



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
82ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 04/12/2014
PROCESSO TCE-PE Nº 1401929-2
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE, RELATIVA AO
EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013
INTERESSADO: GERALDO JÚLIO DE MELLO FILHO
RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR
PRESIDENTE: CONSELHEIRA TERESA DUERE

O CONSELHEIRO MARCOS LORETO PEDIU VISTA DOS AUTOS.

MV/MLM



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

83ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 11/12/2014

PROCESSO TCE-PE Nº 1401929-2

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DA CIDADE DO RECIFE, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013

INTERESSADO: GERALDO JÚLIO DE MELLO FILHO

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO MARCOS LORETO, EM SESSÃO REALIZADA NO DIA 04/12/2014.

RELATÓRIO

Cuida o feito de apreciação das contas de governo do Prefeito da Cidade do Recife, Sr. Geraldo Júlio de Mello Filho, referentes ao exercício financeiro de 2013, com vistas à emissão de Parecer Prévio por parte deste Tribunal, na forma prevista pelo artigo 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004, não abrangendo todos os atos do gestor.

À guisa de propedêutica, cumpre destacar 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. Revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

A análise inicial das contas em tela foi consolidada em Relatório de Auditoria (fls. 1609 a 1.699), da lavra do Auditor das Contas Públicas, Vitor Manoel Ratis de Souza.

O Interessado, regularmente notificado, ofereceu tempestivamente sua Defesa Preliminar (fls. 1.727 a 1826).

Com base nas conclusões do Relatório de Auditoria e da Nota Técnica de Esclarecimento, restou evidenciada a seguinte situação no Município, no que tange ao cumprimento dos limites constitucionais e legais:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado	Situação
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 - art. 212.	27,11%	Cumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	60% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal n° 11.494/2007.	76,22%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal n° 12.494/2007.	4,18%	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	ADCT da CF/88, art. 77, § 3º (redação acrescida pela EC 29/2000).	2,79%	Descumprimento
Pessoal	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar n° 101/2000, art. 20.	1º Q. 43,95%	Cumprimento
				2º Q. 43,95%	Cumprimento
				3º Q. 46,25%	Cumprimento
Duodécimo	Repasse do duodécimo a Câmara de Vereadores.	R\$ 111.771.723,37	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC n° 25)	R\$ 111.296.544,24	Descumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL.	120% da RCL.	Resolução n° 40/2001 do Senado Federal.	12,33%	Cumprimento
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - servidor (S)	S ≥ 11%	Constituição Federal, art. 149, § 1.º	12,82%	Cumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição - patronal	S ≤ E ≤ 2S	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	15,94%	Cumprimento

A análise da auditoria acusou, ainda, as seguintes desconformidades nas contas apreciadas:

a) Ausência de fluxo de recursos financeiros na programação financeira estabelecida pelos Decretos n° 26.922/2013 e n° 27.192/2013 (item 2.1);

b) Escasso gasto percentual com as funções de assistência social (0,86%), saneamento (0,95%) e habitação (0,53%), item 2.1.3;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- c) As receitas provenientes da dívida ativa do município (R\$ 59.642.832,71) representaram 1,08% do saldo da dívida ativa do exercício anterior: R\$ 5.529.059.311,08 (item 2.2.2);
- d) Divergência entre o Demonstrativo da Dívida Fundada (R\$ 734.309.668,24) e o Balanço Patrimonial anexados à PC 2013: R\$ 731.048.431,32 (item 2.2.4);
- e) O valor disponível ao final do exercício anterior constante do Balanço Patrimonial do exercício anterior (R\$ 401.874.251,82) não confere com o valor informado no Balanço Financeiro (R\$ 401.877.031,94), diferindo em R\$ 2.780,12 (item 2.3);
- f) Inconsistência entre os dados constantes na presente prestação de contas, e nos sistemas SAGRES e SISTN (Item 2.3);
- g) Ausência na LDO de normas quanto ao controle de custos e avaliação de resultados dos programas orçamentários (item 2.4.2);
- h) Liquidação indevida de despesa relativa à aquisição de livros paradidáticos no montante de R\$ 19.985.493,30, computando-as entre as despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (item 6.2);
- i) Apropriação indevida do montante de R\$ 22.877.614,74 referente às despesas com estagiários, bolsa escola, fardamentos e despesa de exercícios anteriores - computando-as entre as despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (item 6.3);
- j) Ausência de elaboração do Plano Municipal de Saúde - PMS para vigorar entre 2014-2017 (item 7.1);
- k) Elaboração deficiente da Programação Anual de Saúde - PAS e do Relatório Anual de Gestão - RAG (item 7.1);
- l) Cumprimento de 35% (183 do total de 535) das metas do PAS (item 7.1);
- m) O percentual de cobertura da Estratégia de Saúde da Família diminuiu 4,9% entre os anos de 2011 e 2013 (item 7.2.2);
- n) Aplicação na saúde, por meio do FMS, de um percentual de 2,79% (APÊNDICE XI deste relatório), não cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 (item 7.3.1);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- o) Ausência de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (item 8.1);
- p) Ausência de elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos -PGIRS- (item 8.2);
- q) Déficit no resultado atuarial do Recifin (item 9.2);
- r) Problemas relativos ao repasse dos duodécimos à Câmara Municipal;
- s) Atendimento parcial de alguns demonstrativos e documentos (Prestações de Contas, Parecer Prévio, Versões simplificadas do RGF e RREO) que devem ser disponibilizados pelo ente em meios eletrônicos de acesso público, previstos no art. 48 da LRF (item 11.1);
- t) Atendimento parcial do art. 8º, § 1º, II da Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei Federal nº 12.527/2011 (Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros); (item 11.2.1)
- u) Envio de informações ao SAGRES - Módulo de Execução Orçamentária e Financeira fora do prazo, descumprindo o artigo 1º da Resolução TCE-PE nº 22/2012 (item 11.3.1);
- v) Envio de informações ao SAGRES - Módulo de Pessoal fora do prazo, descumprindo o §§ 2º e 3º do artigo 2º da Resolução TCE-PE nº 20/2012 (item 11.3.2).

Eis, de modo sucinto, o relatório.

VOTO DO RELATOR

Seguindo orientação dominante deste Tribunal, tomo por irregularidades eminentemente formais, não ensejadoras, pois, de rejeição das contas, desde que não reiteradas, os seguintes aspectos relevantes apontados pela auditoria:

- a) Ausência de fluxo de recursos financeiros na programação financeira estabelecida pelos Decretos nº 26.922/2013 e nº 27.192/2013 (item 2.1);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

b) Escasso gasto percentual com as funções de assistência social (0,86%), saneamento (0,95%) e habitação (0,53%), item 2.1.3;

c) As receitas provenientes da dívida ativa do município (R\$ 59.642.832,71) representaram 1,08% do saldo da dívida ativa do exercício anterior: R\$ 5.529.059.311,08 (item 2.2.2);

d) Divergência entre o Demonstrativo da Dívida Fundada (R\$ 734.309.668,24) e o Balanço Patrimonial anexados à PC 2013: R\$ 731.048.431,32 (item 2.2.4);

e) O valor disponível ao final do exercício anterior constante do Balanço Patrimonial do exercício anterior (R\$ 401.874.251,82) não confere com o valor informado no Balanço Financeiro (R\$ 401.877.031,94), diferindo em R\$ 2.780,12 (item 2.3);

f) Inconsistência entre os dados constantes na presente prestação de contas, e nos sistemas SAGRES e SISTN (Item 2.3);

g) Ausência na LDO de normas quanto ao controle de custos e avaliação de resultados dos programas orçamentários (item 2.4.2);

h) Liquidação indevida de despesa relativa à aquisição de livros paradidáticos no montante de R\$ 19.985.493,30, computando-as entre as despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (item 6.2);

i) Apropriação indevida do montante de R\$ 22.877.614,74 referente às despesas com estagiários, bolsa escola, fardamentos e despesa de exercícios anteriores - computando-as entre as despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (item 6.3);

j) Ausência de elaboração do Plano Municipal de Saúde - PMS para vigorar entre 2014-2017 (item 7.1);

k) Elaboração deficiente da Programação Anual de Saúde - PAS e do Relatório Anual de Gestão - RAG (item 7.1);

l) Cumprimento de 35% (183 do total de 535) das metas do PAS (item 7.1);

m) O percentual de cobertura da Estratégia de Saúde da Família diminuiu 4,9% entre os anos de 2011 e 2013 (item 7.2.2);

o) Ausência de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (item 8.1);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

p) Ausência de elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos -PGIRS- (item 8.2);

q) Déficit no resultado atuarial do Recifin (item 9.2);

t) Atendimento parcial de alguns demonstrativos e documentos (Prestações de Contas, Parecer Prévio, Versões simplificadas do RGF e RREO) que devem ser disponibilizados pelo ente em meios eletrônicos de acesso público, previstos no art. 48 da LRF (item 11.1);

u) Atendimento parcial do art. 8º, § 1º, II da Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei Federal nº 12.527/2011 (Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros) (item 11.2.1);

v) Envio de informações ao SAGRES - Módulo de Execução Orçamentária e Financeira fora do prazo, descumprindo o artigo 1º da Resolução TCE-PE nº 22/2012 (item 11.3.1);

w) Envio de informações ao SAGRES - Módulo de Pessoal fora do prazo, descumprindo o §§ 2º e 3º do artigo 2º da Resolução TCE-PE nº 20/2012 (item 11.3.2).

Quanto a essas irregularidades, cabe determinar à atual gestão que envide os esforços necessários com vistas a não reincidência das mesmas nos exercícios vindouros.

Passo à apreciação das irregularidades reputadas mais relevantes.

r) Repasse a menor de 0,425% do valor do duodécimo à Câmara dos Vereadores (item 10);

s) Repasse à Câmara dos Vereadores do duodécimo dos meses de fevereiro, julho e setembro efetuados fora do prazo legal, após o dia 20 de cada mês (item 10).

De acordo com os cálculos da equipe de auditoria o limite para repasse dos duodécimos era de R\$ 111.771.723,37, tendo sido constatado que houve efetivamente o repasse de R\$ 111.296.544,24, ou seja, houve o repasse a menor de R\$ 475.179,13. Esta diferença, em termos percentuais, é de 0,425%.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O defendente alega que toda despesa empenhada pela Câmara dos Vereadores importou em R\$ 110.507.990,62, razão pela qual o valor repassado foi menor que o permitido (R\$ 111.771.723,37).

Com relação aos prazos relativos aos repasses do duodécimo, a defesa afirma que todos os mesmos foram feitos dentro do prazo legal, sendo que as datas informadas pela auditoria dos supostos repasses, em verdade, consistem nas datas de contabilização dos repasses.

Examinando a matéria, (designadamente quanto ao suposto repasse a menor dos duodécimos), constato que este Tribunal assim se pronunciou no Processo TC n° 1101209-2, Consulta respondida em 01/02/2012, senão vejamos:

“ACÓRDÃO TC N° 154/12

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. n° 1101209-2, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO que a Consulta atende aos pressupostos de admissibilidade; CONSIDERANDO os termos do Parecer CCE no 15/2011 da Coordenadoria de Controle Externo deste Tribunal; CONSIDERANDO o disposto no artigo 2o, inciso XIV, da Lei Estadual no 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), Em CONHECER da presente Consulta, uma vez que formulada por autoridade competente e, no mérito, responder ao Consulente nos seguintes termos:

- 1. Não é possível, por ato normativo, vincular os subsídios dos vereadores a percentual do subsídio dos deputados estaduais, ou mesmo repassar reajustes concedidos aos deputados estaduais no curso da legislatura municipal, mesmo que por ato administrativo, em respeito à autonomia municipal (precedentes do STF: ADI 303; 691; 891; 898 e 3461).*
- 2. Desde que não ultrapassem os limites constitucionais, os subsídios dos vereadores só podem ser majorados, ao longo da legislatura, pela revisão geral anual de que trata a Constituição Federal, instituto que se limita a compensar perdas geradas pelo processo inflacionário. Na revisão geral anual, o ato financeiro há de ser amplo, geral e indistinto, tratando de forma igual servidores e agentes políticos (artigos 37, X, e 39, § 4º, da Constituição Federal).*
- 3. Os limites máximos dos subsídios estatuidos nos artigos 29, VI e VII, 29-A, § 1º, e 37, XI, da Constituição Federal devem ser observados obrigatoriamente tanto pelo legislador municipal, no momento da fixação dos subsídios, na legislatura anterior, como pelo ordenador de despesas da Câmara durante cada exercício financeiro.*
- 4. A fixação de subsídio em valores monetários já superiores aos referidos tetos máximos - sob o argumento da aplicabilidade desses limites apenas quando do efetivo pagamento - é inconstitucional por se tratar de uma vinculação indireta e*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

implicar majoração automática desses subsídios quando da alteração de seus limites, o que contraria o artigo 37, XIII, da Constituição Federal.

5. *À luz do princípio da segurança jurídica, este novo entendimento, especificamente quanto ao momento de aferição dos limites estatuídos nos artigos 29, VI e VII, 29-A, § 1º, e 37, XI, da Constituição Federal, só será exigido, para fins de imputação de débito e julgamento das contas anuais da Câmara, quando da fixação dos subsídios dos Vereadores para as legislaturas que se iniciam a partir de 2013.*

6. *Para a legislatura 2009-2012, o TCE-PE só imputará débito em relação aos subsídios dos Vereadores quando ficar evidenciada a extrapolação dos limites constitucionais.*

7. *Somente o Presidente da Câmara Municipal faz jus ao recebimento de verba de representação, de caráter indenizatório, devendo, contudo, este valor atender ao limite previsto no § 1º do artigo 29-A da Carta Magna.*

8. *A receita advinda da arrecadação da Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública - COSIP deve ser incluída no somatório da receita tributária e das transferências para fins de cálculo do total da despesa do Poder Legislativo, de que trata o artigo 29-A da Constituição Federal.*

9. Por se tratar apenas de um limite, o comando constitucional expresso no artigo 29-A não gera direito de o Poder Legislativo receber, a título de duodécimo, o valor nele mencionado. Ou seja, o repasse feito ao Legislativo não é necessariamente aquele decorrente da aplicação dos percentuais positivados nos incisos I a IV do artigo 29-A, sobre somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: ele (o repasse) está tão somente limitado a esse valor.

10. *Se o valor orçado para o Poder Legislativo for inferior ao limite estabelecido no artigo 29-A da Carta Magna, o repasse será efetuado com base no que for fixado no orçamento. Neste caso, por não ter atingido o limite constitucional, é possível à edilidade negociar com o Poder Executivo a alteração de sua dotação orçamentária, via crédito adicional, respeitada a iniciativa deste Poder, de acordo com o artigo 165 da Constituição Federal."*

Da resposta à Consulta respondida por este Tribunal, entendimento pacificado nesta Corte e manifestado no Acórdão TC nº 154/2012, infere-se que o comando constitucional expresso no artigo 29-A trata-se, apenas, de um limite, portanto não gera direito de o Poder Legislativo receber, a título de duodécimo, o valor nele mencionado.

É bem de ver - arredando-se abordagens equivocadas sobre o tema -, que a hipótese normativa em destaque não se confunde com o "crime de responsabilidade" referido no inciso III, § 2º do art.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

29-A (um conceito ainda sem contornos jurídicos-positivos mais definidos), este último consistente no não-repasse dos valores "duodecimais" previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Irrepreensível, por assim dizer, a conduta do gestor quanto a este meandro.

Desta forma, o repasse feito ao Legislativo não é necessariamente aquele decorrente da aplicação dos percentuais positivados nos incisos I a IV do artigo 29-A, sobre somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: ele (o repasse) está tão somente limitado ao aludido valor. Logo, não se pode falar em descumprimento do artigo 29 - A, razão pela qual fica afastada esta irregularidade.

Quanto aos prazos para repasse do duodécimo, observo que o Relatório de Auditoria informa que o atraso ocorreu em três meses (fevereiro, julho e setembro). A defesa, por seu turno, diz, sem comprovar, que os repasses ocorrerem nas datas corretas, e que as datas que a equipe de auditoria do TCE considerou são aquelas referentes à contabilização da receita.

A falha é passível de recomendação para que o fato não se repita em exercícios futuros, notadamente considerando-se que a mesma é respeitante a apenas 3 (três) meses do primeiro exercício da gestão em destaque.

n) Aplicação na saúde, por meio do FMS, de um percentual de 2,79% (APÊNDICE XI deste Relatório de Auditoria), não cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 (item 7.3.1);

De acordo com dados do Relatório de Auditoria, pude obter as seguintes informações:

"A partir dos demonstrativos elencados no APÊNDICE XI deste relatório, apurou-se o total das despesas realizadas nas ações e serviços públicos de saúde por meio do Fundo Municipal de Saúde (FMS), na Fonte 114 (saúde - limite constitucional). Conforme valores calculados, o Município de Recife aplicou na saúde, por meio do FMS, um percentual de 2,79% (APÊNDICE XI deste relatório), não cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Verificou-se que o município de Recife também realizou gastos com os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, através da fonte 114, sem que tenha sido por meio do Fundo Municipal de Saúde, representando, portanto, situação de inobservância em relação à exigência contida no art. 2º, parágrafo único da LC



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

141/12, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos constitucionalmente estabelecidos.

O valor aplicado com saúde, realizado dessa forma, por meio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), corresponde a um percentual de 13,47%. Os cálculos encontram-se demonstrados no APÊNDICE XI-B deste relatório.

Para efeito do percentual acima mencionado, foram excluídas as despesas realizadas pela Secretaria de Segurança Urbana e Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos, com recursos da fonte 114 - Saúde Limite Constitucional (f. 137 e 153), nos montantes de R\$ 765.720,00 e R\$ 1.040.610,00, respectivamente.

A exclusão das despesas realizadas pela referidas secretarias com recursos da fonte 114 se deve ao fato dessas terem sido custeadas no âmbito do Programa 1314 - Manutenção e Conservação das Instalações e Equipamentos Públicos, cujo objetivo geral consignado na LOA 2013 é "promover a requalificação dos espaços públicos com respeito à memória e à identidade recifense".

Ademais, como objetivo específico tem-se "assegurar condições de funcionamento e preservação dos bens patrimoniais do Município". Desta forma, não há relação entre o programa mencionado e as "despesas com ações e serviços públicos de saúde".

Por seu turno, a Nota Técnica de Esclarecimento traz as seguintes considerações:

"A defesa, com o fito de justificar o dispêndio de apenas 2,79% com ações e serviços públicos de saúde por meio do Fundo Municipal de Saúde (FMS), recorre ao argumento de que devem ser considerados para efeito da apuração desse gasto as despesas correlatas realizadas pelos outros órgãos afins, no caso, a Secretaria de Saúde. Outrossim, sustenta que deve ser considerado o montante de R\$ 765.720,00 destinados ao adimplemento da Gratificação de Grupo Ocupacional dos servidores lotados na Guarda Municipal do Recife."

Dessa forma, afirma que com esse somatório, o gasto com ações e serviços públicos de saúde chegaria a 16,26%, alcançando o mínimo exigido pelo art. 7 da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

A Defesa apresenta ainda (f. 1737-1738), para reforçar esse entendimento, o Parecer nº 197/2010 do MPCO-TCE/PE, do qual transcreve-se o seguinte excerto:

"Argumenta a equipe técnica que as despesas com ações e serviços de saúde no exercício de 2008 foram custeadas com recursos movimentados pela própria Secretaria de Saúde e que tais despesas deveriam ser financiadas pelos recursos do Fundo Municipal de saúde. De modo que haveria o descumprimento ao limite estabelecido pelo art. 77 do ADCT, uma vez que o percentual efetivamente aplicado em ações e serviços de saúde pelos recursos do Fundo Municipal de Saúde seria de 3,67% - percentual referente à diferença entre o total do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

valor destinado a ações e serviços de saúde e os gastos desta natureza da própria Secretaria.

A defesa coloca que a auditoria equivocou-se ao apontar tal irregularidade, já que, em nenhum momento, a administração deixou de empregar o percentual exigido no dispositivo constitucional já mencionado em ações e serviços de saúde. Além disso, alega a defesa que o propósito do art. 77 do ADCT é justamente propiciar que os gastos de saúde sejam realizados por uma única unidade orçamentária, garantindo-se o efetivo controle de aplicações os recursos.

O MPCO entende que, de fato, os recursos previstos no art. 77 da ADCT devem ser aplicados por meio de Fundo de Saúde, a fim de melhor acompanhamento e fiscalização. A conduta aqui caracterizada, além de constituir afronta às normas da ADCT da Carta Maior, impede a concretização do controle social previsto pela Lei Federal n.º 8.080/90, que, em seu art. 33, determina que sejam os recursos financeiros do SUS movimentados sob a fiscalização do respectivo Conselho de Saúde.

Entretanto, há que se considerar o efetivo cumprimento ao mandamento constitucional no tocante ao emprego do percentual mínimo de recursos destinados a 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 de percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde.

Entretanto, a própria Defesa reconhece, como mostra o excerto acima, que na aplicação do mínimo exigido constitucionalmente em saúde, a gestão da Prefeitura do Recife não obedeceu ao disposto no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar 141/2012, que estabelece: As despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas por qualquer ente da federação deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde."

A aplicação dos recursos nas ações e serviços públicos de saúde pelos municípios está regulamentada no art. 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/2012, o qual estabelece que os municípios devam aplicar pelo menos 15% do produto da arrecadação dos impostos a 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.

O entendimento do TCE/PE coaduna-se com o da auditoria, conforme Acórdão T.C. N.º 1847/12, transcrito abaixo:

PROCESSO T.C. N.º 0902100-0
SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 25/10/12
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GESTOR DA PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE
(EXERCÍCIO DE 2008)
RELATOR: CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, CARLOS BARBOSA PIMENTEL
ACÓRDÃO T.C. N.º 1847/12



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 0902100-0, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO a não aplicação em ações e serviços públicos de saúde do mínimo constitucionalmente exigido, tendo sido aplicado apenas o percentual de 11,74%;

CONSIDERANDO a reincidência da não aplicação dos mesmos valores despendidos com saúde através do Fundo Municipal de Saúde, desobedecendo ao preceito do artigo 77, § 3o, do ADCT além de determinação deste Tribunal; (grifo nosso)

...

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alínea "b", da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Julgar IRREGULARES as contas do Sr. João Paulo Lima e Silva, Prefeito e Ordenador de Despesas no exercício financeiro de 2008.

Determinar aos responsáveis pela gestão do Município a adoção das seguintes medidas, sob pena de aplicação de multa com base no artigo 73, inciso XII, da Lei Orgânica deste Tribunal:

a) Aplicar o mínimo exigido pela Constituição Federal na manutenção do ensino e da saúde;

...

f) Não utilizar recursos constitucionalmente vinculados para a saúde no pagamento de vantagens para servidores da Guarda Municipal, mesmo que estes estejam prestando o serviço de guarda de prédios públicos utilizados para a realização de ações e serviços públicos de saúde. (grifo nosso)

Portanto, em consonância com o disposto na LC 141/2012, ficam mantidos os termos do relatório de auditoria."

Há duas questões a serem analisadas: A primeira diz respeito ao fato de que se os recursos foram aplicados pelo Fundo Municipal de Saúde; a segunda questão, considerando tudo o que foi gasto com saúde, foi cumprido o mandamento constitucional?

Quanto à primeira questão, a própria defesa reconhece que os recursos, em sua grande maioria, não foram aplicados pelo Fundo Municipal de Saúde e sim, pela Secretaria de Saúde.

Quanto ao segundo questionamento, observo que a equipe de auditoria glosou as despesas realizadas pela Secretaria de Segurança Urbana e Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos, com recursos da fonte 114 - Saúde Limite Constitucional (f. 137 e 153), nos montantes de R\$ 765.720,00 e R\$ 1.040.610,00, respectivamente, impugnações que eu considero procedentes, por não serem despesas em ações e serviços de saúde.

Cumprе salientar que, ainda que meu posicionamento fosse diverso, há que se considerar o efetivo cumprimento ao mandamento



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

constitucional no tocante ao emprego do percentual mínimo de recursos destinados a ações e serviços de saúde, conforme demonstra o quadro abaixo. Deste modo, apesar de a Secretaria de Saúde ter falhado no controle da destinação dos recursos previstos no art. 77 do ADCT, é possível constatar que houve o cumprimento com o que determina a Constituição na destinação de percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde, razão pela qual fica afastada a irregularidade, cabendo, todavia, recomendação para que sejam observados os termos do artigo 77 do ADCT.

Gastos em Saúde pelo FMS	68.763.225,57
Gastos em Saúde pela Secretaria de Saúde	333.347.055,88
Total em Saúde	402.110.281,45
Receita para fins de Cálculo	2.460.447.641,05
% Aplicado	16,343%
Despesas impugnadas	
Secretaria de Segurança Urbana	765.720,00
Secretaria de Infraestrutura	1.040.610,00
Total Impugnações	1.806.330,00
Montante aplicado com Impugnações	400.303.951,45
% Aplicado com Impugnações	16,27%

h) Liquidação indevida de despesa relativa à aquisição de livros paradidáticos no montante de R\$ 19.985.493,30, computando-as entre as despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (item 6.2);

i) Apropriação indevida do montante de R\$ 22.877.614,74 referente às despesas com estagiários, bolsa escola, fardamentos e despesa de exercícios anteriores - computando-as entre as despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (item 6.3);

De acordo com dados do Relatório de Auditoria, pude obter as seguintes informações:

“6.2. Liquidação indevida de despesa relativa à aquisição de livros paradidáticos No decorrer de auditoria de acompanhamento realizada na Secretaria de Educação da Prefeitura do Recife, foi identificada liquidação indevida de despesa relativa à aquisição de livros paradidáticos, no exercício de 2013, utilizando a fonte de recursos 112, no montante de R\$ 19.985.493,30 (f. 1577-1608). Tais despesas foram inscritas em restos a pagar processados no final do exercício,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

quando deveriam ter sido inscritas em restos a pagar não processados, uma vez que o processamento da despesa ocorreu de fato no exercício de 2014, conforme trecho do relatório:

As notas de empenho (NEOPs nº 2013.06992, 06993, 06994 e 06995) referentes à despesa de R\$ 19.985.493,30 (dezenove milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e três reais e trinta centavos) junto à Editora IMEPH para aquisição de livros paradidáticos foram liquidadas em 23/12/2013, mesma data da emissão desses mesmos empenhos. Nos termos do art. 63 da Lei nº 4320/1964, 'a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito'. No caso da despesa em análise, a liquidação deve ser feita quando do recebimento dos livros. Nas notas fiscais da Editora IMEPH nº 1177, 1178, 1176 e 1173 que correspondem, respectivamente, às notas de empenho supracitadas, constam um carimbo atestando o recebimento dos livros e o valor a pagar por cada nota. Esses atestos são assinados pelo Sr. Rogério Moraes, Secretário Executivo de Gestão Pedagógica.

Em atendimento à solicitação feita por ofício pela equipe da auditoria, foi fornecido pela SEDUC os protocolos de entrega dos livros da Editora IMEPH recebidos pelo almoxarifado. Cada protocolo informa o nome do livro, o lote a que ele pertence, a quantidade recebida e a data em que o livro deu entrada no almoxarifado. Quanto às datas, têm-se que o período de recebimento dos livros vai de 10/01/2014 a 23/01/2014.

As datas informadas nos protocolos de recebimento divergem da data apresentada quando da liquidação (23/12/2013). Note-se que a despesa com a Editora IMEPH representou, em termos físicos, o fornecimento de cerca de 600 mil livros, o que torna a conferência e recebimento deste material uma tarefa que requer em algum grau logística, planejamento, treino, pessoal. Não é tarefa para uma pessoa, conforme se conclui que ocorreu pelo atesto do Sr. Rogério Moraes. Dessa forma, fica evidenciado que de fato os livros foram recebidos pelo almoxarifado no período de 10/01 a 23/01/2014 e que o atesto apostado pelo Sr. Rogério Moraes nas notas fiscais, que serviu de base para a liquidação em 23/12/2013, não condiz com a realidade, apenas criando para a Administração Pública uma obrigação (restos a pagar processado) antes do recebimento efetivo do produto. A inscrição indevida em restos a pagar processados, no montante de R\$19.985.493,30, referente à aquisição de livros paradidáticos, permitiu que tais despesas fossem computadas entre as despesas, relativas ao exercício de 2013, destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Em razão de todo exposto, tais despesas devem ser deduzidas quando da verificação do limite constitucional.

“

“6.3. Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino

A partir dos dados do SOFIN, Relatório de Acompanhamento da Execução da Despesa por Subelemento do exercício financeiro de 2013 (f. 1075-1088), verificou-se que o Município apropriou indevidamente na manutenção e desenvolvimento do ensino despesas com estagiários (f. 1082-1083), bolsa escola (f. 1085), fardamento (f. 1079-1080) e despesas de exercícios anteriores (f. 1076).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Cabe mencionar que de acordo com a tabela de códigos de fonte de recursos, anexa ao Orçamento Anual da Prefeitura do Recife no exercício de 2013 (f. 1089), a fonte de recurso com código 112 define os recursos destinados ao complemento do limite constitucional de gastos com a educação. Portanto, as despesas mencionadas não poderiam ter sido apropriadas entre as despesas que utilizam a fonte de recursos código 112, uma vez que não se enquadram entre as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino."

No quadro abaixo, especifico os montantes apropriados indevidamente para as despesas com estagiários, bolsa escola, despesas de exercícios anteriores e fardamento, no exercício de 2013.

Bolsa Escola	339048	10.226.598,00
Fardamento	339030	19.521,00
Estagiários	339039	12.401.580,52
DEA - Despesas de Exercícios Anteriores	319092	229.915,22
Soma 1		22.877.614,74

Somando-se estas despesas ao montante impugnado no item, 6.2 chega-se aos seguintes percentuais:

Despesas Impugnadas		22.877.614,74
Liquidação Indevida		19.985.493,30
Total Impugnado		42.863.108,04
Receita para fins de cálculo	2.460.447.641,05	
Despesas com Educação	709.952.763,18	
- Impugnações	42.863.108,04	
Despesa considerada pela Auditoria	667.089.655,14	
% Aplicado	27,11%	
% Aplicado sem Impugnações	28,85%	

Desta forma, é possível concluir que o município aplicou um montante de R\$ 667.089.655,14, que corresponde a um percentual de 27,11%, cumprindo a exigência de aplicação, contida no *caput* do art. 212 da Constituição Federal (25%).

A defesa contesta o cálculo e requer, preliminarmente, que esta Corte se posicione em definitivo sobre o que entra de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

fato no cálculo dos valores aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino, no que diz respeito às despesas com merenda escolar, bolsa escola, fardamento, estagiários e despesas de exercícios anteriores.

Entendo que esta Decisão deve ser feita pelo Conselho deste Tribunal o mais breve possível, como bem destacou o Conselheiro João Campos, nos autos do Processo TC nº 1300703-8, senão vejamos:

"Sra. Presidente, aproveitando a oportunidade, a título de sugestão, nós poderíamos editar súmula nesse sentido, até mesmo para que os jurisdicionados tenham parâmetros seguros, para que não fique no campo do achismo, ora entra ora não entra, por exemplo: fardamento, há uma apostila do MEC que sugere isso, mas é preciso que esta Corte dite os parâmetros. Então, será uma contribuição muito grande, se editarmos súmula que oriente o jurisdicionado em relação ao bom gasto com educação. Acho que a gente poderia se debruçar sobre isso em uma reunião administrativa, logicamente com a participação fundamental do Ministério Público, para que seja fixada uma orientação segura em relação a esse tema para os jurisdicionados."

No que pese as considerações firmadas acerca da saúde e da educação, exulto ao verificar que a Administração Municipal, no exercício em epígrafe, mostrou-se estrênuo no que tange ao propósito de cumprir os mandamentos constitucionais que fixam percentuais mínimos de aplicação de recursos nas áreas da educação e da saúde. Mesmo expurgando-se todos os valores que suscitam alguma polêmica doutrinal e/ou jurisdicional acerca dos respectivos cálculos, verifiquei que foram aplicados, em ambos os casos, valores superiores aos percentuais mínimos fixados na LEX FUNDAMENTALIS.

Isso posto,

CONSIDERANDO que no presente processo foi realizada auditoria nas contas de governo, compreendendo apenas a verificação de limites legais e constitucionais;

CONSIDERANDO que parte das irregularidades apontadas pela auditoria foi sanada com os argumentos apresentados pela defesa;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal,

Voto pela emissão de **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,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

parágrafos 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

RECOMENDO, 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:

1)Atentar para que se proceda a um levantamento por parte do município no sentido de identificar os principais riscos e dificuldades encontradas na cobrança da dívida ativa, de modo a estabelecer medidas com o objetivo de melhorar seus indicadores e aumentar suas receitas próprias (item 2.2.2);

2)Promover a atualização do Demonstrativo da Dívida Fundada, de maneira que este condiga com a realidade expressa no Balanço Patrimonial (item 2.2.4);

3)Zelar pela confiabilidade das informações contábeis de modo que evidenciem a real situação patrimonial e financeira do município, evitando inconsistência entre os dados constantes na presente prestação de contas, e nos sistemas SAGRES e SISTN (item 2.3);

4)Providenciar para a racionalização do modelo municipal de Assistência Social, adotando as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), em especial quanto ao comando único na execução da despesa com assistência social, evitando a fragmentação desta entre FMAS e IASC (item 5.2.1);

5)Atentar para a situação dos órgãos da administração indireta do Recife, no tocante aos princípios da impessoalidade e da eficiência administrativa, principalmente quanto a (item 5.2):

a) Adotar providências no sentido da realização de concurso público para a Sanear, visto que o quadro de pessoal desta autarquia é composto exclusivamente por cargos comissionados (item 5.2.1);

b) Atentar para a situação da CSURB e CTTU, ambas Sociedades de Economia Mista, mas que não cumprem os requisitos mínimos necessários para ostentarem esta situação, providenciando a conjugação de capital privado ao seu capital social e a constituição deste sob a forma de sociedade anônima (item 5.2.2);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

c) Providenciar para que a EMPREL desenvolva atividades comerciais lucrativas, de forma a justificar sua existência como Empresa Pública (item 5.2.2);

d) Adotar providências para que as entidades da Administração Indireta, especialmente as empresas públicas e sociedades de economia mista, possuam maior autonomia administrativo-financeira (item 5.2.2);

6) Atentar para a reversão dos baixos índices de aprovação na prova Brasil (IDEB), assim como, dos altos índices de reprovação escolar na Cidade do Recife (itens 6.1.2 e 6.1.4);

7) Abster-se de inscrever em restos a pagar processados, despesas que não tenham sido processadas no corrente exercício (item 6.2);

8) Não incluir, para fins de apuração do percentual na manutenção de desenvolvimento do ensino os recursos despendidos com bolsa escola, fardamento escolar, estagiários e despesas de exercícios anteriores, até que o TCE pronuncie-se acerca da matéria (item 6.3);

9) Providenciar a elaboração do Plano Municipal de Saúde (PMS), orientando a gestão do SUS e apresentando as intenções e os resultados a serem buscados no período de quatro anos, expressos em objetivos, diretrizes e metas (item 7.1);

10) Adotar as providências necessárias para o cumprimento das metas do Programa Anual de Saúde - PAS (item 7.1);

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);

12) Providenciar a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), devendo conter um diagnóstico da situação do saneamento básico no município e um plano de ação para a gestão dos serviços públicos a ele relacionados (item 8.1);

13) Providenciar a elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), devendo conter um diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no município e um plano de ação para a sua gestão (item 8.2);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

14) Adotar mecanismos de controle com vistas a garantir o equilíbrio financeiro do RECIFIN, contribuindo assim para o não incremento do passivo financeiro do município;

15) Disponibilizar em meios eletrônicos de acesso público: Prestações de Contas, Parecer Prévio, Versões simplificadas do RGF e RREO, conforme previstos no art. 48 da LRF;

16) Adotar as providências necessárias para divulgação no sítio oficial da Prefeitura na rede mundial de computadores (internet) de todos os repasses ou transferências de recursos financeiros, em atendimento ao art. 8º, § 1º, inciso II da Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei Federal nº 12.527/2011 (item 11.2.1);

17) Adotar as providências necessárias para o tempestivo envio das informações ao SAGRES (item 11.3).

CONSELHEIRO MARCOS LORETO (PRESIDENTE EM EXERCÍCIO):

Acompanho V.Exa., mas queria já fazer o registro deste último ponto colocado por V. Exa. que é a aplicação em educação com todos os expurgos, com todas as glosas que V. Exa. fez, e, ainda, atingindo 27,11%, porque estou aqui há mais de sete anos e nunca vi aqui nesta Casa a Prefeitura do Recife conseguir atingir os 25%.

Toda vez há um debate grande, longo aqui. Foi muito bom esse número porque nós vimos que é possível, sim, atingir os 25% quando se coloca isso como ponto fundamental e prioridade.

Então, acompanho V.Exa.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR (RELATOR):

E, diga-se de passagem, um resgate com todos os rigores, utilizamos nesse caso aqui, sem discutir nenhuma tese, se entra isso, tiramos tudo.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO (PRESIDENTE EM EXERCÍCIO):

Acho muito importante esse número de 27,11%, que acho que a partir daí o Tribunal realmente pode ser mais duro e mais rigoroso em relação a esse número.

Sempre tínhamos uma discussão aqui, não esse número de 25%, da dificuldade de se atingir. E estamos vendo que no primeiro ano de mandato, com todos os problemas, ainda com essa sobra e com todas as glosas, não entrou merenda, fardamento escolar.

Então, só queria fazer esse registro.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR (RELATOR) :

E fazer mais um registro, Sr. Conselheiro, com relação à saúde, embora deixemos aqui a recomendação, a determinação que se utilize o Fundo Municipal de Saúde, foi atingindo 16,27%.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO (PRESIDENTE EM EXERCÍCIO) :

Então, sem dúvida, são importantes esses números para que o Tribunal possa se posicionar de forma até mais rigorosa daqui para frente.

O CONSELHEIRO PRESIDENTE ACOMPANHOU O VOTO DO RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS.

ASF\MLM\ACS