

PARECER DA COMISSÃO DE FINANÇAS

Parecer prévio relativo às contas do gestor do Município de Sant'Ana do Livramento, no ano de 2016, conforme decisão transitada em julgado no Processo nº 2298-0200/16-5.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de análise relativo às Contas do gestor do Município de Sant'Ana do Livramento –RS, senhor Glauber Gularde Lima e Luiz Itacir Soares, no ano de 2016, realizada através do processo nº2298-0200/16-5, após análise do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, realizada pelo Conselheiro Relator, Alexandre Postal, nos autos do processo opinando pela rejeição da Prestação de Contas Anual, conforme parecer nº 19.996 em razão do balanço geral da administração municipal e demais documentos que integram o referido processo de contas de governo.

Os autos encontram-se para análise desta Comissão, em atendimento a Constituição Federal, Lei Orgânica Municipal e ao Regimento Interno, que disciplinam a sua tramitação e a emissão de parecer sob a responsabilidade desta Comissão e necessidade de apreciação e julgamento pelo Plenário desta Casa Legislativa.

II - DA AUTONOMIA DO PODER LEGISLATIVO

Inicialmente, cumpre lembrar que a matéria relacionada à obrigatoriedade, apreciação e ao julgamento das contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo é tratada pela Constituição da República de 1988, notadamente nos artigos 70 e 71, I, e, especialmente para os municípios, no art. 31, §§ 1º e 2º, devendo essas prescrições ser simetricamente observadas pelas Constituições dos Estados e Leis Orgânicas dos Municípios.

O artigo 31 da Constituição Federal assim dispõe acerca do Parecer Prévio do TCE:

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º. O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

2º. O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.”

A Constituição Federal é bastante clara e precisa quanto à competência do Poder Legislativo para julgar as contas de governo do Chefe do Poder Executivo, após a necessária e indispensável atuação do Tribunal de Contas do Estado, mediante a emissão de parecer prévio sobre tais contas. Essa competência foi outorgada ao Legislativo, por certo, por ser o Poder que representa o povo, fonte primária e titular dos recursos e bens públicos.

Neste sentido, cumpre enaltecer que o Legislador Constitucional, ao prescrever esse procedimento complexo para o julgamento das contas anuais (participação do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo), de certo almejou que a decisão sobre tais contas, tivesse cunho

político-administrativo, não apenas valoração política pelo Legislativo nem somente técnico-jurídica consubstanciada no parecer prévio do Tribunal de Contas.

Neste caso, cabe ressaltar que a deliberação das cortes de contas, embora conclusiva, constitui peça técnico-jurídica de natureza opinativa, não possuindo conteúdo vinculativo-decisório, sua função é avaliar o cumprimento do orçamento, dos planos de Governo, dos programas governamentais, dos limites impostos aos níveis de endividamento, aos gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e gastos com pessoal, com emissão de parecer prévio com vistas fim de auxiliar o julgamento das contas pelo Poder Legislativo.

Ante ao exposto, resta claro que o Poder originário de fiscalização é da Câmara Municipal, que pode exercê-lo com absoluta autonomia decisória, possuindo o encargo de discutir as irregularidades apontadas no parecer prévio de forma absolutamente independente.

III - DA ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES APONTADAS NO PARECER

Preliminarmente:

Deixo de apresentar relatório em relação a Luiz Itacir Soares tendo em vista que a folha 19 deste processo consta que inexiste irregularidades de responsabilidade do mesmo período em que estava à frente do Poder Legislativo Municipal, tendo suas contas sido julgadas regulares.

Ao analisar o voto do conselheiro relator Alexandre Postal sobre os apontes relativos as contas do gestor Glauber Gularde Lima, no exercício de 2016, esta comissão optou por um estudo mais detalhado sobre o relatório do Balanço Geral da Administração Direta, relativo ao Exercício de 2016, apresentado a esta Casa Legislativa em 15 de março de 2017.

Ao analisar as contas o TCE emitiu parecer apontando irregularidades quanto aos restos a pagar e o equilíbrio financeiro, destacando no entanto que “concluo pela impossibilidade de se verificar se estão compostos por “despesas obrigatórias de caráter continuado” ou se decorrem de novos “dispêndios realizados no período”. Isso, conforme o relator porque as informações estão apresentadas pelos seus totais e descremadas apenas por recursos vinculados, sem qualquer outro detalhamento, que permite aferir, por exemplo, se entre elas não existem frações a serem executadas no mandato vindouro.

Com base no Balanço Financeiro que constitui-se na peça básica para a demonstração da gestão financeira, desenvolvida ao longo de um período de doze meses, conjugando operações de Receita e Despesa orçamentária, além daquelas que por natureza independem de autorização na Lei de Meios, com os saldos em espécie no início e no final do exercício, ficou demonstrada a efetiva movimentação dos recursos arrecadados e as despesas executadas, conjugando seus valores com a demonstração financeira descrita a seguir:

INGRESSOS		EXPENDITOS	
Receita Orçamentária (I)	154.978.759,22	Despesa Orçamentária (VI)	173.149.135,88
Ordinária		Ordinária	
Vinculada	75.773.611,34	Vinculada	102.714.182,32
Recurso Vinculado à Educação	78.365.147,88	Recurso Destinados à Educação	48.949.136,95
Recurso Vinculado à Saúde	35.676.788,28	Recurso Destinados à Saúde	46.245.526,74
Recurso Vinculado à Presidência Social - RPPS	39.015.432,16	Recurso Destinados à Previdência Social - RPPS	
Recurso Vinculado à Previdência Social - RGPS	-	Recurso Destinados à Previdência Social - RGPS	
Recurso Vinculado à Seguridade Social	-	Recurso Destinados à Seguridade Social	
Outras Destinações de Recursos	5.612.927,44	Outras Destinações de Recursos	7.414.516,63
Transferências Financeiras Recebidas (II)	0	Transferências Financeiras Concedidas (VII)	7.477.865,48
Transf. Recebidas para a Execução Orçamentária	0	Transf. Concedidas para a Execução Orçamentária	7.477.865,48
Transf. Recebidas Independentes da Execução Orçamentária		Transf. Concedidas Independentes da Execução Orçamentária	
Transf. Recebidas para Apoios de recursos para o RPPS	0	Transf. Concedidas para Apoios de recursos para o RGPS	
Transf. Recebidas para Apoios de recursos para o RGPS	0	Transf. Concedidas para Apoios de recursos para o RGPS	
Recebimentos Extraorçamentários (III)	111.595.163,02	Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	80.771.411,06
Impresso de Restos a Pagar Não Processados	31.745.023,31	Pagamentos de Restos a Pagar Não Processados	8.859.453,31
Impresso de Restos a Pagar Processados	26.291.939,64	Pagamentos de Restos a Pagar Processados	3.474.442,66
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	62.736.457,40	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	59.991.365,78
Outros Recebimentos Extraorçamentários	8.421.692,67	Outros Pagamentos Extraorçamentários	8.446.149,31
Saldo do Exercício Anterior (IV)	23.570.912,93	Saldo para o Exercício Seguinte (IX)	27.846.422,78
Caixa e Equivalentes de Caixa	16.984.163,93	Caixa e Equivalentes de Caixa	22.659.325,78
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	8.346.847,00	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	3.186.847,00
TOTAL V) = (I+II+III+IV)	289.244.835,17	TOTAL (X) = (V+VI+VII+VIII+IX)	289.244.835,17

O saldo Financeiro acima verificado confere com o constante do Ativo Circulante no grupo: Caixa e Equivalente de Caixa do Balanço Patrimonial, conforme Anexo nº 14 da Lei nº 4.320/64. Os valores descritos como receita orçamentária, corresponde aos valores da Receita Corrente e Receita de Capital, excluídas as deduções efetuadas do FUNDEB e outras deduções da Receita Corrente.

Os valores descritos como receita extra-orçamentária, correspondem aos valores movimentados no passivo financeiro na coluna créditos, tais como receitas de depósitos, consignações, cauções e de fundos, conforme demonstrado no Passivo Circulante. Os valores descritos como despesa extra-orçamentária, correspondem aos valores movimentados no passivo financeiro da coluna débitos, relativos a Depósitos, Consignações, Fundos e Restos a Pagar de exercícios anteriores, conforme demonstrado no Passivo Circulante.

Os valores descritos como Interferência Passiva, correspondem aos valores das Transferências Financeiras realizadas com a remessa de recursos municipais a outros órgãos do Município, tais como Poder Legislativo e Dae - Departamento de Água e Esgotos, conforme demonstrado no balancete de verificação do exercício.

Neste sentido, cumpre dizer que a defesa junto ao TCE/RS, do gestor Glauber Gularde Lima, feita por seus procuradores destacou que:

Ocorre que o julgamento dessas contas não pode ser descolado do contexto em que se insere, sendo imperioso considerar também toda a situação crítica da economia nacional que iniciou-se ainda em 2014, atingiu de forma intensa o Brasil inteiro, agravando-se a cada ano e cujos efeitos negativos ainda não puderam ser recuperados. Tal crise, obviamente afetou gravemente a economia municipal, causando dificuldades de toda ordem à gestão financeira, sendo que sem dúvida tal impacto negativo seria perceptível numa comparação entre os anos de 2012 e 2016. Assim, não há que se falar em desequilíbrio ou insuficiência financeira existente no encerramento do exercício de 2016, que possa ser atribuída a eventual descontrole de contas por parte do então gestor. Há de se destacar inclusive, dentro desse contexto, que o valor absoluto da insuficiência financeira não leva em consideração todos os aumentos de custos de em todas as despesas municipais. Dessa forma, de 2012 para 2016 houve grande aumento de despesas (agravado por queda de receitas e diminuição de repasses federais e estaduais). Portanto, se fosse levada em conta a inflação e todas as devidas correções e alterações da

economia, a redução dos restos a pagar seria, proporcionalmente, ainda maior. Ademais qualquer situação deficitária nas contas públicas não pode ser atribuída a falhas na gestão do Auditado, ao contrário, este envidou todos os esforços possíveis para manter as contas municipais dentro da melhor regularidade, entretanto diversos fatores fizeram com que tal tarefa fosse quase impraticável.

Cabe destacar que além disso na gestão do senhor Glauber Gularde Lima também houve a intervenção do hospital Santa Casa de Misericórdia, tendo o município que aportar valores mensais ao hospital em torno de R\$ 100.000,00 o que com certeza repercutiu em despesas não previstas para o ano de 2016.

Também sobre o apontamento relativo à educação infantil esta comissão ao estudar o item sobre a comprovação do atendimento da integralidade de matrículas na educação infantil para crianças de 4 a 5 anos em 2016, conforme a Meta 1 do PNE na lei Federal nº 13.005/2014, compreendeu que de qualquer forma é importantíssimo considerar que a gestão empenhou-se em diversas frentes para o desenvolvimento da educação municipal realizando investimento na Educação Infantil, inclusive sendo premiada pelo TCE.

Inclusive no ano de 2016 o Poder Executivo, obteve uma participação superior aos limites mínimos obrigatórios, executando a aplicação geral em educação na ordem de 32,75 % (trinta e dois ponto setenta e cinco por cento), sendo que o limite constitucional para a educação é de 25% (vinte e cinco por cento). O que pode ser comprovado no cálculo do limite mínimo com manutenção e desenvolvimento do ensino:

CÁLCULO DO LIMITE MÍNIMO COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	
1. RECEITA BASE DE IMPOSTO E TRANSFERÊNCIAS AO ENSINO	107.242.319,98
1.1. PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO EM MDE: 25%	26.810.580,00
2. APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO – ART. 122 da CF	
2.1. a) DESPESA EM EDUCAÇÃO INFANTIL	14.710.673,44
2.1. b) DESPESA EM ENSINO FUNDAMENTAL	19.095.262,24
2.1. c) DESPESA EM ADMINISTRAÇÃO GERAL	8.048.363,67
2.1. d) DESPESA EM ENSINO MÉDIO	71.981,40
2.1. e) Despesas Liquidadas de Restos a Pagar – TCE	0
2.1. SUB TOTAL (a + b + c + d + e)	41.924.280,75
2.2. 1. DEDUÇÕES DA DESPESA: (1 + g + h)	5.841.351,60
2.2. 1.1. a) PLUS DO FUNDEB – (1 – e)	6.673.597,81
2.2. 1.1. 1) Valor financeiro recebido	6.959.988,72
2.2. 1.1. 2) Valor financeiro em conta bancária	286.300,81
2.2. 1.2. b) RECEITA RENDIMENTOS FINANC. – MDE/FUNDEB	129.398,88
2.2. 1.3. c) CONTRIBUIÇÃO PREVIDENC. ESPECIAL – SISPREM	0,00
2.2. 1. TOTAL LIQUÍDO DA APLICAÇÃO	35.121.183,98
2.2. 2. INDICE LEGAL NA APLICAÇÃO EM MDE – (2.2.1 / 1)	32,75

Também cabe destaque a fala do procurador do gestor Glauber Gularde Lima, Advogado Edson Luis Kossmann:

Eu imediatamente vejo um paradoxo que se apresenta aqui, onde pode ser dito que nos encontramos num paradoxo insuperável. De um lado, há insuficiência

financeira, recursos insuficientes para o atendimento dos restos a pagar, portanto, há uma deficiência financeira. De outro lado, nós temos, e faz parte deste relatório, a demonstração do não atendimento das metas de educação, muito embora, depois nós vamos ver isso, o município em muito avançou nesse sentido. Mas qual é o paradoxo que nós estamos, Excelências? Ou se atende uma coisa, ou se atende a outra coisa, ou não se atende nada. Quanto mais investimento em saúde e educação, mais aumenta o problema financeiro. Quanto mais se procura atender o problema financeiro e atender dessa forma a Lei de Responsabilidade Fiscal, menos investimento em saúde, menos investimento em educação, menos atendimento àquelas demandas sociais que, constitucionalmente, estão impostas aos municípios.

A defesa também ressaltou a questão do Sisprem,- Sistema de Previdência Municipal- com relação a incapacidade de pagamento por parte do Executivo Municipal e falou sobre os anuênios que constituiram-se como uma modalidade de adicional por tempo de serviço (período de um ano) conferido ao servidor público municipal:

Por outro lado, é necessário trazer a informação de que grande parte desse problema estrutural está relacionado com a previdência pública daquele município. A previdência não consegue ser paga nem mesmo o passivo atrasado, que é reparcelado a cada ano, nem mesmo a previdência do ano, que, no final do ano, aumenta como uma bola de neve, se agrava ao passivo já existente e, assim, vai aumentando cada vez mais. Um outro problema, e esse também está relacionado diretamente ao item dos gastos com pessoal, Excelências, nós estamos acostumados a ver nos municípios que os servidores públicos têm aumentos trienais, quadriênios, e assim por diante. Aqui, no Município de Sant'Ana do Livramento, o aumento, não há triênio e não há quadriênio, há, sim, anuênios. Um incremento na remuneração do servidor público anual de 4%. Não se trata de triênios, não se trata de quadriênios e nem de quinquênios, anualmente, independente da reposição geral anual, que está lá como uma obrigação constitucional, independente de qualquer ganho real, há um aumento vegetativo, acima de todos os aumentos vegetativos, de 4% ao ano. E isso faz com que, por um lado, aumente os restos a pagar, a insuficiência, e faz com que aumente automaticamente, sem nenhum ato do gestor, sem nenhuma iniciativa do gestor para que isso aconteça, aumente automaticamente os gastos com pessoal. Portanto, essa é a realidade do Município de Sant'Ana do Livramento.

Dito isto, é público e notório a crise que assola o país desde 2015, além do que incontestável que a queda da arrecadação para o exercício de 2016, em especial queda das receitas provenientes de FPM e ICMS produziu um efeito nefasto nas contas públicas dos municípios. Depreendemos dos autos a dificuldade enfrentada pelo gestor para equilibrar as contas públicas, em razão dos saldos remanescentes de dívidas herdadas de 2012. Não é demais lembrar que vivemos desde o fim do ano de 2014 a pior recessão econômica da história do Brasil, retratado por um declínio que parece sem fim.

Não bastasse o encolhimento do Produto Interno Bruto nacional da ordem de 3,8% (três vírgula oito por cento) em 2015, a propositura das (poucas) medidas anticíclicas na esfera federal no ano subsequente foram absolutamente insuficientes para reverter o viés de queda da economia, o que fez o país amargar outro índice negativo congênere, de 3,6% (três vírgula seis por cento) em 2016, que em escala global só foi pior em países que atravessam franca guerra civil.

Além disso, conforme consta nos autos diversas ações para incremento de receita foram realizadas, como a cobrança administrativa, recadastramento imobiliário e também um controle de gastos para diminuição das despesas.

Também não podemos olvidar que os demais limites foram fartamente cumpridos no exercício sob análise, conforme transcrição acima, tendo aplicado 32,5% na Educação (quando o mínimo seria 25%), 21,84% na Saúde (sendo o mínimo de 15%). Também os gastos com pessoal foram realizados dentro do limite legal atingindo um percentual no final do primeiro quadrimestre de 49,43%.

Assim, em que pese os votos do relatório do Tribunal de Contas do RS, impossível não considerar que toda a nação, inclusive os gestores municipais, foi impactada pela crise em todos os setores da economia brasileira que afetaram diretamente na arrecadação própria.

Neste sentido, cumpre frisar que os ordenadores de despesas cumpriram com a redução do limite de despesa com pessoal consolidado, o gestor Glauber Gularte Lima não realizou operações de crédito e antecipação de receita orçamentária, gastou acima do limite mínimo com ensino, Fundeb, saúde, repassou o duodécimo ao legislativo.

Neste caso, percebe-se que o gestor, Glauber Gularte Lima, desatendeu a LRF por conta da queda brusca na arrecadação de transferências intergovernamentais, entretanto há regularidade quanto à aplicação e ações e serviços públicos de saúde; às aplicações constitucionais mínimas na manutenção e no desenvolvimento do ensino e, quanto ao repasse do duodécimo ao legislativo, o que faz crer que não agiu com dolo, o descumprimento do limite prudencial e legal de despesas com pessoal e o desequilíbrio financeiro apontado decorreu da realidade financeira fática, inimaginável quando do planejamento orçamentário.

Ante ao exposto, entendo que o apontamento do TCE-RS é insuficiente a macular a prestação de contas do ordenador, motivo pelo qual opino para que esta Comissão emita parecer favorável pela **APROVAÇÃO** das Contas.

09 de Junho de 2022, Sant'Ana do Livramento-RS


Relatora: Maria Helena Alves Duarte

Vereadora-PDT