



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

37ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 14/10/2021

**PROCESSO TCE-PE Nº 19100366-9**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO**

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

**EXERCÍCIO:** 2018

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura da Cidade do Recife

### INTERESSADOS:

GERALDO JULIO DE MELLO FILHO

## RELATÓRIO

Prestação de contas de governo, para fins de emissão de parecer prévio, do Sr. Geraldo Julio de Mello Filho, Prefeito da Cidade do Recife no exercício de 2018, em cumprimento ao disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

Foi apresentado o Relatório de Auditoria no doc. 86.

Na Tabela 1b - Limites Constitucionais e Legais, constante no Relatório de Auditoria (doc. 86 - fls. 6 a 7), consta a observância de todos os limites constitucionais e legais.

As irregularidades e deficiências identificadas pela auditoria foram as seguintes:

[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1);

[ID.02] Ausência de reconhecimento oportuno das despesas, acarretando elevados registros de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), os quais são capazes de distorcer resultados fiscais e indicadores econômico-financeiros (Itens 2.2 e 2.3);

[ID.03] Ineficiente controle por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em fonte contábil sem natureza negativa evidenciada no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1);

[ID.04] Balanço Patrimonial do município sem o registro das provisões matemáticas previdenciárias do Plano Financeiro (Recifin), distorcendo o



Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (Item 3.3.1);

[ID.05] Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1);

[ID.06] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4);

[ID.07] Meta fiscal de resultado nominal prevista na LDO não alcançada (Item 5.6).

Além das irregularidades e deficiências relacionadas acima, a auditoria apresentou as seguintes sugestões de determinação e recomendação (doc. 86 - pp. 7 e 8):

Determinações:

1. Aperfeiçoar a previsão da receita na elaboração do Orçamento, estimando-a em valores pertinentes à capacidade de arrecadação municipal, fundamentados nas expectativas de inflação e de crescimento da economia (Item 2.1);
2. Aperfeiçoar os controles contábeis junto aos ordenadores de despesas, em especial na Secretaria de Saúde, visando a reconhecer como despesa orçamentária do exercício os bens recebidos e serviços tomados que se revelem concluídos até o encerramento do próprio exercício, inscrevendo-a em Restos a Pagar, no caso da impossibilidade de seu pagamento, e deixando para processamento como Despesa de Exercícios Anteriores (DEA), no exercício seguinte, em níveis residuais, tão somente os bens e serviços pendentes de recebimento (Itens 2.2 e 2.3);
3. Reverter a tendência de diminuição da despesa municipal com Investimentos, a fim de alocar recursos que viabilizem, entre outros, a construção e reforma de escolas e unidades de saúde, a pavimentação de ruas e avenidas, a conservação de edificações e equipamentos públicos, obras de saneamento e a desobstrução de canais (Item 2.2);
4. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município, em especial, regularizando o saldo negativo de R\$ 70 milhões, da fonte “100 – Recursos Ordinários – Não Vinculados” (Item 3.1);



5. Evidenciar, em notas explicativas do Balanço Patrimonial, os critérios que fundamentaram os registros, no Ativo, de ajustes para perdas da dívida ativa (Item 3.2.1);
6. Reconhecer integralmente o Passivo Atuarial do Recifin e do Reciprev, visando a dar a devida transparência sobre a situação patrimonial do RPPS aos participantes do regime, aos contribuintes e à sociedade na elaboração do Balanço Patrimonial (Item 3.3.1);
7. Acompanhar a regularidade e a tempestividade dos recolhimentos das contribuições previdenciárias e a situação da municipalidade junto aos regimes de previdência, próprio e geral, de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados e pleno gozo dos seus direitos, bem como a garantia ao município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento das metas fiscais (Itens 3.4 e 8.3);
8. Providenciar, para fins de apuração do percentual da Despesa Total com Pessoal, ajuste e republicação dos RGF encaminhados a este Tribunal, de modo que a Receita Corrente Líquida do município seja deduzida, quando for o caso, dos valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal (Item 5.1);
9. Aperfeiçoar as estimativas de receita e despesa primárias, a fim de que a meta fiscal para o resultado primário constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias possa se constituir em um referencial realista para toda a administração pública municipal (Item 5.5);
10. Aperfeiçoar as estimativas sobre a dívida do município, a fim de que a meta fiscal para o resultado nominal constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias possa se constituir em um referencial realista para toda a administração pública municipal (Item 5.6);
11. Aperfeiçoar as premissas atuariais de modo que a projeção da receita previdenciária do Reciprev, já no primeiro ano de estimativa, possa se aproximar de sua efetiva arrecadação (Item 8.1);
12. Encaminhar corretamente os documentos e informações exigidos pela resolução deste Tribunal sobre a apreciação das contas de governo municipal, em especial, em relação à LOA e à LDO (Item 2.1) – não enviadas -, aos créditos adicionais



(Item 2.2) – não totalizados -, aos DRAA (Itens 8.2 e 8.4) – não enviados -, ao parcelamento de contribuições firmado junto ao RPPS (Item 8.3) – com dados inconsistentes.

#### Recomendações:

1. Evitar esforços no sentido de reverter o baixo desempenho das escolas municipais da Cidade do Recife entre as capitais, em especial, o da Escola Reitor João Alfredo, com nota 2,8 no IDEB Anos Iniciais (Item 6);
2. Melhorar a eficiência alcançada com a aplicação dos recursos do contribuinte em Educação, sendo também recomendável que se busque conhecer redes de ensino com melhor desempenho, a fim de elaborar e adotar ações vinculadas à política pública educacional capazes de minimizar a ineficiência da rede municipal de ensino e os problemas relacionados ao desenvolvimento cognitivo dos alunos da rede pública (Item 6);
3. Evitar destinar recursos à manutenção de unidade veterinária e às demais ações ligadas à assistência veterinária enquanto não houver reduzido a mortalidade materna e garantido o pleno atendimento às pessoas acometidas de morbidades que poderão levar a óbitos por neoplasias malignas (câncer *in situ* e câncer invasivo), por doenças isquêmicas do coração ou por doenças cerebrovasculares (Item 7).

Notificado, o Sr. Geraldo Julio de Mello Filho apresentou defesa (doc. 101).

É o relatório.

#### VOTO DO RELATOR

Este processo tem por objeto a emissão de parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas de governo do prefeito pela Câmara de Vereadores, competência conferida ao Tribunal de Contas na forma estabelecida pelos artigos 31, §§ 1º e 2º, e 71, I, c/c o art. 75 da Constituição Federal. Não se deve confundir com a competência conferida no art. 71, II, da Constituição Federal de julgamento pelos Tribunais de Contas das contas de gestão dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, nas quais o Prefeito, dependendo da forma de sua atuação, pode ser inserido.

As contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da Federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa,



revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, a educação e com pessoal.

Passo à análise individualizada por item a fim de avaliar a procedência a respeito de cada uma das irregularidades apontadas pela auditoria.

**[ID.01] LOA com receitas superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1)**

Com relação às receitas superestimadas, a auditoria registrou que a Lei Municipal nº 18.433/2017 (doc. 77) estimou a receita em R\$ 6.058.000.000,00, mas foram arrecadados apenas 70,69% deste valor (R\$ 4.974.533.102,89).

Relatou a auditoria que as receitas com pior desempenho de arrecadação foram as receitas de capital, revelando que o aperfeiçoamento da estimativa de receitas deve centrar seus esforços sobre essa categoria.

Apontou que foi revertido o distanciamento acentuado entre a previsão e a arrecadação da receita que se observava em anos anteriores, sinalizando que a necessidade de reavaliação da metodologia de cálculo empregada quando da elaboração do orçamento precisa continuar se aperfeiçoando. E que, caso contrário, poderá comprometer a capacidade de planejamento das políticas públicas.

Verificou a auditoria que, no processo de prestação de contas do exercício de 2016, o Prefeito, em sua defesa, arguiu sobre a situação crítica das finanças do país, vivida em 2015 e 2016. Acrescentou que, mesmo elaborando a LOA num cenário econômico de recessão, que desacelerou a arrecadação anual entre os anos de 2015-2017, a LOA 2018 estimou um aumento de arrecadação da receita do Tesouro para o patamar de R\$ 4,8 bilhões, o qual se revela incapaz de ser justificado.

De acordo com a auditoria, a Receita Corrente foi estimada em R\$ 3.855.467.000 para o exercício de 2018 (doc. 77, p. 56), correspondendo a uma variação de 10% em relação ao esperado para o ano anterior, que foi R\$ 3.490.665.652 (doc. 77, p. 52). Enquanto a Receita de Capital foi estimada em R\$ 997.294.500 (doc. 77, p. 62), equivalente a uma variação de 4.000% em relação ao esperado para 2017, que foi R\$ 23.220.011 (doc. 77, p. 55).

Acrescentou, ainda, que as receitas acima possuem em comum o fato de não dependerem do esforço de arrecadação da Prefeitura da Cidade do Recife, mas de outras unidades da federação.

Salientou a auditoria que o art. 12 da LRF impõe que a metodologia de cálculo e premissas utilizadas nas projeções das receitas e,



consequentemente, na fixação das despesas sejam baseadas em critérios técnicos e legais que reflitam valores próximos à realidade da execução orçamentária, impedindo que previsões subestimadas ou superestimadas acarretem incertezas e/ou frustrações no tocante ao desenvolvimento das ações administrativas, as quais ficam sensivelmente prejudicadas, além de comprometerem a política fiscal do município.

Segundo a auditoria, na LOA 2018 há um registro que aponta para a utilização do art. 12 da LRF apenas para justificar a estimativa da receita tributária da Cidade do Recife (doc. 77, p. 101).

Registrou, ainda, que a previsão das receitas tributárias se deu por indicadores oficiais e pelo comportamento da arrecadação em anos anteriores, não há elementos que indiquem que essas mesmas referências foram usadas para estimar as “Receitas do Tesouro”.

No caso da previsão das “Receitas do Tesouro”, ficou demonstrada uma estimativa de arrecadação completamente fora de contexto e desarrazoada, para a qual é estabelecida uma expectativa de incremento exagerada, de 38%, uma vez que se registra que a receita total saltaria de um patamar de R\$ 3,5 bilhões (arrecadação provável em 2017) para R\$ 4,8 bilhões (previsão para 2018).

Entendeu a auditoria que as estimativas de receita da LOA 2018 apresentaram-se fora de um critério de razoabilidade, não correspondendo à real capacidade de arrecadação da Cidade do Recife.

A auditoria sugeriu a seguinte determinação:

- “Aperfeiçoar a previsão da receita na elaboração do Orçamento, estimando-a em valores pertinentes à capacidade de arrecadação municipal, fundamentados nas expectativas de inflação e de crescimento da economia (Item 2.1)”

A defesa (doc. 101 - pp. 3 a 16) alegou, em síntese, que:

- Embora a metodologia utilizada pela LOA 2018 seja de agregar todas as receitas previstas como “Receitas do Tesouro”, suas classificações e origens possuem naturezas distintas e merecem interpretação e tratamento diferenciados entre si;
- Tanto as receitas arrecadadas (tributos municipais), que são de gestão própria e direta dos municípios, quanto às receitas de transferências, que dependem diretamente de repasse federal ou estadual compõem o quadro demonstrativo das “Receitas do Tesouro”;
- No que diz respeito às fontes de receitas advindas das operações de crédito e convênios firmados com a União e o Estado, essas são diretamente atingidas por eventuais restrições de aval do Senado Federal para operações de crédito e, ainda, contingenciamentos



orçamentários da União e do Estado para as transferências voluntárias, cabendo ao Município pleiteá-las e estar apto a recebê-las, embora a ele não caiba a decisão quanto à anuência do Governo Federal ou Estadual para sua efetiva realização;

- A estratégia da gestão municipal para alavancar sua capacidade de investimento foi estruturada a partir da contratação de operações de crédito;
- Para que seja possível aos Estados, Distrito Federal e Municípios contratar operações de crédito com instituições financeiras nacionais ou internacionais, estes devem enviar ao Ministério da Economia, previamente à contratação, um Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL), nos termos do art. 32 da LRF e da Resolução do Senado Federal nº 43/2001;
- A Secretaria do Tesouro Nacional realiza a análise do PVL e emite um parecer de deferimento, caso o ente se enquadre nos limites e condições legais, cuja análise é de sua competência (operações com aval da União). Essa tramitação é registrada no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios, o SADIPEM;
- O processo de contratação de uma operação pode tramitar em outros órgãos públicos que, inclusive, pode não conceder a autorização ou até encaminhar o pedido de volta à STN para análise adicional, o que implicaria uma mudança de status da operação de "deferida" para "em tramitação";
- Além de toda a tramitação para cumprimento dos requisitos, existem dois limites definidos pelo Conselho Monetário Nacional, a serem observados pelas instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central para contratação de operações de crédito com os órgãos e entidades do setor público. O primeiro para operações com aval da União e o segundo para operações sem aval da União. Além disso, ainda que a operação tenha sido aprovada em todas as instâncias, não há certeza de que haverá a contratação, visto que a instituição financeira tem a prerrogativa de desistir da operação;
- Embora as operações sejam acertadas com as instituições financeiras internas e externas e o Município do Recife esteja plenamente enquadrado em todos os requisitos técnicos exigidos, ainda existe, por parte do Governo Federal, uma política de contingenciamento não apenas dos avais a serem concedidos, mas do montante total de operações de crédito também sem aval, de modo a compensar o déficit das contas nacionais com o superávit dos governos subnacionais, o que seria mitigado a cada empréstimo concedido;



- As receitas de operações de crédito e convênios dependem diretamente dos contratos firmados e da expectativa de contratação. E os créditos recebidos em um exercício não definem necessariamente ou determinam quanto será recebido no ano seguinte;
- A Prefeitura do Recife, adota, por procedimento, a prática de incluir como receita, toda operação de crédito contratada e a contratar, a fim de assegurar a legalidade e celeridade do processo de execução dos créditos, já que, na ausência de previsão orçamentária, seria necessária abertura de créditos adicionais do tipo especial;
- A aprovação de uma lei específica autorizando a inclusão dos créditos orçamentários não previstos implicaria, com certeza, o atraso da execução das despesas planejadas com esses recursos;
- É procedimento interno o bloqueio dos créditos orçamentários de todas as fontes de recurso de operações de créditos e convênios, por meio do sistema SOFIN, desde a abertura do exercício financeiro. Essas fontes só são liberadas no momento do efetivo registro da correspondente receita;
- Esse procedimento protege as contas públicas dos riscos inerentes à execução de despesas sem o respectivo lastro financeiro previsto, assegurando a manutenção do equilíbrio entre as receitas auferidas e as despesas executadas;
- Não cabe então falar em "superestimativa de receitas" quando se trata de operações de crédito e convênios, pois a sua previsão denota zelo pela eficiência e, nunca, uma superestimativa;
- Para avaliar se as projeções de receitas foram efetivamente superestimadas, deve-se excluir as receitas referentes às operações de crédito e às transferências voluntárias;
- Excluindo-se do detalhamento das receitas aquelas sobre as quais não há governança por parte da gestão municipal, ou seja, as advindas das transferências de convênio e operações de crédito, tem-se uma nova perspectiva, mais fidedigna da relação entre receita prevista x realizada da ordem de 97,12%;
- A suposta alegação, feita pela equipe de auditoria, de não ser observado para as operações de crédito e celebração de convênios o art.12 da LRF, não encontra razoabilidade com o texto legal e se traduz em interpretação equivocada;
- Percebe-se da leitura atenta do art. 12 da LRF que não existe uma determinação única para a projeção das receitas com base em série histórica e desempenho passado. O referido artigo pede que sejam



considerados a inflação e o crescimento econômico, mas usa o conectivo “ou”, que significa “alternativamente”, qualquer outro fator relevante;

- As projeções constantes da LOA atendem ao disposto no art.12 da LRF, havendo o legislador previsto a possibilidade utilizada pelo Município, a existência de receitas que não podem ser previstas pela simples projeção de séries históricas com base em expectativas de crescimento econômico e inflação. Existem sim outras situações e estas estão previstas no referido artigo;
- As previsões de operações de crédito e convênio, ainda não celebrados, cujos créditos orçamentários ficam bloqueados até o efetivo ingresso das receitas que os lastreiam, não devem ser consideradas em hipótese alguma como havendo permitido o endividamento do município ou ainda como descumprimento do artigo 12 da LRF.

Quanto à determinação sugerida pela auditoria, a defesa (doc. 101 - p. 43) argumentou, em suma que:

- O Município já atende integralmente às disposições legais, em especial ao art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual determina expressamente que as previsões de receita devem levar em consideração a “variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante”;
- A recomendação de aperfeiçoar a previsão com base nas “expectativas de inflação e de crescimento da economia”, como propõe o Relatório de Auditoria, já é algo realizado pelo Município do Recife;
- O ente municipal vem apresentando um crescimento no grau de acerto e previsibilidade da LOA, alcançando, em 2018, a ordem de 97,12% na relação entre “receita prevista x receita realizada” sob a correta análise do detalhamento das receitas excluindo-se aquelas sobre as quais não há governança por parte da gestão municipal, a exemplo das advindas das transferências de convênio e operações de crédito.

As alegações da defesa são razoáveis e podem ser acolhidas.

A previsão das receitas de capital é indiscutivelmente mais difícil de ser concretizada do que a das receitas correntes.

No caso, a previsão das receitas correntes foi bastante próxima da execução.

Seria condenável a prática de valer-se das receitas de capital superestimadas como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais baseados em autorização genérica na lei orçamentária (o art. 7º da LOA autorizou previamente a abertura de créditos suplementares até o limite de



15% do valor da despesa fixada), desvirtuando o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo.

Reforça essa preocupação o fato de o art. 8º da LOA autorizar a não contabilização no limite dos 15% dos créditos que tenham como fontes os recursos provenientes de operações de crédito, transferências voluntárias e convênios a fundo perdido.

Todavia, não consta e a auditoria não apontou que tal fato tenha ocorrido.

**[ID.02] Ausência de reconhecimento oportuno das despesas, acarretando elevados registros de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), os quais são capazes de distorcer resultados fiscais e indicadores econômico-financeiros (Itens 2.2 e 2.3)**

De acordo com a auditoria, há um histórico de deficiência nos registros orçamentários da despesa que proporciona o lançamento de significativas despesas em DEA.

Analisando a Consolidação Geral da Despesa por Natureza (doc. 20), a auditoria verificou que, em 2018, foram realizadas significativas despesas como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA).

Relatou a auditoria que, em 2017, houve um superávit de R\$ 209 milhões, contudo, em 2018, a DEA chegou a mais de R\$ 260 milhões, segundo maior valor da série histórica, situação que reverteria em déficit aquele resultado.

Acrescentou que, em 2018, houve um superávit de R\$ 115 milhões, contudo, em 2019, a DEA chegou a mais de R\$ 220 milhões, situação que mais uma vez reverteria em déficit aquele resultado.

Segundo a auditoria, o município tem adotado um comportamento de não reconhecer oportunamente uma significativa parcela de seus compromissos, “carregando-os” para o exercício futuro, num nível que ultrapassa a linha limítrofe que define uma execução orçamentária como superavitária ou deficitária, e por isso o resultado orçamentário superavitário de R\$ 115 milhões, em 2018, deve ser interpretado com cautela.

Entendeu a equipe técnica que a contabilidade municipal não tem conseguido acompanhar o fluxo de realização das despesas, postergando seus registros. E que o volume de despesas não contabilizadas oportunamente não é residual, e sim significativo.

Completo a auditoria afirmando que “deixar para processar o empenho da despesa no exercício seguinte, sob a forma de DEA, quando efetuado em volumes expressivos, além de impactar a perda de consistência e utilidade de resultados contábeis, a exemplo do resultado orçamentário aqui analisado, pode configurar alteração artificial em indicadores fiscais (despesa total com pessoal, dívida, resultado primário etc.)”.



Concluiu a auditoria que “indicadores contábeis e fiscais inconsistentes podem vir a comprometer, por exemplo, a avaliação de agentes de financiamento para concessão de empréstimos”.

Por fim, a auditoria sugeriu a seguinte determinação:

- “Aperfeiçoar os controles contábeis junto aos ordenadores de despesas, em especial na Secretaria de Saúde, visando a reconhecer como despesa orçamentária do exercício os bens recebidos e serviços tomados que se revelem concluídos até o encerramento do próprio exercício, inscrevendo-a em Restos a Pagar, no caso da impossibilidade de seu pagamento, e deixando para processamento como Despesa de Exercícios Anteriores (DEA), no exercício seguinte, em níveis residuais, tão somente os bens e serviços pendentes de recebimento (Itens 2.2 e 2.3)”

Os argumentos da defesa (doc. 101 - pp. 16 a 17) foram, em síntese, os seguintes:

- A crise pela qual atravessou o Estado brasileiro foi a pior dos últimos 102 anos, com dois PIBs negativos consecutivos e três, até 2019, considerados PIBs neutros – equivalentes a PIB negativos;
- As despesas necessárias com saúde, educação e prestação de serviços sociais precisaram ser ampliadas. É que, diante deste cenário de estagnação das receitas, em meio a uma crise econômica instaurada, aos Municípios resta arcar com a conta do aumento das demandas básicas da população tais como saúde, educação, assistência social, limpeza urbana, etc;
- Os serviços privados tornam-se cada vez mais inacessíveis à população levando ao aumento da procura pelos serviços públicos, obrigando os prefeitos a uma gestão fiscal rigorosa para garantir a prestação de serviços de qualidade apesar do incremento na demanda, a exemplo do movimento de migração de alunos da rede privada de ensino para a rede pública, bem como de usuários da rede privada de saúde para atendimento na rede pública;
- Sendo o município quem tem atribuição, dentro do pacto federativo, de prestar a imensa maioria dos serviços diretos à população, em tempos de recessão a despesa municipal tende a aumentar acima da média e a gestão precisa ser criativa para diminuir a conta sem, no entanto, diminuir os serviços prestados;
- Diante deste cenário de estagnação econômica que perdura no País há 05 anos, restou inevitável a geração de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA em patamares acima daqueles normalmente aceitos, não comprometendo o regular fluxo de pagamentos dos exercícios subsequentes, motivo pelo qual se refuta a presente alegada irregularidade.



Em relação à determinação sugerida pela auditoria, a defesa (doc. 101 - p. 44) apresentou o seguinte argumento:

- O cenário de estagnação econômica que perdura no País há 05 anos, restou inevitável a geração de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA em patamares acima daqueles normalmente aceitos, não comprometendo o regular fluxo de pagamentos dos exercícios subsequentes, motivo pelo qual se refuta a presente sugestão de Determinação.

O art. 37 da Lei nº 4.320/64 menciona que “as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

O Código de Administração Financeira do Município do Recife, instituído pela Lei Municipal nº 14.512/83, tratou das Despesas de Exercícios Anteriores em seu art. 29, *in verbis*:

Art. 29 Poderão ser pagas por dotação para Despesas de Exercícios Anteriores, constantes dos Quadros de Detalhamento das Despesas das Unidades Orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

§ 1º As dívidas de que tratam este artigo compreendem as seguintes categorias;

I - despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-los e que não tenham sido processados na época própria;

II - despesas de restos a pagar com prescrição interrompida, desde que o crédito tenha se convertido em renda;

III - compromisso reconhecido pela autoridade, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria, ou não apresenta esta, saldo no respectivo exercício, mas que possa ser atendido em face da legislação.

§ 2º São competentes para reconhecer as dívidas de exercícios anteriores os titulares de unidades orçamentárias, salvo as previstas no item III do parágrafo anterior, que serão reconhecidas pelo Secretário Municipal ao qual esteja subordinada a Unidade Orçamentária responsável pela dívida. (...)

De fato, a DEA está prevista como dotação orçamentária e uma de suas possibilidades de utilização corresponde exatamente ao pagamento de despesas não processadas nos exercícios anteriores. Contudo esses valores não costumam e não devem ser expressivos.

Se essa alternativa de utilização da DEA passa a ganhar relevância financeira, compete às autoridades tomarem medidas de gestão para corrigir



a falha, sem prejuízo de apurar as responsabilidades administrativas dos agentes que por acaso tenham negligenciado no regular e tempestivo processamento da despesa.

A deficiência apontada pela auditoria, conforme jurisprudência deste Tribunal, não constitui motivo para a rejeição das contas, sendo passível de determinação.

**[ID.03] Ineficiente controle por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em fonte contábil sem natureza negativa evidenciada no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1)**

Analisando as contas do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial (doc. 6), a auditoria observou um saldo negativo de R\$ 70.612.275,30 da fonte “100 – Recursos Ordinários – Não Vinculados”. De acordo com a auditoria o fato revela ineficiência no controle contábil da respectiva fonte/aplicação de recursos.

Acrescentou a auditoria que sobre essa situação não foram apresentadas justificativas em notas explicativas. E que o deficiente controle contábil por fonte/destinação de recursos também possibilitou inscrição de Restos a Pagar com insuficiência de caixa, conforme narrado no Item 5.4 do relatório de auditoria.

Por fim, a auditoria sugeriu a seguinte determinação:

- “Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município, em especial, regularizando o saldo negativo de R\$ 70 milhões, da fonte “ 100 – Recursos Ordinários – Não Vinculados” (Item 3.1)”.

As alegações da defesa (doc. 101 - pp. 18 a 23) foram, em suma, as seguintes:

- O controle por fonte/aplicação dos recursos públicos tem sede legal na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que, em seu art. 50, inciso I, estabelece que a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;
- O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (7ª edição) tornou obrigatória, em seu item 4.1, parte V, a apresentação de quadro de superávit/déficit financeiro no Balanço Patrimonial;



- É obrigação do ente público apresentar quadro do Superávit/Déficit Financeiro no bojo de seu Balanço Patrimonial, o que vem sendo completamente cumprido pelo Município do Recife;
- Consta na página 33 do próprio Relatório de Auditoria que “O Balanço Patrimonial consolidado da Cidade do Recife contém o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, em obediência ao previsto no MCASP”;
- A própria equipe de auditoria reconheceu que o Município vem obedecendo às disposições do MCASP referentes ao tema em comento;
- O ponto levantado no documento apenas diz respeito à ausência de nota explicativa relativa ao déficit apresentado na fonte 100 – Recursos Ordinários – Não Vinculados, o que pretensamente revelaria ineficiência no controle contábil da respectiva fonte/aplicação de recurso, nas palavras do relatório de auditoria;
- O próprio Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público prevê a situação de serem apresentadas fontes deficitárias, não ocorrendo neste caso qualquer anormalidade, tendo em vista que o superávit /déficit será apurado levando em conta todas as fontes disponíveis do ente analisado. Este é o caso, exercício de 2018, do quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Município do Recife, superávit financeiro total de R\$ 1.670.206.322,98 e apresentação de déficit financeiro pontual na fonte 100 – Recursos Ordinários – Não Vinculados no montante de R\$ 70.612.275,30;
- A situação não afronta nenhum tópico do MCASP e não tem condão de significar qualquer ineficiência de controle contábil, tendo em vista se tratar de fato previsto e aceito pelas normas de contabilidade do setor público;
- No MCASP não há uma obrigação em apresentar notas explicativas dos itens previstos no Balanço Patrimonial, o que há é uma recomendação no sentido de que sejam elaboradas notas explicativas para um grupo específico de conta, dentre os quais não se insere o quadro do Superávit/Déficit Financeiro;
- Não há por parte do Manual sequer recomendação quanto à apresentação de notas explicativas do Balanço Patrimonial que trate do déficit financeiro apurado de fonte específica;
- Não houve qualquer ineficiência por parte do Município no controle contábil de qualquer fonte de recurso, uma vez que todas as normas aplicadas ao tema em questão foram cumpridas, não tendo o déficit



pontual de fonte específica o condão de desabonar o controle contábil exercido, sendo esta situação inclusive prevista e permitida pelo MCASP;

- O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público não exige e muito menos recomenda a elaboração de notas explicativas nos casos de déficit financeiro apurado em determinada fonte, não podendo ser, portanto, levantada tal interpretação para penalizar as demonstrações apresentadas pelo Município.

No tocante à determinação sugerida pela auditoria, a defesa (doc. 101 - pp. 47 a 48) argumentou o seguinte:

- Não há qualquer ineficiência ou irregularidade por parte do Município no controle contábil de qualquer fonte de recurso;
- É descabida a presente sugestão de determinação quanto ao seu aprimoramento sob a perspectiva da suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, tendo em vista que o déficit pontual de fonte específica não tem o condão de desabonar o controle contábil realizado, o qual inclusive tem previsão prevista e permitida pelo MCASP;
- O déficit financeiro pontual na fonte “100 – Recursos Ordinários – Não Vinculados” no montante de R\$70.612.275,30 não invalida o controle contábil realizado, uma vez que o superávit/déficit será apurado levando em conta todas as fontes disponíveis do ente analisado, tendo o exercício de 2018 apresentado um superávit financeiro total de R\$1.670.206.322,98, em perfeita obediência à previsão de controle estipulada pelos ditames legais.

Quanto ao controle por fonte/aplicação de recursos, entendo que o fato relatado pela auditoria não constitui indicativo de deficiência no controle contábil, visto que se encontra consignado no mesmo ponto do relatório de auditoria (doc. 86 - p. 34) terem sido apresentadas as receitas e despesas “de forma detalhada, de modo a evidenciar o controle contábil por fonte /destinação dos recursos, discriminando as fontes ordinárias e vinculadas de receitas e suas respectivas aplicações em despesas, em obediência ao previsto no MCASP”. Ineficiência haveria se o serviço contábil não evidenciasse todas as contas de forma correta, ou seus saldos não refletissem todos os fatos que devam ser objeto de registro, o que, a toda evidência, não foi o caso.

O fato de existir fonte deficitária indica mais para falha de planejamento e de busca de similaridade entre arrecadação e geração de despesas do que propriamente para um problema de controle contábil.

A alegação da defesa de que o MCASP não prevê a obrigatoriedade de notas explicativas no presente caso deve ser acatada.



Contudo, continua pertinente a determinação sugerida pela auditoria, qual seja:

“Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município, em especial, regularizando o saldo negativo de R\$ 70 milhões, da fonte “ 100 – Recursos Ordinários – Não Vinculados””.

**[ID.04] Balanço Patrimonial do município sem o registro das provisões matemáticas previdenciárias do Plano Financeiro (Recifin), distorcendo o Passivo Não Circulante e comprometendo o Princípio Contábil da Evidenciação (Item 3.3.1)**

**[ID.05] Balanço Patrimonial do município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1)**

Segundo a auditoria, uma das principais informações que evidenciam a real situação patrimonial e financeira do RPPS, como entidade contábil, refere-se ao seu passivo atuarial, isto é, o registro das reservas matemáticas previdenciárias.

Relatou a auditoria que a provisão matemática previdenciária ou reserva matemática é o valor monetário que designa os compromissos do RPPS em relação aos seus participantes em determinada data, ou seja, representa a “reserva garantidora” necessária para honrar os compromissos assumidos pelo RPPS ao criar o regime. E a evidenciação do passivo atuarial permite ao usuário da informação contábil concluir sobre a capacidade do governo municipal de arcar com suas obrigações financeiras e previdenciárias futuras.

Apontou a auditoria que, no Balanço Patrimonial consolidado da Cidade do Recife (doc. 06) e no Balanço Patrimonial do seu RPPS (doc. 35), consignaram, no grupo do Passivo Não Circulante, subgrupo Provisões a Longo Prazo, o valor de R\$ 1.977.989.634,24, dos quais, segundo registro em notas explicativas, R\$ 1.940.677.695,02 referem-se à conta Provisões Matemáticas Previdenciárias. Porém, não há detalhamento em nota explicativa de como foram calculadas as referidas provisões.

De acordo com a auditoria, as provisões matemáticas previdenciárias deveriam evidenciar o Passivo Atuarial, grandeza que corresponde à diferença (negativa) entre compromissos previdenciários futuros e receitas esperadas no mesmo período. É, portanto, um encontro de contas, feito de início extracontabilmente, entre receitas e despesas previstas no futuro.

Acrescentou a auditoria que, de acordo com o DRAA 2019, ano-base 2018, referente à avaliação atuarial elaborada em 24/01/2019 (doc. 80), o registro



das provisões matemáticas previdenciárias deveria consignar um valor bem superior aos R\$ 1,94 bilhão contabilizados, havendo uma considerável distância entre o que demonstraram os cálculos atuariais.

Segundo a auditoria, a contabilidade desprezou praticamente *in totum* o impacto das provisões do Plano Financeiro no resultado patrimonial do município, deixando de reconhecer no Passivo Não Circulante R\$ 10 bilhões. E que, contabilmente, isto significa que o Patrimônio Líquido municipal em vez de ser positivo em R\$ 3 bilhões (doc. 6) é negativo em R\$ 7 bilhões.

Por fim, a auditoria sugeriu que seja feita a seguinte determinação:

- “Reconhecer integralmente o Passivo Atuarial do Recifin e do Reciprev, visando a dar a devida transparência sobre a situação patrimonial do RPPS aos participantes do regime, aos contribuintes e à sociedade na elaboração do Balanço Patrimonial”.

A defesa (doc. 101 - pp. 23 a 30) argumentou, em síntese:

- O relatório de auditoria se valeu do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA, anexo III da avaliação atuarial, documento inserido no item 30 das prestações enviadas pelos Fundos Previdenciários municipais;
- No mesmo documento utilizado pelo relatório de auditoria (avaliação atuarial), consta o anexo I intitulado de Provisões Matemáticas Previdenciárias, que apresenta como resultado final para tais provisões o montante de R\$ 1.940.871.046,82;
- Foi registrado no Balanço Patrimonial do Município o montante de R\$ 1.977.989.634,24 na conta Provisões de Longo Prazo, dos quais R\$ 1.940.871.046,82 referem-se às Provisões Matemáticas Previdenciárias de Longo Prazo dos Fundos previdenciários, conforme detalhado na nota explicativa 4, Classe 2, do Balanço Patrimonial municipal;
- O relatório de auditoria utilizou o anexo indevido da avaliação atuarial para verificação da reserva matemática que deveria constar no Balanço Patrimonial do Município;
- Ao considerar equivocadamente o resultado atuarial do Fundo Financeiro (- R\$ 10.091.788.807,35) contido na DRAA como sinônimo de Provisões Matemáticas Previdenciárias, o relatório de auditoria desconsidera as contas que registram a cobertura da insuficiência financeira a ser realizada pelo Município;
- O relatório de auditoria desconsiderou de forma equivocada o montante de R\$ 10.091.788.807,35 referente à cobertura financeira a ser realizada pelo município no Fundo Financeiro, que, de acordo com



o plano de contas dos fundos previdenciários, deve ser subtraído para se chegar às provisões matemáticas previdenciárias;

- Houve confusão por parte do Relatório de Auditoria entre os relatórios previdenciários apresentados na avaliação atuarial dos fundos previdenciários municipais, tendo em vista que, para se chegar à conclusão equivocada ora combatida, a Auditoria considerou as informações constantes na DRAA, quando deveria considerar o Relatório próprio das Provisões Matemáticas Previdenciárias (anexo I da avaliação atuarial, documento inserido no item 30 das prestações enviadas pelos Fundos Previdenciários municipais);
- As provisões matemáticas previdenciárias do plano Financeiro (RECIFIN) foram devidamente registradas no Balanço Patrimonial do Município, não havendo que se falar, portanto, em distorção do Passivo Não Circulante na demonstração contábil em questão, muito menos em comprometimento do Princípio Contábil da Evidenciação nos relatórios contábeis municipais;
- Seguindo a recomendação contida no MCASP (7ª edição, página 394), no Balanço Patrimonial do Município (Nota IV – Passivo Não Circulante da Classe 2 - Passivo do Doc. 06 – PC2018), consta detalhamento da composição da provisão de longo prazo, evidenciando se tratar de provisões matemáticas previdenciárias;
- O MCASP não estabeleceu qualquer exigência quanto à demonstração da memória de cálculo das reservas matemáticas em nota explicativa do Balanço Patrimonial;
- O demonstrativo das reservas matemáticas faz parte da Prestação de Contas dos Fundos Previdenciários, tendo sido apresentado, no bojo da cópia da avaliação atuarial, documento inserido no item 30 das prestações enviadas.

Em relação à determinação sugerida pela auditoria, a defesa (doc. 101 - pp. 50 a 51) alegou que:

- Refuta-se a presente sugestão de Determinação que se fundamenta no objetivo de “dar a devida transparência” sobre a situação patrimonial do RPPS;
- A fundamentação para tal sugestão surge a partir de uma premissa equivocada, a qual se baseou em documento indevido da avaliação atuarial para verificação da reserva matemática que deveria constar no Balanço Patrimonial do Município;
- Como dito anteriormente, o Relatório de Auditoria desconsiderou de forma equivocada o montante de R\$ 10.091.788.807,35 referente à cobertura financeira a ser realizada pelo município no Fundo Financeiro, que, de acordo com o plano de contas dos fundos



previdenciários, deve ser subtraído para se chegar às provisões matemáticas previdenciárias;

- Tal desarrazoado entendimento daria a falsa impressão de inconsistência ou pouca transparência sobre a situação patrimonial do RPPS. O que não é o caso, haja vista que o município do Recife propõe e executa ações que desenvolvem e executam claramente a transparência pública no serviços da administração pública municipal;
- Não há que se falar em distorção do Passivo Não Circulante na demonstração contábil em questão, muito menos em comprometimento do Princípio Contábil da Evidenciação nos relatórios contábeis municipais, atendendo prontamente a transparência aos participantes do regime, aos contribuintes e à sociedade.

Em princípio temos que as provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo compreendem os passivos de prazo ou de valor incertos, relacionados a futuros benefícios previdenciários a serem pagos aos contribuintes, com probabilidade de ocorrerem no longo prazo.

Analisando a documentação anexada pela defesa (docs, 102 e 104), temos que as alegações da defesa quanto às provisões matemáticas apuradas na avaliação atuarial e demonstradas no Anexo I do Relatório de Avaliação Atuarial de 24 de janeiro de 2019, relativamente à data-base 31/12/2018, são razoáveis e merecem ser acolhidas.

No que concerne à ausência de detalhamento nas notas explicativas do Balanço Patrimonial de como foram calculadas as provisões matemáticas, os argumentos da defesa devem ser acolhidos, pois o MCASP (7º Edição - p. 394) não exige o detalhamento de como foram calculadas as referidas provisões, apenas recomenda o detalhamento das contas.

#### **[ID.06] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio (Item 5.4)**

A partir de informações apresentadas na prestação de contas, especificamente no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF de encerramento do exercício - doc. 13), a auditoria elaborou as tabelas 5.4a e 5.4b constantes à fl. 60 do relatório de auditoria (doc. 86), que sintetizam a situação dos Restos a Pagar e da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo ao final do exercício de 2018.

Ao comparar o saldo da “Disponibilidade de Caixa Bruta” por grupo de recursos com as “Demais obrigações financeiras” e com os “Restos a Pagar Processados do exercício”, a auditoria verificou que a disponibilidade de R\$ 6.663.243,89, em recursos não vinculados, já não era suficiente para suportar as obrigações financeiras, de R\$ 64.219.323,91. Em consequência,



concluiu que a inscrição de R\$ 26.766.451,00 em Restos a Pagar processados de recursos não vinculados ao final de 2018 não foi respaldada por recursos suficientes.

Quanto aos recursos não vinculados, aponta a auditoria que os Restos a Pagar processados e as demais obrigações financeiras (depósitos e consignações) somavam cerca de R\$ 90 milhões ao final do exercício, enquanto a disponibilidade de caixa bruta era de pouco mais de R\$ 6 milhões. Concluindo que, em 2018, houve a inscrição de Restos a Pagar processados sem disponibilidade de caixa em relação aos recursos não vinculados, caracterizando o desequilíbrio fiscal do Poder Executivo municipal.

Em relação aos recursos vinculados, verificou a auditoria que também não foram deixados recursos vinculados suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar processados das fontes específicas “Recursos Destinados ao RPPS - Plano Previdenciário” e “Recursos Destinados ao RPPS - Plano Financeiro” ao encerrar o exercício de 2018.

Por fim, concluiu a auditoria que a inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte. E acrescentou que, quando extrapolado o limite de inscrição de Restos a Pagar, o ente ficará impedido de receber transferências voluntárias, exceto as relativas a ações de educação, saúde e assistência social (LRF, artigo 25, § 1º, inc. IV, alínea c, e § 3º).

As alegações da defesa (doc. 101 - pp. 30 a 40) foram, em suma, as seguintes:

- Apesar de o Município do Recife, ao final do exercício de 2018, não dispor dos recursos financeiros para cobertura dos Restos a Pagar, tais compromissos foram devidamente quitados no exercício de 2019;
- Do valor de R\$ 26.766.451,00 inscritos em Restos a pagar de 2018, no exercício de 2019 foi paga a importância de R\$ 26.370.851,83, representando um percentual de 98,52% do montante da inscrição. O restante, no valor de R\$ 395.599,17, foi cancelado no exercício de 2019;
- O Município do Recife vem se empenhando em diminuir o montante de inscrição de Restos a Pagar dos recursos não vinculados;
- No exercício de 2018 foi inscrito o segundo menor volume de Restos a Pagar de recursos não vinculados da série histórica, representando uma redução de 82,51% em relação a 2013. O que demonstra todo o esforço municipal no sentido de reduzir gradativamente o montante inscrito em Restos a pagar;



- Os recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social não foram contabilizados na disponibilidade bruta de caixa do relatório em questão, uma vez que estavam depositados em conta separada e aplicados seguindo as condições de mercado;
- O Fundo Previdenciário – RECIPIREV encerrou o exercício com o saldo de R\$ 1.933.190.048,08 na conta de investimentos e aplicações temporárias a curto prazo, conforme se verifica do Balanço Patrimonial da unidade previdenciária apresentado em sua Prestação de Contas de 2018;
- Houve a inscrição de restos a pagar no exercício de 2018 no montante de R\$ 313.650,55;
- Assim como ocorreu nos recursos não vinculados, os Restos a Pagar inscritos em 2018 referentes aos fundos previdenciários municipais foram devidamente quitados no exercício de 2019;
- Do valor de R\$ 313.650,55 inscritos em Restos a pagar de 2018, no exercício de 2019 foi paga a importância de R\$ 299.780,35, representando um percentual de 95,58% do montante da inscrição. O restante, no valor de R\$ 14.870,20, foi cancelado no exercício de 2019;
- Mesmo diante de um cenário de retração econômica nacional, a gestão municipal obteve êxito progressivo, reduzindo expressivamente sua inscrição de Restos a Pagar no período de 2013 a 2018;
- Houve o pagamento de 98,52% e cancelamento de 1,48% do montante inscrito sem qualquer comprometimento da saúde fiscal do Município e além disso não há qualquer dispositivo legal que enquadre a situação, ocorrida em 2018, como irregular;
- A vedação expressa na Lei de Responsabilidade Fiscal diz respeito ao exercício financeiro correspondente ao final de mandato do titular do Poder em questão, que não é o caso do ano de 2018;
- O Relatório de auditoria invoca erroneamente o §1º do art. 1º da LRF, o qual, na verdade, constitui um preâmbulo dos regramentos gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal. O fato é que tal diploma legal, ao tratar do tema, traz vedação de forma expressa no art. 42, o qual não se enquadra no caso em tela;
- O Município do Recife honrou dentro dos prazos legais os seus inerentes compromissos assumidos, além de restar demonstrada toda sua disposição em reduzir o montante de tal inscrição ano após ano, tendo sido apresentado, inclusive, no exercício de 2018, o segundo menor volume da série histórica de 05 (cinco) anos.



De acordo com Tabela 5.4a “Restos a Pagar e Disponibilidade de Caixa” – 2018 do relatório de auditoria (doc.86 - p. 60), percebe-se que o valor das “Disponibilidades de Caixa Bruta” com recursos não vinculados de R\$ 6.663.243,89 não foi suficiente para arcar com a inscrição dos restos a pagar e demais obrigações financeiras de exercícios anteriores no montante de R\$ 64.219.323,91. Apresentando um saldo negativo de R\$ 57.556.080,02 na “Disponibilidade de Caixa antes da inscrição de Restos a Pagar Processados”.

Mesmo sem disponibilidade de caixa, foi inscrito, no exercício, em “Restos a Pagar Processados” o montante de R\$ 26.766.451,00, referentes a recursos não vinculados.

Não houve inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade de caixa.

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF da Secretaria de Tesouro Nacional, os Restos a Pagar não Processados somente poderão ser inscritos, caso haja disponibilidade de caixa líquida. No caso, não houve inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade de caixa.

Com relação aos restos a pagar processados sem disponibilidade de caixa, embora não recomendável, não há proibição e nem limite fixado para inscrição. Até mesmo porque, se a despesa foi realizada (liquidada), não há que se falar em não inscrevê-la em restos a pagar.

Transcrevo artigo publicado no *site* “consultor do prefeito”, ao qual me filio:

O art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal afirma que é vedado ao gestor, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que somente será quitada no exercício seguinte sem que haja a suficiente disponibilidade de caixa. Este dispositivo, por estar contido na seção que trata dos restos a pagar, gerou interpretação equivocada no sentido de que a inscrição em restos a pagar sem disponibilidade de caixa estaria proibida.

Contudo, o que a norma combate é a contração de obrigações sem recursos suficientes para sua quitação, a fim de evitar a excessiva oneração das futuras gestões. Ou seja, o fato de ser proibido, nos últimos dois quadrimestres do mandato, contrair despesa sem disponibilidade correspondente não significa que uma vez adquirida a obrigação haja impedimento de inscrição em restos a pagar. Noutras palavras, a inexistência de disponibilidades financeiras não constitui, em regra, fator impeditivo para inscrever despesas em restos a pagar.

Caso admitíssemos que a inscrição de despesas em restos a pagar sem disponibilidade de recursos é proibida, estaríamos impedidos de reconhecer dívidas liquidadas e atestadas pelo simples fato de não dispormos de saldo suficiente para quitá-las. Logo, devemos distinguir os requisitos para inscrição de despesas em restos a pagar da proibição de contrair despesas sem recursos suficientes para saldá-las.

Uma interpretação sistemática da Lei de Responsabilidade Fiscal nos revela que apesar de constituir crime contra as finanças públicas assumir obrigações, nos dois últimos quadrimestres do último ano do



mandato ou legislatura, que não tenha contrapartida suficiente de recursos financeiros (art. 359-C do Código Penal), quando os requisitos para inscrição em restos a pagar acontecerem, os mesmos devem ser registrados.

Entretanto, cumpre-nos ressaltar que a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira deve seguir as normas gerais para o registro, inclusive quanto ao cancelamento dos restos não processados. Ou seja, via de regra, apenas quando a despesa já estiver sido liquidada ou o fato gerador já estiver ocorrido é que se deve registrar os restos a pagar. Isto é, as despesas empenhadas e não pagas, que não atendam aos requisitos para inscrição em restos a pagar, devem ser canceladas. Além disso, o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional assevera que “o limite de inscrição em restos a pagar não processados, em cada exercício, é a disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recursos”. Em suma, caso as despesas empenhadas e não liquidadas e pagas não forem canceladas, a STN afirma que estas somente poderão ser inscritas em restos a pagar até o limite do saldo das disponibilidades.

Por fim, registre-se que a evidenciação no Relatório de Gestão Fiscal das despesas não inscritas em restos a pagar por falta de disponibilidade de caixa cujos empenhos foram cancelados (art. 55, III, “b”, 4, LFR), não significa o impedimento da inscrição em restos a pagar de despesas já processadas, mesmo que não exista suficiente fonte de custeio. O objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal com a previsão deste dispositivo foi evidenciar os restos a pagar não processados, cujos empenhos foram cancelados em razão da ausência de caixa.

Portanto, podemos concluir que a inexistência de disponibilidades financeiras não constitui, via de regra, condição imprescindível para inscrever despesas em restos a pagar, embora a inscrição sem saldo suficiente possa caracterizar descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, as despesas empenhadas não liquidadas e pagas somente poderão ser inscritas em restos a pagar até o limite do saldo das disponibilidades.

A regra geral é que as despesas devam ser realizadas e pagas no exercício financeiro, podendo, excepcionalmente, ser cumpridas no exercício seguinte, mediante inscrição de Restos a Pagar, evitando, assim, o comprometimento do orçamento de exercícios seguintes, uma vez que serão necessárias receitas futuras para quitar dívidas passadas.

Embora a auditoria não tenha apontado a inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem existência de disponibilidade financeira, cabe esclarecer que, mesmo não tendo alcançado a fase de liquidação, trata-se de despesas empenhadas no exercício, e, a menos que sejam canceladas, o que se espera é que venham a ser processadas. Esse é o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, como se verifica no seu Manual de Demonstrativos Fiscais ( 7a edição - p. 148).

Cabe recomendação para que sejam aprimorados a programação financeira e o controle por fonte/destinação de recursos, evitando a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de caixa.

**[ID.07] Meta fiscal de resultado nominal prevista na LDO não alcançada (Item 5.6)**



Relatou a auditoria que, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional: “o resultado nominal é o conjunto das operações fiscais realizadas pela administração pública acrescentando ao resultado primário a conta de juros. Representa a variação do estoque da dívida”. E que, em outras palavras, o Resultado Nominal “representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior ao de referência”.

Acrescentou a auditoria que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento da meta de Resultado Nominal estabelecida no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentária.

De acordo com a auditoria, há duas metodologias de apuração do Resultado Nominal: a) “acima da linha” - o resultado nominal é obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos); b) “abaixo da linha” - o resultado nominal representa a diferença entre o saldo da dívida consolidada líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior.

Segundo a auditoria, até o exercício de 2017, o Resultado Nominal era calculado pela diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior. A partir do exercício de 2018, a meta do resultado nominal passou a ser definida e acompanhada pela metodologia “acima da linha”.

Apontou a equipe técnica que o Resultado Nominal “acima da linha” correspondeu a um valor positivo de R\$ 47.293.990,57. E que a Meta Fiscal fixada na LDO 2018 foi a de um Resultado Nominal positivo de R\$ 118.420.000,00 (doc. 82 - p. 19 e doc. 14 - p. 25).

Por fim, concluiu que a Meta Fiscal fixada não foi atendida, ficando o Resultado Nominal bem aquém do estabelecido, apenas 40% da meta.

Ressaltou a auditoria que o Resultado Nominal – e também o Primário – não é propriamente um limite, mas sim uma meta fiscal a ser alcançada pelo município nos termos da LDO. A LRF definiu essa grandeza como um mecanismo de planejamento, acompanhamento e controle de todas as etapas relacionadas ao endividamento público.

A auditoria sugere determinação para que sejam aperfeiçoadas as estimativas sobre o resultado nominal do município, a fim de que sua meta, constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, possa se constituir em um referencial realista para toda a administração pública municipal.



Apresentou a auditoria o Resultado Nominal considerando a metodologia “abaixo da linha”, em que a Dívida Consolidada Líquida da Cidade do Recife no exercício anterior, 2017, era R\$ 773.070.406,07 (doc. 14, p. 25) e a mesma dívida, ao final de 2018, aumentou para R\$ 871.006.436,87, significando um Resultado Nominal negativo de R\$ 97.936.030,80.

A auditoria acrescentou que, no caso da Cidade do Recife, para fins de ajuste metodológico proposto pela STN, o Resultado Nominal acima deve ainda levar em consideração: a) O expurgo do valor das variações no saldo de Restos a Pagar processados, de forma a harmonizar o Resultado Nominal com a variação da Dívida Consolidada Líquida. Como visto no item 3.3 (gráfico 3.3c), essa variação correspondeu a R\$ 28.992.792,47 (neste cálculo, negativos); b) Os passivos reconhecidos na Dívida Consolidada, pois, para efeito de cálculo do Resultado Nominal, tais passivos estão contabilizados no cálculo da Dívida Consolidada, mas não são reflexo da política fiscal do período de apuração.

Fazendo os ajustes, o Resultado Nominal “abaixo da linha” foi positivo em 96.448.762,45.

Por fim, a auditoria sugeriu a seguinte determinação:

- Aperfeiçoar as estimativas sobre a dívida do município, a fim de que a meta fiscal para o resultado nominal e o resultado primário constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias possa se constituir em um referencial realista para toda a administração pública municipal (Item 5.5 e 5.6).

As alegações da defesa (doc. 101 - pp. 40 a 42) foram, em suma, as seguintes:

- A metodologia adotada para o cálculo do Resultado Nominal na LDO de 2018 foi o método “abaixo da linha”, como identificado corretamente pelo auditor em seu Relatório;
- Comparando-se o valor previsto (R\$ 118.420.000,00) estabelecido pelo método “abaixo da linha” com o valor efetivamente realizado utilizando-se o mesmo método de cálculo (R\$ 96.448.762,45), tem-se uma execução de 81,44% em relação ao valor previsto, percentual de execução bem mais satisfatório que os 40% indicados no Relatório;
- O cálculo do resultado nominal pelo método “abaixo da linha” foi realizado pelo próprio auditor e apresentado em seu Relatório, com o valor final de R\$ 96.448.762,45, o que confirma a execução de 81,44% do valor estimado;
- A execução de 40% do valor previsto, citada pelo auditor, apenas ocorre quando se compara o valor realizado calculado pelo método “acima da linha” (R\$ 47.293.990,57) com o valor estimado calculado



pelo método “abaixo da linha” (R\$ 118.420.000,00). O que não é aceitável, pois tal ação confronta o resultado obtido por metodologia distinta da utilizada na definição da meta, acarretando uma conclusão equivocada por parte do auditor;

- A execução, quando se utiliza o mesmo método para os valores previsto e realizado, é na verdade de 81,44%.

Quanto à determinação sugerida pela auditoria, a defesa (doc. 101 - pp. 54 a 55) argumentou o seguinte:

- Já restou esclarecido que o instrumento de planejamento orçamentário possui como pressuposto que nele conste todo o universo de receitas que possam vir a adentrar nos cofres públicos. Isso quer dizer que toda e qualquer receita, seja ela recorrente ou ocasional, deve ser levada em consideração na previsão orçamentária;
- Nos mesmos moldes em que se deve fazer constar a previsão de todo o universo de receitas que porventura venham a ingressar nos cofres públicos, deve haver a correspondente previsão de todas as despesas com perspectiva de serem realizadas. Ou seja, estimam-se as dívidas na mesma proporção em que se estima o ingresso da receita;
- Esse procedimento protege as contas públicas dos riscos inerentes à execução de despesas sem o respectivo lastro financeiro previsto, assegurando a manutenção do equilíbrio entre as receitas auferidas e as despesas executadas;
- Refuta-se a sugestão de determinação por se entender que as estimativas da dívida municipal já ocorrem dentro de um referencial realista, o qual, ainda que prevendo todo o universo de receita e de despesa, sugere considerar a possibilidade da existência de fatores outros que fogem à governança municipal.

A alegação da defesa de que a meta fiscal do resultado nominal fixada na LDO valeu-se do método “abaixo da linha” deve ser acatada, conforme metodologia e memória de cálculo das metas anuais para o resultado nominal constante do doc. 82, p. 27, no qual se verifica que o resultado nominal decorreu da diferença da dívida consolidada líquida de 2018 em relação a 2017.

De qualquer forma, embora em percentual significativamente menor do que o apontado pela auditoria, a meta fiscal de resultado nominal não foi atingida. O resultado nominal ajustado alcançado representou 81,44% da meta fixada.

O art. 9º da LRF dispõe que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes



necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Caberia, portanto, a limitação de empenho. E, nos termos do art. 5º, II, da Lei 10.028/00, constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.

Todavia, o descumprimento do art. 9º da LRF não foi apontado pela auditoria.

De qualquer forma, ainda que houvesse sido apontado, uma única irregularidade não seria suficiente para motivar a rejeição das contas.

A recomendação é pertinente.

Além das alegações apresentadas nos itens anteriores, a defesa apresentou argumentos sobre as demais determinações e recomendações sugeridas pela auditoria.

De logo, fazer determinações vinculantes em pareceres prévios é questionável, já que o parecer prévio está sujeito à apreciação do Poder Legislativo.

Nos termos do art. 73 da Lei Orgânica o descumprimento de determinação é passível de aplicação de multa, o que a torna, de certa forma, cogente.

Nos processos de prestações de contas do Governo do Estado de Pernambuco, este Tribunal tem emitido pareceres prévios acompanhado de recomendações, e não de determinações.

Por essas razões, é mais razoável neste parecer prévio emitir recomendações, e não determinações.

As determinações/recomendações propostas e as alegações da defesa foram as seguintes:

**3ª Determinação - Reverter a tendência de diminuição da despesa municipal com Investimentos, a fim de alocar recursos que viabilizem, entre outros, a construção e reforma de escolas e unidades de saúde, a pavimentação de ruas e avenidas, a conservação de edificações e equipamentos públicos, obras de saneamento e a desobstrução de canais (Item 2.2)**

**2ª Recomendação - Melhorar a eficiência alcançada com a aplicação dos recursos do contribuinte em Educação, sendo também recomendável que se busque conhecer redes de ensino com melhor desempenho, a fim de elaborar e adotar ações vinculadas à política pública educacional capazes de minimizar a ineficiência da rede**



**municipal de ensino e os problemas relacionados ao desenvolvimento cognitivo dos alunos da rede pública (Item 6);**

**3ª Recomendação - Evitar destinar recursos à manutenção de unidade veterinária e às demais ações ligadas à assistência veterinária enquanto não houver reduzido a mortalidade materna e garantido o pleno atendimento às pessoas acometidas de morbidades que poderão levar a óbitos por neoplasias malignas (câncer *in situ* e câncer invasivo), por doenças isquêmicas do coração ou por doenças cerebrovasculares (Item 7).**

A defesa alega (doc. 101 - pp. 44 a 48), em síntese, que:

- Causam espécie tais sugestões de Determinação e Recomendações por se caracterizarem como um evidente afronte ao poder discricionário da Administração Pública;
- Muito embora a previsão constitucional assegure ao Tribunal de Contas o exercício do controle externo, tal poder possui limites de exercício, de maneira a garantir que as atividades administrativas a serem controladas não restem inviabilizadas;
- O poder discricionário, muito embora não seja expresso no texto constitucional, possui seus fundamentos igualmente baseados na Carta Magna, a qual assegura o Estado Democrático de Direito, tornando-se, assim, imprescindível a harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo;
- O Tribunal de Contas, no exercício de seu controle externo, não pode se sobrepor aos limites regulares da discricionariedade administrativa, a qual pressupõe o juízo de conveniência e oportunidade do gestor, a quem competem os atos administrativos de gestão;
- As referidas sugestões de determinação/recomendações, ao proporem direcionamentos nas áreas de atuação administrativa que entendem merecer prioridade quanto à alocação de recursos, estão diretamente interferindo no chamado mérito administrativo, suplantando, assim, os limites de seu controle e ferindo a liberdade de atuação da Administração Pública;
- O juízo de conveniência e oportunidade acerca da definição das políticas públicas trata exatamente do poder discricionário assegurado ao gestor, ao qual, obedecendo aos limites legais e aos princípios que regem a Administração Pública, é permitida uma apreciação subjetiva concedendo uma maior abertura para as decisões nos casos concretos;
- Impugnam-se a 3ª sugestão de Determinação e as 2ª e 3ª sugestões de Recomendações por se entender que a definição acerca de diminuição de despesa em determinada área e da alocação dos recursos públicos diz respeito à análise do juízo de conveniência e



oportunidade da Administração, cabendo ao gestor tal decisão, de acordo com o caso concreto e em harmonia com as políticas públicas de gestão.

Entendo que cabe como recomendações não vinculantes.

As recomendações não obrigam o gestor e o não cumprimento não motiva aplicação de penalidades.

**5ª Determinação - Evidenciar, em notas explicativas do Balanço Patrimonial, os critérios que fundamentaram os registros, no Ativo, de ajustes para perdas da dívida ativa (Item 3.2.1)**

Argumentou a defesa (doc. 101 - pp. 48 a 50), em suma, que:

- Seguindo as recomendações contidas no MCASP, constam no Balanço Patrimonial municipal apresentado no bojo da Prestação de Contas do exercício de 2018 as notas explicativas I e II, que tratam respectivamente do detalhamento dos créditos de curto prazo e do detalhamento dos créditos de longo prazo;
- O Município vem cumprindo as exigências contidas no MCASP quanto aos detalhamentos que devem constar em seu Balanço Patrimonial, motivo pelo qual não se reconhece a presente sugestão de determinação.

Nas notas explicativas I e II do Balanço Patrimonial consta o detalhamento dos itens considerados nos ativos circulante e não circulante. Contudo não constam os critérios utilizados para avaliar o grau de certeza da realização destes créditos. Como recomendação é pertinente.

**7ª Determinação - Acompanhar a regularidade e a tempestividade dos recolhimentos das contribuições previdenciárias e a situação da municipalidade junto aos regimes de previdência, próprio e geral, de modo que haja segurança jurídica do conjunto dos segurados e pleno gozo dos seus direitos, bem como a garantia ao município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento das metas fiscais (Itens 3.4 e 8.3)**

A defesa argumentou (doc. 101 - pp. 51 a 53), em síntese, que:

- Entende-se como descabida a presente proposta de Determinação, tendo em vista que tal proposta já vem sendo observada pelo Município;
- O valor de R\$ 700mil supostamente não repassado se trata na verdade de compensação de valores pagos a maior, conforme determinação da Controladoria Geral do Município, com base na Instrução Normativa 1717;



- O valor de R\$ 37.520,54 representa restituições aos funcionários em função de descontos indevidos de contribuições previdenciárias, conforme está demonstrado e descrito em nota no rodapé do Anexo II-A do Item 42 da Prestação de Contas 2018 (item 8.3);
- Aquilo que ele apontou como motivo para fazer essa afirmação é na verdade um ajuste, compensação de valores devidos pelo RPPS aos servidores ativos e que foram compensados pelo Município quando da devolução aos respectivos servidores, não existindo, portanto, situação fática que sustenta a presente sugestão de determinação;
- Fica demonstrado não haver qualquer formação de passivo futuro capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento das metas fiscais, nem que se falar de recolhimento intempestivo das contribuições previdenciárias municipais, uma vez que houve apenas compensação de valor inicialmente pago a maior e restituição aos funcionários referentes a descontos indevidos, refutando-se, assim, a presente sugestão de Determinação.

As alegações da defesa devem ser acatadas.

**8ª Determinação - Providenciar, para fins de apuração do percentual da Despesa Total com Pessoal, ajuste e republicação dos RGF encaminhados a este Tribunal, de modo que a Receita Corrente Líquida do município seja deduzida, quando for o caso, dos valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal (Item 5.1)**

Alegou a defesa (doc. 101 - pp. 53), em síntese, que:

- O Município vem utilizando no exercício de 2020 a interpretação dada pelo Relatório de Auditoria na apuração do percentual da Despesa Total com Pessoal;
- Discorda da sugestão de determinação quanto à necessidade de haver republicação dos relatórios anteriormente publicados e apresentados, tendo em vista que tais valores não trouxeram qualquer prejuízo ao cumprimento dos limites de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

De fato, como as diferenças são pequenas e não influenciam no cumprimento do limite da despesa total com pessoal, entendo que não é necessária a republicação dos RGFs de 2018.

**11ª Determinação - Aperfeiçoar as premissas atuariais de modo que a projeção da receita previdenciária do Reciprev, já no primeiro ano de estimativa, possa se aproximar de sua efetiva arrecadação (Item 8.1)**

A defesa argumentou (doc. 101 - pp. 55 a 56), em suma, que:



- Conforme se depreende do Parecer Atuarial anexo (doc. 03), as estimativas realizadas nos estudos dos fundos Recifin e Reciprev são suficientemente conservadoras e aderentes às principais hipóteses utilizadas;
- Apesar de o total de segurados ativos do Reciprev aumentar gradativamente a cada ano, parte dos servidores se desliga voluntariamente ou por concessão de benefícios - e esta evolução não pode ser estimada nas avaliações atuariais por força das normas atuariais aplicáveis -, as premissas utilizadas no estudo atuarial são ainda mais conservadoras do que a sugestão da presente determinação, dando ainda mais segurança de que o superávit projetado é mais do que realista;
- A projeção utilizada de maneira conservadora considera inclusive a não reposição da massa de segurados ativos, a qual vem crescendo ano a ano. Nesses termos, entende-se inócua a presente Determinação, por se entender que em hipótese alguma a premissa adotada prejudica qualquer projeção, pois ela é a mais conservadora possível.

Diante de a arrecadação prevista haver sido bem inferior à projetada já no primeiro ano do intervalo, entendo que como recomendação é pertinente.

**12ª Determinação - Encaminhar corretamente os documentos e informações exigidos pela resolução deste Tribunal sobre a apreciação das contas de governo municipal, em especial, em relação à LOA e à LDO (Item 2.1) – não enviadas -, aos créditos adicionais (Item 2.2) – não totalizados -, aos DRAA (Itens 8.2 e 8.4) – não enviados -, ao parcelamento de contribuições firmado junto ao RPPS (Item 8.3) – com dados inconsistentes**

Alegou a defesa (doc. 101 - pp. 56 a 58), em síntese, que:

- O documento/informação não enviado tratar-se-ia do anexo XVI da Resolução TC 48/2018 – Relatório de Desempenho da Gestão - RDG. Neste sentido, esclarece-se que, nos moldes como foi elaborado, a Administração Municipal não tem como preenchê-lo adequadamente atualmente por não utilizar de forma generalizada alguns dos campos nele solicitados;
- Já existe um projeto de aperfeiçoamento da gestão por desempenho municipal o qual, tão logo implantado, permitirá o adequado e completo preenchimento e envio do RDG dentro do processo de prestação de contas junto ao TCE;
- Quanto ao Item 2.2, o Mapa demonstrativo das leis e decretos referentes aos créditos adicionais abertos no exercício foi enviado sem



evidenciar os totais de cada tipo de crédito. Em levantamento feito de modo apartado, verificou-se que foram abertos créditos suplementares, no montante de R\$ 1.723.838.640,46;

- Observa-se, então, que foram abertos créditos suplementares R\$ 815.138.640,46 acima do percentual de 15% (R\$ 908.700.000,00) estabelecido na LOA 2018. Contudo seria necessário descontar os créditos que a própria lei determinou que não seriam computados (art. 7º da LOA 2018), o que implicaria a análise pormenorizada de significativo número de decretos lá anexados nos docs. 48 e 56-68 (Leis e decretos referentes aos créditos adicionais abertos no exercício), o que não se mostra razoável. Portanto não haverá conclusões sobre o atendimento ao limite de abertura de créditos adicionais suplementares, um dos objetivos deste item;
- Em relação ao não envio dos totais de cada tipo de crédito adicional na prestação de contas 2018, o Município atenderá a este requisito no futuro, de modo a contribuir com o êxito do processo de auditoria externa;
- No que diz respeito aos DRAA (itens 8.2 e 8.4), foi identificada uma inconsistência, a qual, contudo, não comprometia nem trazia prejuízos tendo em vista que constavam na Prestação de Contas do RPPS. Assim, acolhe-se a presente sugestão de Recomendação especificamente a este ponto, de modo que será aperfeiçoado a partir da Prestação de Contas referente ao exercício de 2020;
- Quanto ao parcelamento de contribuições firmado junto ao RPPS (item 8.3), não há que se falar em qualquer inconsistência nos dados apresentados na Prestação de Contas em comento com os informados ao CADPREV. Naquele documento, constam os valores referentes à amortização mensal do parcelamento firmado pelo Município, enquanto que neste são apresentados os valores das parcelas (amortização + encargos) referentes ao mesmo parcelamento previdenciário;
- Tendo em vista a presente proposta de determinação, a partir da prestação de contas referente ao exercício de 2020, serão indicados no anexo correspondente ao parcelamento previdenciário os valores das suas parcelas mensais.

Diante do reconhecimento de algumas falhas no envio da prestação de contas, parte da recomendação é pertinente.

**1ª Recomendação - Envidar esforços no sentido de reverter o baixo desempenho das escolas municipais da Cidade do Recife entre as capitais, em especial, o da Escola Reitor João Alfredo, com nota 2,8 no IDEB Anos Iniciais (Item 6)**

A defesa argumentou, em síntese:



- O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica- IDEB, importante condutor da política pública de qualidade educacional, possui série histórica iniciada em 2005, a partir de quando foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também pelos estados da Federação, municípios e escolas;
- A lógica, portanto, é que cada escola evolua de acordo com suas próprias metas intermediárias de modo a contribuir, em conjunto, para que o Município, Estado e País atinjam o patamar educacional referenciado;
- A avaliação da rede municipal, no caso em tela, deve ser realizada como um todo, levando em consideração a nota final divulgada pelo Ministério da Educação, que retrata o desempenho de toda a rede escolar municipal, de modo que consiste em verdadeiro absurdo apontar recomendação de “reverter o baixo desempenho das escolas municipais” a partir da nota de uma única escola, que na verdade é um ponto “fora da curva”, destoando da realidade objetiva do resultado da rede municipal de educação para os anos iniciais, a qual atingiu todas as metas ao longo da série histórica;
- O Município não se abstém de envidar esforços para estudar e tratar especificamente da escola acima referenciada, a fim de trazê-la para o mesmo patamar de sucesso do conjunto da rede. Por outro lado, não se pode admitir o devaneio estatístico de “pinçar” um único resultado negativo para distorcer o resultado exitoso da rede municipal de ensino, que vem sistematicamente cumprindo todas as suas metas do IDEB – Anos Iniciais, ao longo de toda a série histórica, motivo pelo qual solicita seja desconsiderada a proposta de recomendação aqui referida.

As alegações da defesa devem ser acatadas.

Diante do exposto,

**VOTO pelo que segue:**

**CONTAS DE GOVERNO.  
APROVAÇÃO COM RESSALVAS.**

1. As contas de governo devem receber parecer prévio recomendando a aprovação com ressalvas das contas na presença de achados insuficientes para motivar a rejeição das contas.



**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;

**Geraldo Julio De Mello Filho:**

**CONSIDERANDO** que foi aplicado o correspondente a 26,00% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino, em obediência ao art. 212 da CF/88;

**CONSIDERANDO** que foi aplicado o equivalente a 78,82% 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 0,51%, em obediência ao art. 21, §2º, da Lei Federal nº 12.494/2007;

**CONSIDERANDO** que foram aplicados 20,77% 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 2018 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 20,44% da RCL de dívida consolidada líquida (DCL), em observância ao valor estabelecido na Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (120%);

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

**CONSIDERANDO** a presença de irregularidades insuficientes para motivar a rejeição das contas, motivadoras de ressalvas e recomendações;

**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 2018.

**RECOMENDAR**, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único 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. Aperfeiçoar os controles contábeis junto aos ordenadores de despesas, em especial na Secretaria de Saúde, visando a reconhecer como despesa orçamentária do exercício os bens recebidos e serviços tomados que se revelem concluídos até o encerramento do próprio exercício, inscrevendo-a em Restos a Pagar no caso da impossibilidade de seu pagamento e deixando para processamento como Despesa de Exercícios Anteriores (DEA), no exercício seguinte, em níveis residuais, tão somente os bens e serviços pendentes de recebimento (Itens 2.2 e 2.3);
2. Reverter a tendência de diminuição da despesa municipal com Investimentos, a fim de alocar recursos que viabilizem, entre outros, a construção e reforma de escolas e unidades de saúde, a pavimentação de ruas e avenidas, a conservação de edificações e equipamentos públicos, obras de saneamento e a desobstrução de canais (Item 2.2);
3. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município, em especial, regularizando o saldo negativo de R\$ 70 milhões, da fonte “100 – Recursos Ordinários – Não Vinculados” (Item 3.1);
4. Evidenciar, em notas explicativas do Balanço Patrimonial, os critérios que fundamentaram os registros, no Ativo, de ajustes para perdas da dívida ativa (Item 3.2.1);
5. Aperfeiçoar as estimativas de receita e despesa primárias, a fim de que a meta fiscal para o resultado primário constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias possa se constituir em um referencial realista para toda a administração pública municipal (Item 5.5);
6. Aperfeiçoar as estimativas sobre a dívida do município, a fim de que a meta fiscal para o resultado nominal constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias possa se constituir em um referencial realista para toda a administração pública municipal (Item 5.6);
7. Aperfeiçoar as estimativas de receita e despesa primárias, a fim de que a meta fiscal para o resultado primário



constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias possa se constituir em um referencial realista para toda a administração pública municipal (Item 5.5);

8. Aperfeiçoar as premissas atuariais de modo que a projeção da receita previdenciária do Reciprev, já no primeiro ano de estimativa, possa se aproximar de sua efetiva arrecadação (Item 8.1);
9. Encaminhar corretamente os documentos e informações exigidos pela resolução deste Tribunal sobre a apreciação das contas de governo municipal, em especial, em relação à LOA e à LDO (Item 2.1) – não enviadas -, aos créditos adicionais (Item 2.2) – não totalizados -, aos DRAA (Itens 8.2 e 8.4) – não enviados -, ao parcelamento de contribuições firmado junto ao RPPS (Item 8.3) – com dados inconsistentes;
10. Melhorar a eficiência alcançada com a aplicação dos recursos do contribuinte em Educação, sendo também recomendável que se busque conhecer redes de ensino com melhor desempenho, a fim de elaborar e adotar ações vinculadas à política pública educacional capazes de minimizar a ineficiência da rede municipal de ensino e os problemas relacionados ao desenvolvimento cognitivo dos alunos da rede pública (Item 6).



## ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

### QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	26,00 %	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 %	78,82 %	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 %	20,77 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	46,53 %	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	20,44 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator