



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

63ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 19/09/2019

PROCESSO TCE-PE N° 17100083-3

RELATOR: CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2016

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Garanhuns

INTERESSADOS:

Izaías Regis Neto

EDUARDO LYRA PORTO DE BARROS (OAB 23468-PE)

RELATÓRIO

Tratam os autos da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Garanhuns, Sr. Izaías Régis Neto, relativas ao exercício financeiro de 2016, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas (e-TCEPE), em atendimento à Resolução TC nº 11/2014, que disciplina a implantação da modalidade processual prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo.

A equipe da Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM elaborou Relatório de Auditoria (doc. 57), apontando as falhas verificadas.

Cumprе destacar que neste processo foram auditados os tópicos discriminados a seguir, mínimos necessários à emissão do parecer prévio por parte do TCE/PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III da Constituição Estadual e pelo artigo 2º, inciso II, da Lei nº 12.600/2004. Os demais atos de gestão e/ou ordenamento de despesas deverão ser considerados quando da auditoria das Prestações de Contas vinculadas aos órgãos e entidades do município.

1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA
2. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL
3. REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES
4. GESTÃO FISCAL
5. GESTÃO DA EDUCAÇÃO
6. GESTÃO DA SAÚDE
7. GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA
8. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

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



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://ste.tee.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 029566df-99b7-4db8-8d88-bc2b237c88dc

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado	Situação
Duodécimos	Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores	R\$ 6.964.698,31	CF/88, <i>caput</i> do art. 29-A (redação dada pela EC nº 25)	R\$ 6.978.710,00	Descumprimento
Pessoal	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 49,13%	Cumprimento
				2º Q. 53,58%	Cumprimento
				3º Q. 51,03%	Cumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida – DCL.	120% da RCL.	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal.	0%	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 – art. 212.	25,95%	Cumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	60% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 11.494/2007.	68,11%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 12.494/2007.	0,89%	Cumprimento
Saúde				16,08%	Cumprimento



	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.		
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição – Servidor Ativo (S)	S 11%	Constituição Federal, art. 149, § 1.º	11,00%	Cumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição- Aposentados (S)	S 11%	Art. 3º da Lei 9.717/98	11,00%	Cumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição- Pensionistas (S)	S 11%	Art. 3º da Lei 9.717/98	11,00%	Cumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição - patronal	S E 2S	Lei Federal n.º 9.717/98, art. 2º	22,00%	Cumprimento

O Relatório de Auditoria também apontou, em seu Resumo Conclusivo item 10.1, as irregularidades e deficiências listadas a seguir:

Gestão Orçamentária (Capítulo 2):

1. Conteúdo da LOA não atende à legislação em função de previsão de receita total em valores superestimados, não correspondentes à real capacidade de arrecadação, e de um limite exagerado para a abertura de créditos suplementares, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1);
2. Ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2);
3. Ausência de previsão, na programação financeira, de desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação (Item 2.2);
4. 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);

Gestão Financeira e Patrimonial (Capítulo 3):



5. Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, do Balanço Patrimonial, em desobediência ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (item 3.1);

6. Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade (Item 3.3.1);

Repasse de Duodécimo à Câmara de Vereadores (Capítulo 4):

7. Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo maior que o limite permitido no artigo 29-A da Constituição Federal (Item 4);

Gestão do Regime Próprio de Previdência (Capítulo 8):

8. RPPS em desequilíbrio financeiro, haja vista o resultado previdenciário negativo de R\$ -5.910.282,53, valor que representa a necessidade de financiamento do regime para pagar os benefícios previdenciários do exercício (Item 8.1);

Transparência Pública (Capítulo 9):

9. 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 (Item 9.1).

Devidamente notificado (docs. 58 e 60), o interessado apresentou peça de defesa e documentação correlata (docs. 65 a 70).

É o relatório.

VOTO DA RELATORA

Registre-se, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da Federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais, que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites legais e constitucionais, como os de gasto mínimo e máximo previstos para saúde, educação e com pessoal.

Por conta disso, o presente processo não deve abranger todos os atos do gestor, mas apenas as verificações necessárias para emissão de Parecer Prévio pelo TCE/PE, em cumprimento ao inciso I do art. 71 (c/c o art. 75) da Constituição Federal, ao art. 86, §1º, III, da Constituição Estadual e ao art. 2º, II, da Lei Estadual nº 12.600/04.



Com relação ao cumprimento dos limites legais e constitucionais, objeto das contas de governo em exame, a auditoria verificou que, salvo o relativo ao repasse de duodécimo à Câmara, os demais foram cumpridos, conforme exemplifico a seguir:

- a) Houve a aplicação de 25,95% das receitas na manutenção e desenvolvimento do Ensino, em conformidade com a Constituição Federal, art. 212;
- b) Aplicação de 68,11% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;
- c) Aplicação acima do exigido pela ordem legal nos serviços públicos de Saúde, atingindo o equivalente a 16,08% da receita vinculável, respeitando a Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º;
- d) A Despesa Total com Pessoal encerrou o exercício atingindo 51,03% da Receita Corrente Líquida, cumprindo o limite estabelecido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- e) Dívida consolidada líquida – DCL respeitou os limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal;
- f) Saldo suficiente da conta do FUNDEB ao final do exercício, consoante exige a Lei Federal nº 12.494/2007, art. 21, § 2º;
- g) Cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não sendo contraídas, nos dois últimos quadrimestres do exercício, despesas novas sem a disponibilidade de recursos para saldá-las;
- h) Houve o recolhimento integral das contribuições previdenciárias, tanto a parte patronal quanto a descontada dos servidores, devidas ao RPPS e ao RGPS;
- i) As alíquotas previdenciárias adotadas no RPPS respeitaram os limites previstos em nosso ordenamento jurídico;
- j) O Poder Executivo apresentou nível de transparência considerado Moderado, de acordo com a aplicação de metodologia de levantamento do ITMPE, alcançando 626,00 pontos.

Passo a apreciar as principais irregularidades apontadas pela equipe técnica.

1. Gestão Orçamentária

A auditoria aponta falhas na elaboração da Lei Orçamentária Anual e no Balanço Patrimonial, destacando a autorização prévia de abertura de créditos suplementares diretamente por decreto até o limite de 40% do valor da despesa fixada, ressaltando, ainda, superestimação de receitas e despesas.

Igualmente aponta a ausência de elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso, realçando não especificada a quantidade e os valores das ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.



Em sede de defesa, de início, argui-se havido frustração de receitas, in verbis:

“Nas receitas patrimoniais houve um déficit de arrecadação de (R\$ 5.167.259,82) provenientes da queda de rendimentos das aplicações financeiras do RPPS durante o exercício de 2016.

Na esfera federal, o Município deixou de arrecadar entre FPM e FUNDEB o valor de (R\$ 7.392.962,76).

A previsão de receitas advindas do Estado foi abaixo da prevista, tendo em vista a difícil situação econômico-financeira que afetou todo o país. Neste contexto, o município de Garanhuns deixou de receber entre ICMS e IPVA e demais receitas do Estado, o valor de (R\$ 11.501.508,12).

Houve frustração de receita em relação as transferências voluntárias, tanto de receitas correntes (R\$ 12.123.967,95) quanto de capital (R\$ 12.631.070,01) que eram os convênios pleiteados pelo Município que não foram repassados. Nestas transferências temos o montante de (R\$ 24.755.037,96).

Assim sendo, o montante que se deixou de arrecadar nestas fontes totalizou (R\$ 48.816.768,66), representando 92,50% do déficit da receita.

Com a instabilidade financeira que o país atravessou durante o exercício de 2016 e mesmo assim a arrecadação chegou a 83,85% do valor previsto, então não se trata de um orçamento superestimado.

O mais importante é que não houve um desequilíbrio orçamentário tendo em vista que a arrecadação no exercício foi de R\$ 273.944.788,54 e a despesa empenhada foi de R\$ 269.429.764,60, não comprometendo financeiramente a gestão orçamentária e financeira.

Em relação aos créditos adicionais, justifica-se a alteração qualitativa de 36,69% em relação a despesa fixada, em virtude da falta de arrecadação das receitas anteriormente descritas, ocasionando mudança orçamentária em virtude da fonte de recurso, visando sempre o equilíbrio financeiro.”

Diz a defesa, ainda, havido elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, conforme docs. 51 e 67 do processo.

De logo, vejo que o limite previsto na LOA para abertura de créditos adicionais diretamente pelo Executivo, através de decreto, com as exceções dadas, foi exagerado, o que a descaracteriza como meio de planejamento e prejudica a atuação do Legislativo no processo de alteração orçamentária.

Entretanto, verifico que todas as aberturas de créditos adicionais corresponderam a créditos suplementares, com fonte de recursos proveniente da anulação de dotações orçamentárias, não repercutindo no valor total fixado para as despesas e não sendo abertos créditos adicionais sem autorização do Legislativo.

Sobre os demais achados, embora os argumentos trazidos em sede de defesa e a documentação correlata não tenham o condão de afastá-los, é de se ponderar, in casu, os princípios da proporcionalidade e da isonomia dos julgados, razão por que é de se ter por razoável a gestão orçamentária empreendida, conquanto caiba recomendação sobre os pontos destacados.



2. Gestão Financeira e Patrimonial

A auditoria apontou a ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte /destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, do Balanço Patrimonial, em desrespeito ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

Quanto a esse achado, o Interessado apresentou na defesa o Demonstrativo do Superávit /Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial.

Sobre o achado atinente à ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, situação não compatível com a realidade, aduz a defesa:

“Tendo em vista que o assunto é pertinente ao setor de Tributação é importante a contribuição por parte da prefeitura, uma vez que a Procuradoria Geral do Município e a Secretaria da Fazenda encaminharam o ofício conjunto nº 001/2018, informando os eventos que contribuiriam para o incremento da dívida ativa.

Tal assertiva ainda é vista em face da recuperação do sistema anterior.”

Entendo que as deficiências verificadas infringem as normas de controle orçamentário e financeiro, a evidenciar falhas no planejamento governamental, devendo, pois, ensejar determinações para que não persistam em futuros exercícios.

3. Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores a maior em relação ao valor permitido

A equipe técnica apontou a ocorrência de repasses do duodécimo à Câmara de Vereadores em valores superiores ao limite estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal, fato passível de enquadramento como crime de responsabilidade do Prefeito.

De acordo com o cálculo constante no Apêndice XI do Relatório de Auditoria, o repasse de duodécimo ao Legislativo Municipal atingiu R\$ 6.978.710,00, resultando em uma diferença de R\$ 14.011,69 repassados a maior em relação ao limite constitucional calculado pela equipe técnica (R\$ 6.964.698,31).

Em sua defesa, o Interessado discorda dos valores das receitas constantes nos cálculos efetuados pela Equipe Técnica, apontando algumas como registradas a maior, outras a menor, a resultar, aduz, numa diferença total registrada a menor de R\$ 250.193,91.

A principal divergência consistiu no alegado crédito do IPVA no valor de R\$ 226.654,28 ocorrido no dia 15.01.15. Porém, como estamos analisando o exercício de 2016, devendo as receitas ser registradas pelo regime de caixa, tenho que a Auditoria agiu bem ao não incluir citado crédito no cálculo das receitas. Ademais, não juntada documentação comprobatória suficiente para justificar alterações nos cálculos da equipe técnica.

Pondero, porém, representar o valor repassado a maior (R\$ 14.011,69) apenas 0,20% do limite constitucional apurado pela Auditoria (R\$ 6.964.698,31).



Assim, considerando ser a diferença relativamente de pouca monta, bem assim o fato de que os repasses ocorreram tempestivamente durante o exercício em foco, em atenção aos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, tenho por relevar o achado.

Em conclusão, por tudo o que foi exposto no corpo deste voto, tenho que os achados remanescentes, após análise da defesa do Interessado, não se apresentam capazes de provocar a rejeição das contas de governo em apreço, ensejando, no entanto, ressalvas à sua aprovação.

Isto posto,

VOTO pelo que segue:

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 Relatório de Auditoria elaborado pela Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM e os argumentos constantes na defesa apresentada;

CONSIDERANDO o cumprimento de quase todos os limites constitucionais e legais, conforme evidencia o Anexo Único da presente deliberação;

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

CONSIDERANDO que o Executivo Municipal apresentou nível de transparência classificado como Moderado, conforme aplicação da metodologia de levantamento do ITM PE, alcançando 626,0 pontos;

CONSIDERANDO a ocorrência de superávit da execução orçamentária;

CONSIDERANDO a ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade;

CONSIDERANDO que o valor do duodécimo repassado a maior ao Legislativo foi relativamente de pequena monta, equivalendo a apenas 0,20% do limite constitucional;

CONSIDERANDO os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade;

CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

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 2016.



DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 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. Observar os limites estabelecidos para o repasse do duodécimo à Câmara Municipal de Vereadores;
2. Estabelecer na LOA um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto sem descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo orçamentário;
3. Providenciar a realização de backups dos dados e disponibilizar software que permita consultas, emissão de relatórios e a portabilidade dos dados para os sistemas de gerenciamento da Dívida Ativa.

Este 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 %	25,95 %	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 %	68,11 %	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 %	16,08 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	51,03 %	Sim
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	Somatório da receita tributária e das transferências previstas	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5% para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	R\$ 6.978.710,00	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)	22,00 %	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

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES , relatora do processo

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL SUBSTITUINDO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora