhuns deixou um saldo contábil no FUNDEB de 4,96%, cumprindo a exigência contida no art. 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/07.

Entretanto, embora tenha demonstrado o cumprimento do art. 21, da Lei Federal nº 11.494 /07, o Apêndice IX demonstra também a realização de despesas com recursos do Fundo sem lastro financeiro no montante de R\$ R\$ 3.005.848,75, evidenciado pelo resultado positivo da subtração entre o valor da inscrição de Restos a Pagar Processados do FUNDEB, R\$ 3.063.513,09, e o saldo contábil disponível do FUNDEB, de apenas R\$ 59.232,51 (Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do RGF do 3º Quadrimestre, Documento 67).

A defesa informa:

No dia 14 de junho de 2017, houve um bloqueio judicial na conta do FUNDEB no valor de R\$ 4.015.388,96 que foi devolvido no dia 06 de abril de 2018.

A inscrição de restos na fonte FUNDEB, foi ocasionada justamente com intuito do pagamento desta despesa ser realizado no data da restituição do recurso, que foi no exercício de 2018.

Portanto, não houve empenhamento sem lastro financeiro, até porque se não tivesse havido o bloqueio, o município teria de mais de R\$ 1.000.000,00 de saldo.

Apesar das argumentações da defesa, mantenho os termos do relatório de auditoria, recomendando que o gestor municipal se abstenha de empregar recursos do FUNDEB para o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar sem lastro financeiro e, caso já o tenha feito, o saldo contábil da conta do referido fundo, então negativo, deve ser recomposto em montante equivalente ao valor despendido



## **[ID.12], [ID.13], [ID.14] e [ID.15] Regime Próprio de Previdência.**

A auditoria registra que o RPPS do Município estava em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo. O objetivo do resultado previdenciário é explicitar a necessidade de financiamento do RPPS, motivo pelo qual os recursos para cobertura de insuficiências financeiras, déficit financeiros ou atuariais não devem estar contemplados. Em 2017, o RPPS de Garanhuns apresentou resultado previdenciário deficitário de R\$ 7.676.235,58.

Faz-se necessário registrar que o comprometimento do equilíbrio financeiro ou atuarial do regime também implica o aumento do passivo do município ante o seu sistema de previdência, uma vez que as obrigações pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime próprio são de responsabilidade do Tesouro municipal, conforme § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/1998, e art. 26 da portaria MPS nº 403/2008.

Isso posto, também foi apontado pela auditoria:

- a ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição patronal normal, deixando de ser devidamente repassado ao regime próprio o montante de R\$ 1.434.976,20;
- ausência de recolhimento integral, ao RPPS, de contribuição patronal suplementar, incidente sobre a folha de pagamento, deixando de repassar o montante de R\$ 396.218,40, e sobre a folha de inativos e pensionistas, no percentual de 20%, deixando de repassar R\$ 4.446.242,23;
- Ausência de recolhimento ao RPPS de contribuição decorrente de parcelamento de débitos previdenciários.

Com relação ao desequilíbrio financeiro a defesa informa que este existiu no montante de 7.676.235,58 em virtude da impossibilidade financeira do município de fazer a cobertura do déficit atuarial.

No que diz respeito à ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição patronal normal, a defesa esclarece que por se tratarem da competência de dezembro e do 13º salário, cuja data limite seria janeiro de 2018, foram recolhidas com atraso em fevereiro e março de 2018.

Segue informando que os decretos que instituíram a contribuição previdenciária do ano de 2017 não previram a contribuição suplementar e alega que o aporte foi suspenso por decreto municipal segundo a orientação do PETCE nº 44.465/2017, onde com base em opinativo do MPCO, que afirma que em determinados períodos reconhece que as gestões devido à crise econômica podem deixar de fazer o aporte suplementar. Apesar disso não traz aos autos o referido decreto.

Já no que tange à ausência de recolhimento integral, ao RPPS, da contribuição patronal suplementar no percentual de 20%, incidente sobre a folha de pagamento inativos e pensionistas, a defesa comprova apenas parcialmente tal recolhimento, restando montante de R\$ 3.599.302,64.

Por fim, de acordo com a defesa, a prefeitura de Garanhuns repassou ao RPPS a título de parcelamento, durante o exercício de 2017 o montante de R\$ 894.105,51, porém não anexa os comprovantes de tais recolhimentos.

Muito embora o resultado previdenciário negativo seja também oriundo de gestões anteriores, como evidencia o próprio Relatório de Auditoria, não podendo ser atribuído



integralmente ao interessado, ainda mais sendo o exercício em tela o seu primeiro ano à frente da gestão municipal, o não recolhimento integral de contribuições previdenciárias impactou no equilíbrio financeiro do regime (resultado previdenciário negativo).

Pelo exposto, o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao RPPS enseja a rejeição das contas do interessado, cabendo ainda recomendação ao gestor a fim de evitar a formação de passivo futuro que comprometa o equilíbrio financeiro do RPPS.

#### **[ID.16] Transparência pública.**

Segundo a auditoria, o poder executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na LRF, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Moderado”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, alcançando uma pontuação de 725 (apêndice X do relatório de auditoria). Em relação ao exercício de 2016 houve uma melhora no nível de transparência.

Pelo exposto é recomendado ao gestor aprimorar os mecanismos de transparência da gestão, observando, com rigor, o disposto na Lei Federal nº 12.527/2011.

#### **Demais irregularidades.**

Com relação às demais irregularidades apontadas pela equipe técnica [ID.07] e [ID.08], todas de natureza contábil, embora sejam insuficientes os argumentos da defesa, são passíveis de recomendação ao gestor por não se tratarem de falhas de natureza grave, porém as numerosas impropriedades, associadas ao vício relativo ao não recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao RGPS e RPPS, configuraram cenário que justifica a rejeição das contas em apreço.

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

RESPONSABILIDADE FISCAL. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO.

1. A ausência de recolhimento ao Regime Geral de Previdência Social afronta os princípios expressos da administração pública e o dever de contribuir para seguridade social (Constituição da República, artigos 37, 195 e 201)

**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 o conteúdo da LOA não atende a legislação;

**CONSIDERANDO** o déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 17.823.978,24;

**CONSIDERANDO** as deficiências de natureza contábil;



**CONSIDERANDO** a ausência de recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao RGPS e ao RPPS;

**CONSIDERANDO** que as numerosas impropriedades, associadas ao vício relativo ao não recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao RGPS e RPPS, configuraram cenário que justifica a rejeição das contas em apreço;

**CONSIDERANDO** a extrapolação ao limite de 54% da despesa total com pessoal, ofendendo o artigo 169 da Constituição Federal/88 e os artigos 19 e 20 da LRF;

**CONSIDERANDO** o não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação ao terceiro quadrimestre;

**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 **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Izaias Regis Neto, relativas ao exercício financeiro de 2017.

**RECOMENDAR**, com base no disposto no artigo 69 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. Respeitar os limites de gastos com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal;
2. Elaborar a Lei Orçamentária Anual apresentando conteúdos que atendam aos requisitos exigidos pela Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal;
3. Atentar para o regular recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS;

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 %	26,22 %	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 %	70,54 %	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 %	15,82 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	60,39 %	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\$ 7.895.686,00	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	0,00 %	Sim
	Limite das alíquotas de			No mínimo, a contribuição do		



Previdência	contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	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

### **CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Sr. Presidente.

### **CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

Conselheiro Valdecir Pascoal tem a palavra.

### **CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Sr. Presidente, eu ouvi com atenção o voto do Conselheiro Ranilson Ramos, eu já tinha visto em lista. Concordo com a conclusão, eu apenas, como venho votando aqui nesta Câmara, o entendimento, no meu voto há um acréscimo de um considerando, sem mudar o juízo de valor final que é pela rejeição, mas eu acho que está configurada uma irregularidade de extrapolação da despesa com pessoal no último quadrimestre. Ultrapassou mais de 60% da receita corrente líquida.

Se fosse apenas essa irregularidade, como nós viemos atuando e decidindo, não seria, sobretudo, por ser o primeiro ano de mandato, e apenas a extrapolação no terceiro quadrimestre. Mas no caso, não, a conta já vai rejeitar e eu acho que no meu voto é pela inserção deste considerando: Considerando a extrapolação ao limite de 54% da despesa total com pessoal, ofendendo o artigo 169 da Constituição Federal/88 e os artigos 19 e 20 da LRF. É aquele entendimento de que o gestor não pode ultrapassar o limite legal. São dois indicativos, duas ordens que a lei manda para o gestor: “olha, está aqui o limite de alertas, cuide-se, planeje melhor. Está o prudencial, planeje melhor e não faça já algumas coisas, porque você não pode chegar ao limite máximo”. Chegou ao limite máximo, descumpriu a lei. A lei não permite. Agora, a outra determinação é: se você descumprir, além de ter cometido essa irregularidade, vai ter que tomar medidas agora, sob pena de cometer outra, e levar uma outra multa, decorrente de uma infração administrativa, que manda voltar em dois quadrimestres, com certos regramentos excepcionais.

Então esse é o entendimento que eu venho mantendo, eu respeito o Conselheiro Ranilson Ramos, ele tem esse outro entendimento mesmo, ele vota assim mesmo, a Casa ainda não parou para decidir, o Pleno, às vezes, vai para um lado, vai para o outro. Mas, eu, coerente com o meu modo de votar, e ainda não evolui para uma mudança, é nesse sentido, concordo com o Relator, apenas acrescentando esse considerando também da extrapolação da despesa com pessoal. É como voto, Sr. Presidente.

### **CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:**

Sr. Presidente.



**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

Pois não, Conselheiro Ranilson.

**CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:**

Sr. Presidente, Conselheiro Valdecir, na verdade, nós enfrentamos esse tópico no corpo ...

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Eu vi. Relatório de Gestão Fiscal, não é?

**CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:**

"ID.09] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF.

O levantamento da auditoria revelou que a despesa total com pessoal do Poder Executivo, no último quadrimestre do exercício de 2017, alcançou R\$ 138.825.259,30. Isto representou um percentual de 60,39% em relação à Receita Corrente Líquida do Município, compatível com o apresentado no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017.

Conforme se observa no relatório de auditoria, o Poder Executivo de Garanhuns ultrapassou o limite de alerta no primeiro quadrimestre de 2016, e no quadrimestre seguinte, ultrapassou o limite prudencial. Acabou por se desenquadrar no 3º quadrimestre de 2017, ultrapassando o limite previsto na LRF.

**PERÍODO - %DTP:**

- 1º quadrimestre/2016 - 51,03%
- 2º quadrimestre/2016 - 53,58%
- 3º quadrimestre/2016 - 51,03%
- 1º quadrimestre/2017 - 51,84%
- 2º quadrimestre/2017 - 53,03%
- 3º quadrimestre/2017 - 60,39%
- 1º quadrimestre/2018 - 55,51%
- 2º quadrimestre/2018 - 53,16%
- 3º quadrimestre/2018 - 50,78%

No caso em tela, o art. 23 da LRF determina que quando o limite for ultrapassado, o excedente seja eliminado nos dois quadrimestres subsequentes, sendo que no próximo quadrimestre a redução deve ser de pelo menos 1/3(um terço), adotando-

se, entre outras, as providências previstas nos parágrafos 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal.

Observe-se que no exercício de 2017 o município excedeu 6,39% o limite no 3º quadrimestre, porém cumpriu a determinação de redução da DTP dentro dos parâmetros do art. 23 da LRF, enquadrando-se no 2º quadrimestre do exercício seguinte.

Assim sendo, considerando que no exercício de 2017 e no exercício seguinte, o município adotou medidas para a eliminação do excedente em relação ao limite máximo da sua despesa total com pessoal, em obediência ao disposto no caput do art. 23 da LRF, a irregularidade em tela não enseja a rejeição das contas do interessado."

Dessa forma, eu não levei para os Considerandos, mas evidentemente, que foi descumprido no exercício de 2017, foi descumprido...

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

No terceiro quadrimestre...

**CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:**

No terceiro quadrimestre.

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Ele apenas não incorreu na infração administrativa porque, no tempo hábil, ele corrigiu. Mas, a situação dele é muito positiva.

**CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:**

Se a situação fosse só essa, ele não teria tido as contas rejeitadas. O problema foi um déficit de dezessete milhões e a gestão previdenciária bem complicada.

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

No caso, aí apenas para lembrar, a gente teve uma discussão uma vez num voto do Conselheiro Ruy Harten, e em princípio, em linhas gerais, alguns afastam a irregularidade quando ela não é suficiente para macular as contas. Eu não aderi a essa tese. Eu acho que se foi uma irregularidade, nesse caso, a LRF é importante, ela não seria suficiente de per si para rejeitar, mas estaria como irregularidade, como ressalva, e aí, se somando a essa questão da previdência que foi realmente grave, no meu entender, respeitando tranquilamente as posições contrárias, e não é só de Vossa Excelência não, mas de outros colegas. Eu apenas acho que foi um descumprimento importante, mais de 60% e que deve constar nos Considerandos, já que é para rejeitar. É um ponto importante. Não está configurada a infração administrativa, que seria uma outra sessão, realmente, um RGF aí, não é para aplicar multa, na situação dele, olhando para o futuro, se for só essa, olhando para o passado e olhando para o futuro seria uma situação relativamente tranquila. É apenas essa questão, é um aspecto formal mesmo, não é nem muito decisivo isso. Mas apenas como eu venho votando assim eu inseriria esse considerando, mas sem tentar convencer a Vossas Excelências de que devam inserir, é mais para falar minha posição.





**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

Conselheiro Pascoal, eu, de fato, também tenho tido o cuidado de quando a irregularidade, ela consta, quer dizer, ela não deixa de ser irregularidade, mesmo que a gente não aponte o julgamento pela rejeição, ela... por exemplo, só foi o caso de uma matéria, um assunto específico, a gente anota aquela irregularidade, mas, ao final, não emite o parecer pela rejeição.

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Exato.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

Esse é parecido com isso, ou seja, a própria questão previdenciária, por si só, é aquele caso, inclusive, excepcional, quando uma irregularidade grave leva, pelo tamanho dela, à rejeição. Mas eu também cravaria, como Vossa Excelência cravou, a observação de despesa com pessoal. Acho que fica posto o voto no sentido de dizer que houve um excesso naquele ano, no final daquele ano, normalmente é o ano de décimo terceiro. Ele pode até tentar justificar numa fase recursal, mas o outro, por si só, que é a questão previdenciária, eu estava abrindo aqui, os valores são significativos.

É o deixar de repassar contribuição patronal no valor de regime próprio um milhão e quatrocentos e trinta e quatro mil, no outro trezentos e noventa e seis mil para regime geral, quer dizer, de servidores, também, que, em tese, poderiam ser caracterizados apropriação indébita previdenciária, o que levaria ao Ministério Público, inclusive, em razão desse elemento, levar, por conta de nossa Súmula, à discussão se é crime ou não. Essa irregularidade por si só, pelo tamanho dela, poderia levar ao julgamento irregular das contas. Não tenho dúvida disso. Mas, eu também acompanho o Conselheiro Valdecir Pascoal para cravar, ou seja, para constar na parte do considerando que a despesa de pessoal naquele ano, no último ano, também foi excessiva. Eu acompanho.

**CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:**

Eu não vou perder de dois a um, então vou incorporar o Considerando, também, de não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação ao terceiro quadrimestre.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

Mas, Conselheiro Ranilson, aqui nós não perdemos nem ganhamos. Nós estamos aqui debatendo, Vossa Excelência trouxe um tema muito bom.

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

É verdade. Às vezes quem perde...

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

A nossa função é trazer nossas ideias, colocar em debate e depois evoluir.

**CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:**



Pois não, Senhor Presidente, mas tudo bem. É mais prudente mesmo que se apresente nos Considerandos essa irregularidade também, mesmo que no corpo da minha redação de voto eu tenha colocado como se fosse uma coisa superada. Foi superada do ponto de vista de que no exercício seguinte a Prefeitura se reenquadrou, mas a verdade é que o nosso sistema de avaliação de contas é estático, é de único exercício. Vamos passar para dois exercícios que nós fazemos a mitigação de um e de outro exercício.

#### **CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE:**

Só lhe interrompendo, Conselheiro Ranilson, uma coisa interessante é que não constar na decisão da Câmara, às vezes, dificulta o contraditório recursal. A parte pode recorrer baseada só no elemento da previdência e lá na frente no debate no Pleno, com a matéria devolvida ao Pleno pode entrar a discussão de despesa com pessoal, e isso impediu a defesa, no caso, de defender-se sobre isso.

Nós aqui na Câmara, às vezes, inclusive, somos mais rigorosos, amplia mais, porque no Pleno há uma jurisprudência que é formada por duas Câmaras distintas. Eu faço isso porque, de fato, é uma coisa interessante nós travarmos isso, parece agora contraditório, mas, na verdade, vai ajudar que a defesa leve a matéria a ser discutida de forma mais ampla. Essa é minha opinião.

Então, à unanimidade fica aprovado o voto de Vossa Excelência.

### **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: RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator