



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

54ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 22/08/2019

PROCESSO TCE-PE Nº 17100080-8

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2016

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura da Cidade do Recife

INTERESSADOS:

Geraldo Julio de Mello Filho

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas de Governo, relativa ao exercício financeiro de 2016, do Prefeito da Cidade do Recife, Geraldo Júlio de Mello Filho.

O proficiente Relatório de Auditoria (Documento 72), elaborado pela Divisão de Contas da Capital, encontra-se estruturado em 12 blocos segmentados a partir dos demonstrativos apresentados pelo Prefeitura: os clássicos demonstrativos da Lei nº 4.320/64, os anexos e demonstrativos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, bem como os demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal). Procurou-se evidenciar como transcorreu a gestão contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal do Município, no exercício financeiro de 2016.

As análises realizadas não se restringiram apenas aos aspectos referidos acima. De modo a permitir uma visão mais ampla da gestão, o relatório, seguindo benfeiteira tradição do Tribunal, notadamente quanto às contas de governo do Chefe do Executivo municipal, destaca outras importantes questões referentes à atuação municipal relacionados à sua organização administrativa, às medidas de transparência dos atos de governo, aos limites constitucionais de saúde e educação, às despesas com publicidade, previdência e aos programas prioritários de governo.

A seguir, um resumo dos achados de maior relevância, apontados no referido Relatório.

ESPECIFICAÇÃO	VALOR OU LIMITE LEGAL	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	% OU VALOR APLICADO	SITUAÇÃO
DUODÉCIMO				
Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores	R\$ 137.212.955,16	Valor fixado na LOA	R\$ 137.212.955,16	Cumprimento



PESSOAL				
Despesa Total com Pessoal	54% da RCL	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q 49,96%	Cumprimento
			2º Q 49,31%	Cumprimento
			3º Q 49,98%	Cumprimento
DÍVIDA				
Dívida consolidada líquida (DCL)	120º da RCL	Resolução nº40/2001 do Senado Federal	22,69%	Cumprimento
EDUCAÇÃO				
Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal, art. 212	25,57%	Cumprimento
Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	60% dos recursos do FUNDEB	Lei Federal nº 11.494 /2007, art.22	82,49%	Cumprimento
Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB	Lei Federal nº 12.494 /2007, art.21, §2º.	1,10%	Cumprimento
SAÚDE				
Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde	15% da receita vinculável em saúde	Lei Complementar nº141 /2012, Art. 7º	14,39%	Desumprimento
PREVIDÊNCIA				



Limite das alíquotas de contribuição – Servidor Ativo (S)	S 11%	Constituição Federal, art. 149, § 1º	12,82%	Cumprimento
Limite das alíquotas de contribuição – Aposentados (S)	S 11%	Lei nº 9.717/98, Art. 3º	12,82%	Cumprimento
	S 11%	Lei nº 9.717/98, Art. 3º	12,82%	Cumprimento
	S E 2S	Lei Federal n.º 9.717/98, art. 2.º	15,94%	Cumprimento
	S E 2S	Lei Federal n.º 9.717/98, art. 2.º	15,94%	Cumprimento
PUBLICIDADE				
Limite das despesas com publicidade	37.666.398,44	Lei Municipal nº18.004 /2014, art. 1º, Parágrafo Único	11.417.080,78	Cumprimento

Do quadro acima, extrai-se a observância da quase totalidade dos limites constitucionais e legais, restando, contudo, no entender da equipe técnica (ponto que aprofundaremos mais a frente, no mérito desse voto) como “descumprido” o percentual mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde (Item 8.1). Ainda no que se refere aos achados de maior relevância merece destaque a “Assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 6.4 do Relatório de Auditoria)”.

Cumprir registrar, ademais, que o Relatório de Auditoria elenca outros achados negativos atinentes a formalidades no processamento das despesas, os quais, conquanto não tenham o condão de macular as contas, demandam determinações e recomendações, a saber: a) Agravamento do desequilíbrio financeiro do Plano Financeiro do RPPS (Item 9.1); b) falta de capacidade de honrar compromissos de curto prazo e falhas no processamento do Restos a Pagar do Poder Executivo (Item 3.4.1); c) falha na elaboração da programação financeira (Item 2.3); e) Conteúdo da LDO e da LOA incompletos (Item 2.1 e 2.2).

O Chefe do Executivo municipal, Prefeito Geraldo Júlio de Mello Filho, apresentou Defesa Escrita (Documentos 79 a 93)

Quanto ao descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, o defendente alega que a auditoria deixou de computar, em seu cálculo, as despesas com pessoal (Grupo 1), cuja Fonte 114 é a da Secretaria de Saúde, conforme se evidencia no Documento 82. Alega:



Não é porque o pagamento destas despesas tenha se dado por intermédio do Tesouro Municipal, através da UC 18.01 - Secretaria de Saúde, que eles devam ser excluídos do percentual constitucional, já que não deixam de ser despesas da Área de Saúde apenas por não gozarem de rubrica própria junto ao Fundo Municipal, sob pena de inaceitável desprezo à natureza da despesa, devendo-se ser homenageado o princípio da primazia da verdade, a essência e o fim a ser alcançado com essa despesa. (...) Repise-se, que esta questão revela-se como mero desvio formal que não invalida a conclusão - ademais são acolhidas no próprio relatório de auditoria - ao qual, em outras palavras, relata que o Município do Recife efetivamente aplicou o percentual de 17,36%, este constituído por 13,44% de despesas custeadas pelo FMS e 3,92% pela Secretaria de Saúde, conforme se depreende do Relatório de Auditoria.

Ainda sobre essa questão do mínimo em saúde, a Defesa cita parecer do Ministério Público de Contas (Parecer MPCO nº 197/2010), anexado aos autos do processo de Prestação de Contas do Exercício de 2008, da Secretaria de Saúde (Processo TCE-PE nº 0901916-9), por meio do qual houve acatamento dos argumentos da Secretaria de Saúde. Segue trecho do referido Parecer:

Entretanto, há que se considerar o efetivo cumprimento ao mandamento constitucional no tocante ao emprego do percentual mínimo de recursos destinado às ações e serviços de saúde. Dito de outra maneira, a Secretaria de Saúde falhou no controle da destinação dos recursos previstos no art.77 do ADCT, entretanto cumpriu com o que determina a Constituição na destinação do percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde. Destarte, o MPCO opina que a irregularidade é de natureza formal, merecendo contudo, recomendações a fim de que se apliquem os recursos destinados à saúde através do Fundo Municipal de Saúde.

Por fim conclui:

Portanto, não subsistem dúvidas de que o Município do Recife aplicou 15,17% (quinze vírgula dezessete por cento), como se vê, foi além do limite mínimo em saúde que é de 15% (quinze por cento), restando cumprida essa exigência da Constituição Federal.

Outrossim, impende frisar, que a falha de alocação contábil foi sanada na Competência de 2017, passando-se as despesas, antes executadas pela UG, Secretaria de Saúde, a serem executadas, de forma exclusiva, pelo Fundo Municipal de Saúde- FMS.

Quanto à assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (Item 6.4) —, o defendente discorda da auditoria e alega que não deveria haver segregação dos perfis de Recursos dos Restos a Pagar entre Vinculados e Não Vinculados, o que levaria a uma situação deficitária. Alega que não há previsão legislativa para a segregação das origens dos recursos.

O defendente afirma que este Tribunal, ao responder à Consulta, Processo TCE-PE nº 0504179-0 (Acórdão T.C. nº 258/06), referente ao Art. 42 da LRF, colacionado pela própria Equipe de Auditoria, não fez qualquer menção acerca da alegada separação das origens dos recursos. A decisão fala em "total" de valores registrados no passivo financeiro, sem qualquer distinção. A defesa faz menção também ao Parecer referente à prestação de Contas de 2006 do Governador do Estado (Processo TCE-PE nº 0701531-8, da Relatoria do Conselheiro Carlos Porto), por meio do qual este Tribunal emitiu Parecer recomendando a sua aprovação. De acordo com a defesa, a situação apontada no Relatório de Auditoria evidenciava, ao seu turno, um saldo negativo da ordem de R\$ 296,7 milhões entre Passivo Circulante e Ativo Circulante, referente às fontes de recursos ordinários, e, mesmo após o abatimento dos saldos de recursos vinculados, conforme pleiteava a defesa à época, demonstrava, ainda, um saldo negativo total de R\$ 219,9 milhões.



O defendente alega que no caso da PCR, diferente da prestação de contas estadual citada acima, havia um saldo positivo total da ordem de R\$ 63 milhões, quando considerada a totalidade das fontes, demonstrando-se, assim, uma situação muito mais favorável do que aquela julgada no Acórdão proferido nos autos do referido Processo TCE-PE nº 0701531-8.

A seguir, a defesa alega “um contexto econômico absolutamente inédito, peculiar e inesperado de recessão econômica de 2 (dois) anos seguidos”, 2015 e 2016. e afirma que os R\$ 101.428.172,46 (cento e um milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, cento e setenta e dois reais e quarenta e seis centavos) negativos à que se refere o demonstrativo dos "Recursos não Vinculados", não podem, como levou a crer o Relatório de Auditoria, ser causa automática da incidência do Art. 42, da LRF.

Ainda sobre esse ponto, o defendente faz uma análise decompondo os restos a pagar temporalmente em quadrimestres, identificando, por conseguinte, a data da contração da obrigação, a sua origem e, por sua vez, a data dos vencimentos das obrigações. E conclui:

Portanto, ainda que se olhe no ângulo das despesas não vinculadas, tal qual erroneamente fez a Equipe de Auditoria, não há que se falar, desta banda, em violação ao Art. 42, da LRF, seja porque:

1. O montante apontado pela Equipe de Auditoria não corresponde, de fato, a despesas novas contraídas nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2016; e
2. Aquelas enquadradas neste perfil possuíam lastro financeiro suficiente para o Município do Recife suportá-las conforme evidenciado na Tabela 09 acima.

Demonstra-se, assim, que não houve, em hipótese alguma, descumprimento do Art. 42 da LRF no exercício de 2016, até porque, como já sedimentado, não constitui impedimento para a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação.”

A defesa apresenta ainda decisão administrativa n.º 16/2005 do TCE-MT vai, no mesmo sentido, conforme citação a seguir:

O artigo 42 não veda o empenho de despesas contraídas em período anterior aos dois últimos quadrimestres mas sim, a realização de novos compromissos, nos dois últimos quadrimestres, por meio de contratos, ajustes ou outras formas de contratação, sem que haja disponibilidade de caixa suficiente para seu pagamento. Obrigações de despesas não liquidadas, inclusive obras ainda em execução não fazem parte do disposto no artigo 42.” (grifos nossos)

Um último argumento apresentado pela defesa refere-se ao fato de que em 2017 todos os restos a pagar foram devidamente quitados e uma pequena fração cancelados, e tece as seguintes considerações:

Desta forma, todas as obrigações apontadas na Tabela 3.4.1.b do Relatório de Auditoria foram pagas sem o comprometimento da execução do exercício seguinte, certo de que não houve qualquer endividamento irresponsável e, de quebra, muito menos desperdício de recursos decorrentes da inobservância e subversão de normas financeiras.

Ademais, não se deve ignorar o fato do gestor do Município do Recife ter sido reeleito, o que não só viabilizou a continuidade do esforço fiscal paulatino, mas de igual forma sem solavancos em desfavor dos mais necessitados. E ainda que tivesse sido reeleito, não se pode descuidar que teria mais 2 (dois) meses para adotar medidas de contingenciamento, a fim de não deixar qualquer obrigação pretérita ao sucessor.



Quanto às falhas na elaboração da LDO e LOA, (Item 2.1 e 2.2), o defendente alega, em síntese, que se verificou em 2016, um cenário de profunda recessão que levou à queda no PIB, repercussões negativas para o setor privado e para as receitas tributárias, e, de quebra, frustrando todas as projeções de receita. O defendente critica também a metodologia utilizada pela auditoria para o cálculo do Quociente de Arrecadação. Segundo a defesa as previsões de operações de crédito e convênio - cujos créditos orçamentários ficam bloqueados até o efetivo ingresso das receitas que os lastreiam - deveriam ser expurgados da apuração do "Quociente de Desempenho da Arrecadação". Ao eliminar o efeito de receitas que dependem do "aval" da União, o Município passa a apresentar um grau de realização da receita da ordem de 93%, que pode ser considerado ótimo, principalmente quando considerado o contexto de um segundo ano de recessão econômica."

Quanto à falha na elaboração do orçamento quanto à programação financeira, o gestor discorda do Relatório e afirma que a Programação Financeira, bem como o Demonstrativo da Previsão da Receita em Metas Bimestrais de Arrecadação referente ao exercício de 2016 foram devidamente publicados. A defesa entende também que a 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 deve ser limitada às hipóteses de existência de fatos relevantes, novos, modificativos ou exteriores que impliquem alguma mudança na dinâmica da arrecadação dos valores a este título, de modo a justificar tal necessidade. Ora, em razão da ausência de fatos relevantes em tal sentido, no momento da publicação, não se encontrou nenhum indicativo de necessidade da 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, quando da publicação do Demonstrativo da Previsão da Receita em Metas Bimestrais de Arrecadação, referente ao exercício de 2015.

Quanto à falta de capacidade do Município para honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo (Item 3.2.1), bem como sobre as questões referentes aos Restos a Pagar, a defesa alegou que o Município do Recife, mesmo diante do cenário inédito de recessão econômica, a qual acarretou uma redução nas disponibilidades na ordem de R\$ 38 milhões - o que teria anulado parcialmente o efeito da boa gestão na despesa-, cumpriu, de forma plena, com todas as obrigações de curto prazo registradas no Passivo Circulante do Balanço Patrimonial do exercício de 2016, tendo, inclusive, reduzindo-o na ordem de R\$ 57 milhões, demonstrando-se, assim a não mais ver, todo o esforço empreendido pela gestão na adoção de medidas de eficiência no gasto público.

Quanto ao processamento dos restos a pagar, o defendente alega que a irregularidade apontada versando sobre as inscrições de Restos a Pagar não Processados de recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa, não possui relevância financeira, uma vez que representou apenas 0,0013% do orçamento total para 2017, não tendo ocasionado prejuízo à execução orçamentária daquele exercício.

Quanto às glosas na gestão do Regime Próprio de Previdência - desequilíbrio e agravamento da situação de déficit atuarial do plano financeiro do RPPS -, a defesa alega que a Lei nº 17.142/2005, a qual reestruturou o RPPS do Município do Recife, procedeu a segregação de massa ao criar o Fundo Financeiro - Recifin, atrelando a este todos os segurados admitidos até 16/12/1998, assim como criou, em seu art. 32, o Fundo Previdenciário - Reciprev, vinculando a este todos os servidores que ingressaram a partir de 17/12/1998. Ressalta também que desde a criação do Recifin sabia-se, a partir de estudo atuarial, que o déficit citado seria crescente e corresponderia ao que comumente chama-se na doutrina de "custo de transição", que ocorre quando se realiza a



segregação de massas para implantação de um regime de capitalização (Reciprev) de parte dos segurados, permanecendo um determinado grupo ainda sob o regime de repartição simples (Recifin). Diante do fato, a defesa alega que “não se entende adequado apontar como suposta “irregularidade ou deficiência” um déficit que foi criado, diga-se de passagem, por lei e, de conseqüente, encontra justificativa na análise de longo prazo, na qual será possível ao município a partir da gradativa diminuição da necessidade de cobertura do déficit mensal, passar a redirecionar tais recursos em benefício da população”. Salienta, ainda, a defesa, que a Lei Municipal nº 18.197/2015 promoveu alteração significativa na concessão de benefícios previdenciários, tornando-os mais restritivos quanto às possibilidades de concessão, e, por conseqüência, reduzindo o déficit. Prossegue descrevendo as diversas medidas que foram adotadas pela Autarquia Municipal de Previdência e Assistência à Saúde dos Servidores - AMPASS a fim de solucionar gradativamente o problema.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

As denominadas Contas de Governo, objeto deste Parecer, refletem a situação das finanças do Município, mais precisamente quanto ao cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais. Abordam ainda os níveis de endividamento, o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação, publicidade, duodécimos, previdência e pessoal.

Registre-se, de início, que todos os principais limites constitucionais e legais foram observados pelo Governo municipal, no exercício financeiro de 2016, inclusive aquele referente aos gastos com ações e serviços públicos de saúde, glosado pela equipe técnica, sobre o qual me deterei a seguir. Vale ressaltar que houve o recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao RGPS e ao RGPS.

De acordo com a auditoria (Item 8.1), o Município do Recife aplicou apenas o percentual de 14,39% de gastos na Área da Saúde, quando o percentual mínimo seria de 15% da receita de impostos (mais transferências de impostos). Saliente-se que questão semelhante já foi enfrentada por este TCE, inicialmente, no Parecer Prévio referente ao exercício financeiro de 2013.

A aplicação dos recursos nas ações e serviços públicos de saúde pelos municípios está regulamentada no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012, estabelecendo que os municípios devam aplicar pelo menos 15% do produto da arrecadação dos impostos à que se refere o art. 156 e os recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º da Constituição Federal, e que esses recursos, bem como os transferidos pela União para a mesma finalidade, deverão ser aplicados por meio de Fundo Municipal de Saúde.

A defesa, como mencionado acima, reconhece que, de fato, os recursos, em sua totalidade, não foram aplicados por meio do Fundo Municipal, mas que tal fato caracteriza apenas uma falha de procedimento, porquanto, ao considerar os demais recursos aplicados pela Secretaria de Saúde (0,78%), o percentual chega a 15,17%, ultrapassando, inclusive, o montante mínimo exigido pela Constituição. Cita posição do MPCO (Parecer MPCO nº 197/2010), assim como o Parecer Prévio exarado sobre as contas de 2013, no bojo do Processo TCE-PE nº 1401929-2. Eis a síntese do referido Parecer:



SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 11/12/2014

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE (EXERCÍCIO DE 2013)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE INTERESSADO: Sr. GERALDO JÚLIO DE MELLO FILHO RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PARECER PRÉVIO

CONSIDERANDO (...)

Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 11 de dezembro de 2014,

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal do Recife a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito, Sr. Geraldo Júlio de Mello Filho, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, parágrafos 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

RECOMENDAR, ainda, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito da Cidade do Recife, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Parecer Prévio, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma Legal:

(...)

11) Adotar as providências necessárias para que a aplicação dos recursos financeiros destinados às ações e serviços públicos de saúde seja realizada por meio do Fundo Municipal de Saúde (item 7.3.1 do Relatório de Auditoria). (grifo nosso)

Vale salientar ainda que, de acordo com o defendente, tal falha de alocação contábil foi completamente sanada na Competência de 2017, passando-se as despesas, antes executadas pela UG, Secretaria de Saúde, a serem executadas, de forma exclusiva, pelo Fundo Municipal de Saúde- FMS.

Importante registrar, em arremedo a este item, que tal falha já foi também objeto de recente Parecer Prévio emitido por este Tribunal, em 06/06/19, publicado no Diário Eletrônico do TCE/PE em 19/06/19, o qual recomendou à Câmara Municipal de Recife a aprovação, com ressalvas, das contas do Sr. Geraldo Júlio de Mello Filho, relativas ao exercício financeiro de 2015. Neste referido Parecer Prévio, do qual fui Relator, aprovado à unanimidade por esta Câmara, conclui-se que teria havido a observância do limite mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde, restando, apenas, uma falha formal atinente à forma de aplicação destes recursos, a merecer determinação de correção. Ver Acórdão:

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 06/06/2019,

CONSIDERANDO que foi aplicado o montante de R\$ 708.004.988,60, correspondente a 25,39% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino, em obediência ao art. 212 da CF/88;



CONSIDERANDO que foi aplicado o total de R\$ 201.833.567,93, equivalente à 80,24% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em respeito ao art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007;

CONSIDERANDO que ao final do exercício, o saldo da conta do FUNDEB era de 2,6%, em obediência ao art. 21, §2º da Lei Federal nº 12.494/2007;

CONSIDERANDO que foram aplicados 17,35% em ações e serviços públicos de saúde, obedecendo ao Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012;

CONSIDERANDO que, ao longo de todo o exercício financeiro de 2015, foi observado o limite total de despesas com pessoal, conforme art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000;

CONSIDERANDO que foi verificado um percentual de 26,14% da RCL de dívida consolidada líquida (DCL), em observância ao valor estabelecido na Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal (120%);

CONSIDERANDO que os gastos com publicidade se mantiveram abaixo do limite estabelecido pelo art. 1º, Parágrafo Único da Lei Municipal nº 18.004/2014;

CONSIDERANDO a observância dos limites de duodécimos repassados à Câmara de Vereadores;

CONSIDERANDO caber determinações quanto ao recolhimento integral e tempestivo das contribuições patronais do RPPS, à aplicação de recursos da saúde, exclusivamente, por meio do Fundo Municipal, assim como em relação a aprimoramentos no planejamento orçamentário, no processamento de despesas e nos demonstrativos contábeis;

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 Recife a aprovação com ressalvas das contas do (a) Sr(a). Geraldo Julio De Mello Filho, relativas ao exercício financeiro de 2015.

Portanto, à luz desses fatos e precedentes, e considerando que não há qualquer impugnação quanto à natureza dos gastos em saúde, mas sim quanto à forma de sua aplicação, concluo que foi cumprido o mandamento constitucional no atinente ao emprego do percentual mínimo de recursos destinados a ações e serviços de saúde (15,17%), cabendo reiterar a determinação para a observância da aplicação por meio exclusivo do Fundo Municipal de Saúde.

Ainda no campo dos achados negativos, merece aprofundamento o Item 6.4, referente às restrições em fim de mandato, notadamente a observância do Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Verifica-se que, de fato, ao final do exercício de 2016, havia uma disponibilidade líquida negativa de caixa em relação aos “Recursos Não Vinculados”, no montante de R\$ 101.428.172,46. (Documento 12). Se se considerar o montante de recursos disponíveis vinculados, passa-se a uma disponibilidade líquida total positiva de R\$ 63 milhões. Ocorre que, à luz da melhor interpretação, a alegação da defesa, afirmando que a análise deste item deve ser realizada considerando os restos a pagar vinculados e não vinculados, ou seja, a disponibilidade total das fontes, não se mostra a interpretação mais razoável da regra fiscal de regência. Com efeito, se o objetivo desta restrição de fim de mandato é garantir recursos para os novos compromissos assumidos no período, decerto que, por



lógica, o gestor não pode lastrear-se em fontes de recursos que estão vinculadas a despesas ou fundos específicos, pois estes não servirão para cobrir eventuais novas despesas assumidas.

A esse respeito, vale transcrever trecho bastante elucidativo do Relatório de Auditoria referente à Prestação de Contas do Governo do Estado, exercício 2014, TCE-PE nº 15100188-1, da Relatoria da Cons. Teresa Duere:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04/05/2000), em seu artigo 42, assim determina:

Art.42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Conforme este art. 42 esteja situado dentro da Seção VI do capítulo VII da referida lei, seção está intitulada “Dos Restos a Pagar”, e seja o único artigo vigente na citada seção, fala-se usualmente que aquele artigo requer o exame dos restos a pagar ao final de cada mandato (por ocasião da mudança da gestão).

Logo, em razão de o mandato do Poder Executivo estadual compreender os exercícios 2011 a 2014, diz-se que o exercício de 2014 encontra-se sujeito ao exame do art. 42 da LRF. Ou seja, se o gestor cujo mandato encerrou em 31/12/2014 deixou recursos suficientes e nos moldes traçados pela LRF, para o gestor cujo mandato teve início em 01/01/2015.

Por sua vez, conforme já delineado no § único do art. 8º da LRF, “os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Ou seja, já com a vigência da LC 101/2000, os entes federativos já deveriam se articular com vistas a demonstrar não uma disponibilidade de caixa líquida total, mas sim disponibilidades líquidas por fontes de recursos. Essa interpretação, que ainda sofre resistência por parte de alguns entes federativos, passou a ser efetuada de forma expressa pela STN a partir da Nota Técnica 73/2011 CCONF/STN de 25/01/2011.

Assim, mais do que deixar recursos totais suficientes para o cumprimento de obrigações contraídas e existentes ao final de cada mandato, o gestor deve respeitar também as repartições internas do total de disponibilidades financeiras, de modo que os recursos vinculados sejam suficientes ao cumprimento de obrigações a eles atribuídas.

Também merecem transcrição alguns dispositivos, a seguir transcritos:

Art. 50, LRF. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I. a disponibilidade de caixa contará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Art. 8º, LRF. (...), o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.



Art. 43. omissis

§ 1º. As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, (...), ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de caixa de cada ente (...).

§ 2º. É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

- I. títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;
- II. empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas. (grifo nosso)

Muito se ponderava, em razão de tais normas, que a interpretação do art. 42 da mesma lei, deveria ser efetuada de forma sistemática às normas agora citadas, de modo que não bastaria ao gestor em final de mandato apenas deixar para o mandato subsequente um volume de disponibilidades financeiras suficiente a honrar as obrigações de pagamento de curto prazo, mas também respeitar, antes mesmo disso, as respectivas vinculações por fontes de recursos.

Nas lições de Figueiredo,, o controle individualizado das disponibilidades de caixa dos órgãos, fundos ou despesas obrigatórias garante o cumprimento das finalidades a que se destinam. Excetuadas as hipóteses expressamente mencionadas na lei, a individualização não requer a abertura de contas bancárias distintas para cada vinculação. O registro contábil por fonte de recursos presta-se bem à administração financeira e permite verificar o cumprimento das restrições de uso das várias parcelas que integram o disponível. Mas é necessário rigor no controle de saldo de cada fonte para que umas não sirvam à cobertura de outras, o que poderia resultar em déficits financeiros.

No âmbito estadual, a própria Lei Estadual 12.760/2005 já estabelecia que “a elaboração do fluxo de caixa deverá ser realizada por fonte de recursos, com acompanhamento mensal das receitas e despesas, de forma que não possam contrair obrigação de despesa sem disponibilidade de caixa, em cumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Em paralelo, o Manual de Demonstrativos Fiscais, emitido pela própria Secretaria do Tesouro Nacional com vistas a embasar seus modelos e sistematizando a interpretação de normas legais contidas na LRF, passou a expressar:

O controle de disponibilidade de caixa deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato. Apesar de a restrição do art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas”.

[...]

A disponibilidade de caixa deve constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. Na inscrição deve-se observar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso.

Com a edição da Portaria STN 462/2009, de 05/08/2009, que introduziu novo modelo do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, este passou a determinar expressamente a discriminação de tais disponibilidades por fontes de recursos, já para o exercício de 2010.

E para que não pairassem controvérsias, a STN emitiu a Nota Técnica nº 73/2011 CCONF/STN de 25/01/2011 a qual reforça a necessidade de vinculação das disponibilidades financeiras.



O Anexo V do RGF – Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa [...] visa dar transparência ao montante disponível para fins de inscrição de Restos a Pagar de despesas não liquidadas, cujo limite [...] é a disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recurso. O Demonstrativo é estabelecido pelo confronto da disponibilidade de caixa bruta com as obrigações financeiras, segregado por vinculação recursos. Dessa forma, pretende-se demonstrar o cálculo e o resultado da disponibilidade de caixa líquida para cada um dos recursos vinculados. (grifo nosso).

Resta claro, portanto, que o que a STN pretendeu repassar aos entes federativos no que tange ao Demonstrativo de Disponibilidades de Caixa é que cada fonte de recurso vinculado deveria merecer uma linha específica no citado Demonstrativo. Se antes da Nota Técnica 73/2011, pairava alguma dúvida interpretativa quanto ao nível de detalhamento, após esta, tais dúvidas não mais prosperaram.

Portanto, para efeito de análise do artigo 42, da LRF, a apuração da disponibilidade de caixa há que observar as disposições contidas no artigo 50, inciso I, artigos 8º, parágrafo único e 43 da LRF c/c artigo 4º, caput, da lei Estadual 12.760/2005, e mais recentemente, a Norma Técnica 73/2011 COSIF/STN. Assim, ao contratar uma obrigação qualquer (que representará uma obrigação de pagamento), o gestor deve, antes, verificar não as disponibilidades de caixa totais, mas sim a parcela de disponibilidades que possa ser utilizada para aquele compromisso.

Conclui-se, portanto, pela improcedência dos argumentos de defesa em relação a este ponto.

Nada obstante, é forçoso reconhecer que, à luz das circunstâncias deste caso concreto, esta impropriedade não tem o condão de macular o conjunto dessas contas anuais de governo.

Vejamos.

Primeiro, porque os precedentes deste Tribunal, tanto no âmbito estadual, como na esfera municipal, não apontam rejeições de contas anuais nos casos em que a irregularidade de maior relevância diz respeito ao artigo 42 da LRF. Como exemplo, o próprio precedente trazido pela defesa: o Parecer Prévio (Processo TCE-PE nº 0701531- 8) referente às contas de governo do Estado de Pernambuco, exercício 2006, recomendando a ALEPE a aprovação das respectivas contas, quando o Relatório de Auditoria evidenciava uma disponibilidade líquida total negativa de R\$ 219,9 milhões. Naquele caso, como antedito, a disponibilidade foi negativa tanto em relação aos recursos vinculados, como aos não vinculados. Lembrando que no caso em apreço da PCR, a disponibilidade líquida total é positiva. Outro precedente emblemático neste sentido é o Parecer Prévio deste TCE nas contas do Governador do Estado, exercício de 2014 (de onde extraiu-se o trecho do relatório citado acima). No referido processo, a impropriedade foi objeto de recomendação, tendo sido aprovado, à unanimidade, o voto da Relatora, Conselheira Teresa Duere. Posso relacionar ainda dentre os vários precedentes deste TCE o Acórdão T.C. nº 1158/15 e o Acórdão T.C. nº 1370/16.

Depois, outro dado a ser considerado no presente exame é que já no exercício seguinte, em 2017, tendo sido o mandatário reeleito, a quase totalidade dos restos a pagar foram devidamente quitados e uma pequena fração cancelados. 94,94% dos valores inscritos em restos a pagar foram efetivamente pagos. Vale ainda destacar que, segundo o Relatório de Auditoria, o município do Recife, ao final do exercício de 2016, apresentou um índice de liquidez imediata de 0,73; este percentual é ainda melhor do que aquele apresentado ao final do exercício de 2015, que foi de 0,72. Por sua vez, ao comparar a liquidez corrente de 2016 (1,90) com aquela do exercício anterior (1,50), também



se observa melhora na capacidade de pagamento imediato de compromissos de curto prazo. Esse dado fiscal e financeiro evidencia que, na prática, a inobservância formal da LRF, in casu, não gerou desequilíbrio nas contas públicas municipais, ao final do mandato, haja vista o cumprimento das obrigações, nos casos, os restos a pagar. Trata-se de uma constatação relevante, à medida que se sabe que o propósito deste comando legal é o de, justamente, evitar o desequilíbrio fiscal e o uso eleitoral da máquina pública em fins de mandato.

Alerte-se, contudo, que o exercício financeiro de 2020 será o último ano do mandato do atual gestor da PCR, devendo, assim, a administração atentar para a fiel observância do comando do artigo 42 da LRF, notadamente quanto à necessidade de separação dos recursos vinculados e não vinculados para fins de mensurar a disponibilidade financeira antes da assunção de novas obrigações.

Assim, numa visão global das presentes contas de governo, constata-se que houve a observância (conformidade), por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global deste processo. Com efeito, restou configurada a aplicação adequada em setores essenciais, a exemplo da saúde e educação, despesas com pessoal, dívida pública, duodécimos e despesas com publicidade, sem esquecer os recolhimentos tempestivos das contribuições previdenciárias. É, pois, arrimado nestes juízos de ponderação, nos precedentes desta Casa e no artigo 22, § 2º, da LINDB — “Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” —, que consagra o dever de proporcionalidade no julgamento das contas, que conclui afirmando que as impropriedades remanescentes devem ser motivo de ressalvas, determinações e recomendações.

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 que foi aplicado o montante de R\$ 749.047.692,89, correspondente a 25,57% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino, em obediência ao art. 212 da CF/88;

CONSIDERANDO que foi aplicado o total de R\$ 229.125.070,18, equivalente a 82,49% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em respeito ao art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007;

CONSIDERANDO que ao final do exercício, o saldo da conta do FUNDEB era de 1,10%, em obediência ao art. 21, §2º da Lei Federal nº 12.494/2007;

CONSIDERANDO que foram aplicados 15,17% em ações e serviços públicos de saúde, obedecendo ao Art. 198, §2º, §3º, I da CF/88, bem como ao Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012;



CONSIDERANDO que, ao longo de todo o exercício financeiro de 2016, foi observado o limite total de despesas com pessoal, nos termos do que exige o artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000;

CONSIDERANDO que houve o recolhimento integral e tempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS e ao RGPS;

CONSIDERANDO que foi verificado um percentual de 22,69% da RCL de dívida consolidada líquida (DCL), em observância ao valor estabelecido na Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal (120%);

CONSIDERANDO que os gastos com publicidade se mantiveram abaixo do limite máximo estabelecido pelo art. 1º, Parágrafo Único da Lei Municipal nº 18.004/2014;

CONSIDERANDO a observância dos limites de duodécimos repassados à Câmara de Vereadores;

CONSIDERANDO caber determinações quanto à aplicação de recursos da saúde, exclusivamente, por meio do Fundo Municipal, assim como em relação a aprimoramentos no planejamento orçamentário, no processamento de despesas, notadamente quanto ao controle das disponibilidades de caixa, e nos demonstrativos contábeis;

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 Recife a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Geraldo Julio De Mello Filho, relativas ao exercício financeiro de 2016.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura da Cidade do Recife, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Aprimorar o controle das disponibilidades por fonte dos recursos não vinculados para evitar inscrição de restos a pagar não processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que haja disponibilidade de caixa, o que pode comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte (Item 3.4.1), observando-se, ademais, no exercício financeiro de 2020, a separação das fontes de recursos vinculados e não vinculados para fins do cumprimento do artigo 42 da LRF;
2. Assegurar que a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (Documento 25) evidenciem o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação e especifiquem, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.3);
3. Elaborar o Mapa Demonstrativo de Créditos Adicionais discriminando se os recursos utilizados para abrir os créditos adicionais são oriundos de anulação de dotações orçamentárias, superávit financeiro do exercício anterior ou excesso de arrecadação, conforme modelo



apresentado na Resolução TCE/PE que trata das contas de governo do respectivo exercício. Atentar ainda para incluir no Mapa Demonstrativo de Créditos Adicionais o valor total dos créditos abertos por tipo de crédito e por recurso utilizado para abertura dos créditos (Item 2.4);

4. Adotar ações para identificar os principais riscos e dificuldades que estão causando o baixo percentual de arrecadação da Dívida Ativa, de modo a estabelecer medidas com o objetivo de melhorar o percentual de recebimento da Dívida Ativa e aumentar as receitas próprias do município (Item 3.3.1);
5. Aprimorar a metodologia utilizada para orçar a receita de modo a evitar o superdimensionamento das receitas previstas e, consequentemente, das despesas autorizadas, para garantir, assim, o equilíbrio das contas públicas (Itens 2.1, 2.2 e 2.5);
6. Zelar pela confiabilidade das informações contábeis de modo que evidenciem a real situação patrimonial do Município, tendo em vista as falhas e inconsistências verificadas nos demonstrativos contábeis do Município (Itens 2.4 e 4);
7. Na área de educação, adotar ações para identificar e corrigir os principais fatores que estão afetando negativamente o alcance das metas do IDEB (Item 7.2) e a baixa eficiência econômica da despesa executada com a educação do Ensino Fundamental (Item 7.3);
8. Adotar ações para identificar e corrigir os principais fatores que estão afetando negativamente a taxa de mortalidade materna (Item 8);

É o voto.



ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	25,57 %	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 %	82,49 %	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 %	15,17 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	49,98 %	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\$ 137.212.955,16	Sim
	Dívida	Resolução nº 40	RCL - Receita			



Dívida	consolidada líquida - DCL	/2001 do Senado Federal	Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	22,69 %	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)	15,94 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	12,82 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	12,82 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	12,82 %	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)	15,94 %	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)	15,94 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator