



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

11ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 28/04/2022

PROCESSO TCE-PE Nº 18100794-0

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura da Cidade do Recife

INTERESSADOS:

GERALDO JULIO DE MELLO FILHO

RELATÓRIO

Cuida-se da prestação de contas de governo da Prefeitura do município do Recife relativa ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Prefeito Sr. Geraldo Júlio de Melo Filho.

O relatório de auditoria traz, em sua conclusão, as seguintes irregularidades e deficiências:

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA (Capítulo 2)

[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] LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de consultar a Câmara Municipal sobre o Orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.1)

[ID.03] Ausência de previsão, na programação financeira, de desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação (Item 2.2).

[ID.04] Não especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (Item 2.2).

GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL (Capítulo 3)



[ID.05] Ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas (Item 3.1).

[ID.06] Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo (Item 3.3.1).

REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES (Capítulo 4)

[ID.07] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

GESTÃO FISCAL (Capítulo 5)

[ID.08] Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

[ID.09] Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4).

GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (Capítulo 8)

[ID.10] Ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassado ao regime próprio R\$ 13.262.899,63 (Item 8.3).

Notificado, o prefeito já acima nominado apresentou defesa (doc. 76).

Solicitei o pronunciamento do Ministério Público de Contas, tendo o procurador Cristiano Pimentel pugnado, de pronto, pela elaboração de Nota Técnica, reservando-se para se manifestar posteriormente (doc. 98). Deferi o pedido.

Cumprida a diligência, os autos retornaram, então, ao MPCO, tendo o insigne procurador Cristiano Pimentel se posicionado conclusivamente nos seguintes termos:

“(…)

Trata-se de processo de prestação de contas de governo, do exercício de 2017, do então Prefeito do Recife, Geraldo Júlio de Mello Filho.



O relatório de auditoria apontou dez irregularidades. Nota técnica requerida pelo MPCO analisou três irregularidades, afastando a irregularidade em relação ao regime próprio de previdência.

O processo veio para manifestação do MPCO em 27/08 /2021. É o relato necessário.

Estas contas não apresentam maiores controvérsias. As únicas três irregularidades relevantes foram analisadas na nota técnica, sendo uma delas afastada pela própria nota técnica.

As duas irregularidades relevantes que sobraram, após a nota técnica, foram: “[ID 08]: Inscrição de Restos a Pagar Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4); [ID 09]: Inscrição de Restos a Pagar não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.4)”.

Todavia, estamos tratando do exercício de 2017, primeiro ano da gestão analisada. A questão de restos a pagar processados sem disponibilidade de caixa tem importância, inclusive criminal, apenas no último ano do mandato, como determina a Lei de Crimes Fiscais (Lei Federal 10.028). Ora, ao deixar restos a pagar em 2017, o gestor deixou para a sua própria gestão custear, o que mitiga a relevância da glosa.

Como esta restou sendo a única irregularidade relevante, o MPCO é obrigado, por respeito ao padrão de liberações do TCE-PE, a opinar pela regularidade, com ressalvas, destas contas.

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de parecer prévio para a aprovação, com ressalvas, das contas de governo de 2017 de Geraldo Júlio de Mello Filho, como prefeito do Recife.

Requer também que constem do parecer prévio as determinações/recomendações para a atual gestão do item 10.4 do relatório de auditoria.

É a manifestação conclusiva final do MPCO”.

É o relatório.



VOTO DO RELATOR

No que concerne à ausência de recolhimento ao RPPS da contribuição previdenciária descontada dos servidores, deixando de ser repassados ao regime próprio R\$ 13.262.899,63, é de se destacar que a Nota Técnica acima referida, produzida para a análise das alegações de defesa e respectiva prova documental, afastou o apontamento em comento, não sem antes ressaltar a necessidade de um melhor cuidado no encaminhamento das informações elementares sobre os recolhimentos das contribuições previdenciárias. De qualquer sorte, e aqui o ponto fundamental, restou evidenciado que houve os devidos recolhimentos a cargo do poder executivo municipal, tendo o nosso corpo técnico tido o cuidado, para melhor fundamentar sua análise, de trazer a lume as conclusões do Processo TCE-PE nº 18100658-3, que tratou das prestações de contas do Fundo Previdenciário (RECIPREV) e do Fundo Financeiro (RECIFIN) de Previdência dos servidores efetivos municipais, relativas ao exercício de 2017.

No que tange a receitas superestimadas na Lei Orçamentária, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município, resultando em despesas igualmente superestimadas, o defendente pondera a necessidade de tratamento especial a ser dispensado às receitas de operação de crédito e convênio. Para tanto, é de se ter em consideração a política estabelecida pela gestão municipal para a alavancagem de sua capacidade de investimento. É sabido o menor custo financeiro das operações de crédito externas, mas, por outro lado, requerem, por força de lei, a concessão de aval da União. Ocorre que, embora o município do Recife atenda plenamente aos requisitos técnicos exigidos, pode vir a sofrer os efeitos de uma política de limitação de avais por parte do governo federal, de modo a compensar o déficit das contas nacionais com o superávit dos governos subnacionais, o que seria mitigado a cada aval concedido. Em se tratando de receitas deste jaez, diferentemente das tributárias, não pode o município se valer de série histórica, pois as receitas de operações de crédito e convênio dependem diretamente dos contratos firmados e da expectativa da contratação. Dito de outra forma, os créditos recebidos em um exercício não definem ou determinam, necessariamente, quanto será recebido no ano seguinte.

De outra banda, continua o defendente, “a LRF, em seu art. 32, I, prevê a exigência de prévia e expressa autorização para a contratação das operações de crédito, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica. O Manual de Instrução de Pleitos, publicado pela STN, ressalva e enfatiza esta exigência de expressa previsão da receita na LOA. Trata-se de uma característica fundamental da operação de crédito, registrando que a ausência dessa previsão constituiu irregularidade lesiva ao patrimônio público”.



Diante desse quadro, arremata o defendente: o procedimento adotado pela Prefeitura do Recife é o da inclusão de toda operação de crédito contratada e a contratar, conferindo celeridade ao processo de execução dos créditos, já que, na ausência de precisão orçamentária, seria necessária abertura de créditos adicionais do tipo especial, o que, certamente, implicaria o atraso da execução das despesas planejadas com esses recursos. Assevera por fim o defendente que os créditos orçamentários em comento ficam bloqueados, por meio do sistema SOFIN, desde a abertura do exercício financeiro e até o efetivo ingresso dos recursos, de forma que não há qualquer risco de execução de despesas sem o respectivo lastro financeiro, assegurando a manutenção do equilíbrio entre as receitas auferidas e as despesas executadas.

Vê-se, facilmente, que as razões aventadas pelo defendente são de ordem pragmática. Ocorre que, com a alegada prática, o orçamento municipal se distancia da realidade que deveria retratar. Se mesmo as operações de crédito já contratadas podem vir, por imprevistas razões, deixar de ingressar nos cofres públicos, que dizer daquelas ainda em vias de contratação? Se são conhecidas pela gestão municipal as agruras da União às voltas com elevados déficits primários, em que lança mão de variados mecanismos compensatórios, inclusive a sua política de limitar avais, como esperar a concessão de garantias na espécie em volume muito superior ao do exercício anterior?

Na mesma toada, devem ser consideradas as transferências voluntárias, frutos de convênios com outras esferas de poder, em especial o governo federal. A auditoria elencou algumas rubricas com percentuais de aumento em relação ao previsto para o exercício anterior que não encontram explicação. O defendente não explicitou a metodologia adotada que justificasse expectativa tão otimista. Trago alguns dos números referidos por nossa auditoria e, diga-se, não contestados pelo defendente: (1) Receita Corrente - Outras Transferências de Convênio da União com percentual de aumento de 2.822%, representando, em termos absolutos, uma expectativa de percepção de R\$ 55.402.000; (2) Receita de Capital – outras Transferências de Convênios da União com percentual de aumento em relação ao previsto para o ano imediatamente anterior de 20.032%, passando, em termos absolutos, para uma previsão de R\$ 438.247.500,00.

Novamente, em uma situação de crise econômica, encontrando-se a União às voltas com expressivo déficit primário, como justificar expectativa de acréscimo muitíssimo significativo nas transferências da União?

Limitei-me, até aqui, à análise das alegações do defendente, que, pelo exposto, não devem ser acolhidas. Importa, no entanto, não se perder de vista a questão de fundo, que se prende à ausência de base técnica para a estimativa de receita. A frustração da receita orçamentária prevista do município do Recife alcançou R\$ 1.817.591.868,43, o que representou 28,46% do orçamento inicialmente previsto. Falhou a gestão em aspecto deveras importante no que concerne ao orçamento público. A receita prevista para o orçamento de 2017 foi superestimada, redundando na



expressiva frustração antedita. Não se desconhece a dificuldade inerente à atividade prospectiva deste jaez. Por sua própria natureza, pela complexidade das variáveis envolvidas, é possível, ainda que se adote a melhor técnica, eventual dissonância entre o planejado/previsto e o efetivamente arrecadado. O que não se concebe é a previsão sem respaldo técnico. No presente caso, a receita estimada para 2017 foi de R\$ 6.386.244.676,60, quando no exercício de 2015 (tomo-o por base comparativa, uma vez que, por quando da elaboração do orçamento de 2017, o exercício financeiro de 2016 ainda não havia se encerrado) a receita efetivamente arrecadada foi de R\$ 4.184.489.081,29. A diferença percentual é de 52,61%.

Elevação nesta ordem de grandeza não poderia passar despercebida. Aquiescer com aumento tão significativo só deveria dar-se a partir de sólido suporte apresentado pela área técnica. Desconhece-se, como já assinalado, estudo prospectivo, fundado na melhor metodologia, que lhe servisse de fulcro. De concreto, tem-se a anuência à previsão de receita incompatível com a realidade experimentada, ainda mergulhado o país em situação de crise econômica.

Atestada a falha da gestão, não posso, contudo, deixar de assinalar que não restou evidenciado o desdobramento negativo que normalmente se constata quando a previsão de receita destoa em muito da realidade, a saber: realização de despesas além da capacidade do município, ocasionando déficit orçamentário.

No presente caso, diferentemente do que se esperaria, houve superávit orçamentário de R\$ 209.246.460,13. O que indica ter a Administração adotado a limitação de empenhos, ainda que de forma tácita (sem instrumento formal).

Antes de finalizar este item, cabe trazer à baila as reservas da nossa auditoria quanto ao superávit suprarreferido. Pede-se cautela ao seu acatamento, haja vista o comportamento da municipalidade nos últimos exercícios financeiros, que também se repetiu no ora sob exame. Aponta-se que a Administração vem, sistematicamente, realizando significativas despesas sob a rubrica de Despesas de Exercícios Anteriores, e o mesmo se deu em 2018, tendo sido apuradas despesas a este título que ficaram em torno de R\$ 260.000.000,00 (duzentos e sessenta milhões), o que, em essência, reverte em déficit o resultado de 2017.

É inegável que o cenário descrito pelo nosso corpo técnico requer atenção. Entendo que seria de bom alvitre, nas auditoria dos exercícios vindouros, que tal questão seja tratada em item próprio. No caso vertente, o nosso corpo técnico, certamente preso ao escopo de auditoria previamente definido, pugna, tão somente, que seja determinado ao Chefe do Executivo que “envide esforços para reconhecer como despesa orçamentária do exercício bens recebidos e serviços tomados que se revelem concluídos até o encerramento do próprio exercício...”.



De qualquer sorte, ainda que se tomem as considerações da auditoria, e se tenha como certo que, na verdade, houve déficit orçamentário, não se poderia esquecer, como já assinalado, que a gestão procedeu à limitação de empenho, ainda que tacitamente. É o que se depreende da informação da auditoria de que o Quociente de Execução da Despesa ficou em 0,7, ou 70% da despesa autorizada. Em casos que tais, meu entendimento, já explanado em inúmeras deliberações, é que a eventual responsabilização do prefeito depende da demonstração de que não teria se valido do mecanismo da limitação do empenho na extensão que lhe era possível. Lembro, sem querer me delongar ainda mais, que algumas classes de despesas são insuscetíveis de limitação na espécie, por exemplo, as obrigações decorrentes diretamente da lei ou da Constituição. No caso vertente, é mister destacar que não há tal demonstração.

Em suma, a receita orçamentária foi superestimada, descuidando-se o gestor ao admitir previsão de aumento da arrecadação de recursos públicos em percentual dissociado da realidade de crise econômica experimentada pelo país. No entanto, é rigor destacar que, no caso vertente, não se verificou o desdobramento negativo geralmente associado à falha na espécie, tampouco restou demonstrado que o Chefe do Executivo deixou de proceder à limitação de empenho na extensão que lhe era possível.

No que diz respeito à lei orçamentária anual com dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, já tive oportunidade de tratar do tema e, no presente caso, a exemplo dos diversos outros julgados, não foi vulnerado o dispositivo constitucional de regência, na medida em que não foi autorizada a abertura ilimitada de créditos adicionais.

Não se pode perder de vista que, em casos que tais, a questão de fundo repousa no exercício do poder legislativo. Ocorre que a Câmara de Vereadores aprovou a lei orçamentária anual. Os seus membros poderiam ter vetado o dispositivo que, supostamente, afetaria o exercício de suas funções. No entanto, aquiesceram ao projeto de lei encaminhado, valendo-se, justamente, da competência inerente ao seu poder legislativo. Nessas circunstâncias, não entendo que tenha havido atentado ao exercício da função legislativa.

Ainda no tema, devo dizer que a abertura de créditos adicionais em percentual elevado representa, de fato, alteração significativa do planejamento inicial. Mas tal fenômeno independe de dispositivo na espécie que autoriza a abertura de créditos pelo chefe do Poder Executivo. Mesmo porque o orçamento aprovado pode vir a experimentar, durante sua execução, modificações qualitativas mediante a participação ativa, pontual e expressa do órgão legiferante. O ideal é que o instrumento de planejamento financeiro por excelência seja o menos possível alterado a indicar que conseguiu corresponder ao mundo dos fatos, seja porque bem se aproveitou das metodologias disponíveis seja porque não foi abalado por eventos imprevisíveis ou de difícil mensuração, que escapam à melhor técnica.



De qualquer sorte, e aqui o ponto nodal, a legislação de regência prevê mecanismos adaptativos, levando em conta, por certo, o possível mal maior da rigidez orçamentária, que não se coaduna com a natureza prospectiva de instrumento deste jaez. Dito de outra forma, o planejado pode vir a sofrer alterações sob o influxo das circunstâncias fáticas que se apresentem no momento da execução do orçamento.

Quanto às deficiências na programação financeira, o defendente traz à colação a Portaria nº 04/17, publicada em 22 de fevereiro de 2017. De fato, digo eu, esta portaria trata do desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, afastando, nesse particular, a glosa da auditoria.

Não obstante, houve a extrapolação do prazo previsto na LRF. O defendente não a contesta. Pugna, entretanto, que deve ser entendida como falha formal. Chama a atenção ainda para o fato de que as especificações reclamadas pelo nosso corpo técnico não são obrigatórias, só se justificando acaso presentes fatos relevantes, novos, modificativos ou exteriores que impliquem alguma mudança na dinâmica da arrecadação de valores, como, por exemplo, a previsão de um programa de parcelamento incentivado de tributo.

Discordo da interpretação dada pelo defendente. O que não é obrigatório é a especificação de medidas de combate à evasão e à sonegação, justamente porque nem sempre a municipalidade lança mão de ações inovadoras, além daquelas ordinárias, já consolidadas pela fiscalização tributária. Agora, sempre devem constar da programação financeira a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

De qualquer sorte, as falhas em comento não maculam, por si sós, a prestação de contas.

No que tange à inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados a serem custeados com recursos não vinculados, sem que houvesse disponibilidade de caixa, o defendente destaca que houve grande esforço da gestão em um cenário de grave crise econômica, tendo havido substancial redução na inscrição de restos a pagar nos últimos exercícios financeiros. Ademais, lembra que a indisponibilidade de caixa vedada pela LRF prende-se ao último ano do mandato. O que não é o caso.

O relatório de auditoria confirma que, em comparação com outros exercícios, “o controle contábil-financeiro adotado foi capaz de manter os restos a pagar nos menores níveis da série histórica iniciada em 2014...”. Não obstante, continua a auditoria, “convém novamente atentar para a natureza apenas aparente dessa situação. Conforme adiantado no item 2.4, há um histórico de deficiência nos registros orçamentários da despesa que proporciona o lançamento de significativas despesas em DEA. Em 2018, a DEA ultrapassou os R\$ 260 milhões (gráfico 2.4a), ou seja, correspondeu a mais de 400% dos restos a pagar processados inscritos no exercício de 2017”.



Como já assinalado por este relator, a temática do uso sistemático de expressivas Despesas de Exercícios Anteriores deve merecer a atenção deste Tribunal, sendo de bom alvitre que figure em item próprio. Na presente auditoria, foi tratada transversalmente, tendo o nosso corpo técnico se limitado a pugnar pela expedição de determinação para que a gestão municipal aperfeiçoe os "(...) controles contábeis de modo que sejam capazes de reconhecer como despesa orçamentária do exercício todo e qualquer evento de bens recebidos e serviços tomados decorrentes da execução orçamentária que se revelarem concluídos até o final do exercício, inscrevendo-os em Restos a Pagar no caso da impossibilidade de seu pagamento, deixando para processamento como Despesa de Exercícios Anteriores (DEA) do exercício seguinte tão somente eventos em níveis residuais".

Dito isso, e retornado estritamente ao item em apreço, ou seja, à inscrição de restos a pagar, sem disponibilidade de caixa, entendo que deva ser afastada tal glosa, pois não se trata aqui do último ano do mandato, período em que há restrições impostas pela LRF quanto à assunção de despesas sem disponibilidade de recursos financeiros. De outra parte, não restou demonstrado que a gestão tenha deixado de se valer do instrumento da limitação de empenho, na extensão preconizada na lei de regência.

No que concerne a ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, importa destacar, de pronto, que a auditoria inferiu a ineficiência em comento em razão do saldo negativo de R\$ 76.177.468,94 da fonte "112 - Educação - Compl. Limite Constitucional". São os seus termos: "Não foram apresentadas justificativas em notas explicativas para essa situação, o que revela ineficiência no controle contábil da respectiva fonte/aplicação de recursos".

O defendente assevera que não há vedação a possível conta deficitária no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial. Tampouco sua ocorrência implica a conclusão formulada pela auditoria. Realça que foi expressamente afirmado pela auditoria que as receitas e despesas foram informadas 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.

Adianto que, com a devida vênia, não acompanho a nossa auditoria. O controle contábil reclamado foi observado e expressamente registrado pelo nosso corpo técnico. Na verdade, a glosa da auditoria repousa, salvo engano, no seguinte raciocínio: o controle contábil, desde que eficiente, é capaz de evitar saldos negativos em contas específicas bem como a inscrição de Restos a Pagar com insuficiência de caixa. Ora, do ponto de vista do controle contábil estrito, não há que se falar em dissonância com o preconizado no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Os registros contábeis foram realizados pela municipalidade (a auditoria não os glosou, de *per se*). O déficit em conta específica e a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de caixa não decorrem necessariamente ou



espelham um deficiente controle contábil. Refletem antes escolhas da gestão associadas ou não a dificuldades no enfrentamento das necessidades dos municípios.

Não posso deixar de mencionar que a auditoria glosou a ausência de justificativa, em nota explicativa do Balanço Patrimonial, acerca do saldo negativo da conta antedita. O defendente, socorrendo-se do manual de contabilidade predito, aponta que não há determinação de explicitação na espécie. De fato, não há. Em termos gerais, as notas explicativas devem ser reservadas a circunstâncias relevantes em função da dimensão, da natureza e função dos valores envolvidos nos ativos e passivos. É forçoso reconhecer que o saldo negativo da conta acima referida não é expressivo, em especial na presença de um superávit financeiro no exercício que montou em R\$ 1.542.562.651,91.

Balanço Patrimonial do RPPS e do Município sem notas explicativas sobre o montante das provisões matemáticas previdenciárias lançadas no Passivo, mister ressaltar que, no corpo do relatório de auditoria, aponta-se divergência dos valores informados. O defendente admite a ocorrência de equívoco, mas não, propriamente, no que se refere ao montante constante da nota explicativa nº 12 do Balanço Patrimonial. O valor de R\$1.119.636.703,78 está correto. O erro se deu ao se mencionar que se trataria, tão somente, das provisões matemáticas do RPPS. Na verdade, englobou também as provisões de outras unidades gestoras, a saber: a EMLURB, A CSURB e a CTTU. Em adição, o defendente alega que inexistente determinação para que as notas explicativas sejam acompanhadas de memória de cálculo. De fato, não há. Afora o equívoco admitido (de ordem material, registre-se), a gestão elaborou a nota explicativa reclamada pela norma técnica. O que não impediria a nossa auditoria de, acaso julgasse necessário, solicitar a memória de cálculo ou o detalhamento do cálculo da referida provisão para o aprofundamento da sua análise.

Quanto ao repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal, a auditoria apontou uma única ocorrência. Mais precisamente, o repasse do mês de dezembro de 2017, que teria sido efetuado no dia 21, ou seja, com 01 (um) dia de atraso. O defendente traz à colação prova documental de que a transferência deu-se no prazo. Ocorre, acrescenta, que a instituição financeira só a processou no dia seguinte; teve o cuidado, porém, de fazê-lo retroativamente à data do envio do numerário (docs. 04, 05 e 06).

Entendo que a documentação acostada não logra provar cabalmente o alegado. Não se trata de documentos produzidos pela instituição financeira. Ao que tudo indica, são oriundos da contabilidade da prefeitura. A auditoria, por sua vez, também se fiou em declaração emitida com base em informações contábeis. Como se trata de uma única ocorrência e o suposto atraso seria de apenas 01 (um) dia, não me parece razoável converter o processo em diligência para exame mais aprofundado da contabilidade



municipal. De outra banda, não se pode deixar de considerar a documentação apresentada pelo defendente que, no mínimo, pôs em dúvida a efetiva ocorrência da falha em tela.

Quanto aos números e estatísticas trazidos pela auditoria referentes às áreas da saúde e educação, é mister destacar, de pronto, que os percentuais mínimos, constitucionalmente definidos, foram atingidos. Foram, na verdade, superados. Na educação, foram aplicados 26,70%. Na saúde, 19,82%. Já no que diz respeito à gestão dos recursos aplicados, constatou-se que o índice de fracasso escolar diminuiu, mantendo-se a tendência positiva de queda desde o exercício de 2015. Já o IDEB Anos Iniciais, foi ultrapassada a meta, atingiram-se 102,04 % do estabelecido para o exercício sob apreciação. Agora, o IDEB Anos Finais não alcançou a meta, ficando bem próxima, porém (95,35%). Em que pese a tais números apurados no exercício de 2017, a auditoria alerta que, aplicando-se a metodologia usualmente aceita, mantém-se a projeção do não alcance das metas fixadas para 2021, que, registre-se, ainda não foram divulgadas (provavelmente, sua apuração foi prejudicada em razão da pandemia do coronavírus). Também ressalta a auditoria a discrepância entre escolas municipais, algumas tendo obtido índices superiores à meta do IDEB Anos Iniciais e outras ficando bem abaixo. Finalizando a análise da gestão, foi elaborado gráfico comparativo entre as capitais brasileiras, revelando que Recife tem um baixo desempenho em termos de eficiência dos recursos despendidos em educação, ficando no quadrante reservado àquelas capitais com maiores desembolsos por aluno e menor nota na Prova Brasil. Diante de tais dados, a auditoria sugeriu algumas recomendações pertinentes à gestão da educação.

Já na gestão da saúde, o nosso corpo técnico focou em dois indicadores. Primeiro, a taxa de mortalidade infantil, que permanece com tendência decrescente e num patamar aceitável para o padrão internacional. Segundo, a taxa de mortalidade materna, que se mostra oscilante quando considerada série histórica alargada (desde 2005), mas, nos últimos 02 exercícios financeiros, inclusive o ora sob exame, constata-se seu declínio, embora ainda represente mais que o dobro do padrão internacional.

Não posso deixar de mencionar que a auditoria questiona o que considera altos investimentos com o Hospital Veterinário (R\$1.500.000,00). Indaga-se acerca de sua oportunidade e legitimidade em face da elevada taxa de mortalidade materna e do quantitativo de óbitos causados pelo câncer, cardiopatias e AVCs, que exigem a alocação de uma grande soma de recursos públicos, não raro insuficientes, para o atendimento digno da população.

Como já destacado, o percentual de gastos com saúde foi bem acima do preconizado pela Constituição Federal. É certo que são sempre bem vindos recursos adicionais, além do patamar percentual mínimo, mas nem sempre o alcance de melhor desempenho está vinculado, necessariamente, a mais recursos, em especial quando se trata de doenças muito graves, associadas a variados fatores, muitos dos quais escapa à atuação, inclusive preventiva,



do poder público. De outra banda, não se pode perder de vista que o nosso ordenamento jurídico, refletindo o nosso atual padrão cultural-civilizatório, zela pelos animais sejam os silvestres, sejam os domésticos. É de se esperar, portanto, que o poder público despenda recursos nesta senda. Naturalmente, há de refletir o senso de proporção entre os valores da vida /saúde humana e animal. No presente caso, aponta a auditoria dispêndio com a construção do hospital veterinário, que, a toda evidência, é irrisório quando comparado com o montante de gastos destinados à saúde, não chegando a 0,3% do total despendido com as ações nessa área. Quadro que, muito provavelmente, não se alterou se consideradas as despesas inerentes ao funcionamento do referido hospital.

Não posso, antes de finalizar, deixar de assinalar que acompanho o nobre Procurador Cristiano Pimentel, que, na conclusão de seu parecer, entende que deva ser recomendada a aprovação com ressalvas da presente prestação de contas.

VOTO pelo que segue:

FALHAS DESPROVIDAS DE GRAVIDADE. RECOMENDAÇÃO AO LEGISLATIVO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. Presentes falhas que não ostentam, em concreto, gravidade, capaz de macular as contas de governo do prefeito, deve ser recomendada ao legislativo municipal a sua aprovação com ressalvas.

CONSIDERANDO que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

CONSIDERANDO que não ostentam, em concreto, a nota de gravidade, capaz de macular as contas, as falhas remanescentes, a saber: (i) previsão de receita orçamentária superestimada; (ii) não especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa;

Geraldo Julio De Mello Filho:



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 2017.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura da Cidade do Recife, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Aperfeiçoar a previsão da receita total na LOA, estimando-a em valores condizentes com a capacidade de arrecadação municipal, fundamentados nas expectativas de inflação e de crescimento da economia, ou em outro fator relevante devidamente justificado.
2. Providenciar para que os ordenadores de despesas dos diversos órgãos municipais, em especial o gestor da Secretaria de Saúde, aperfeiçoem os controles contábeis visando a reconhecer como despesas orçamentárias do exercício os bens e serviços efetivamente contratados, inscrevendo em Restos a Pagar aquelas cujo pagamento ou liquidação não pôde se concretizar no próprio exercício, de maneira que eventuais falhas sejam residuais, não alcançando montante expressivo a ser processado, no exercício seguinte, sob a rubrica de Despesa de Exercícios Anteriores (DEA).
3. Estudar as causas e implementar ações que visem à reversão da tendência de diminuição da despesa municipal com investimentos.
4. Adotar medidas para que os créditos de curto prazo da Dívida Ativa sejam apurados adequadamente no Ativo Circulante do Balanço Patrimonial, notadamente, os decorrentes do saldo da Dívida Ativa Tributária de curto prazo, registrada no Ativo Circulante, que permaneceu em R\$ 146 milhões pelo terceiro exercício consecutivo, evitando, assim, o dimensionamento errôneo do Ativo Circulante do município.
5. Providenciar para que as notas explicativas do Balanço Patrimonial evidenciem os critérios que fundamentaram os registros de ajustes para perdas da dívida ativa no Ativo Não Circulante.



6. Para fins de apuração da Despesa Total com Pessoal (DTP), cuidar para que sejam deduzidos da receita corrente líquida os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme determina o § 16 do art. 166 da Constituição Federal.
7. Aperfeiçoar as estimativas de receita e despesa, a fim de que a meta fiscal para o resultado primário constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias possa constituir-se em um referencial realista para a administração pública municipal.
8. Aprimorar as estimativas acerca da dívida líquida fiscal do município, de forma 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.
9. Disponibilizar ao Conselho do FUNDEB a documentação comprobatória das despesas realizadas com os profissionais do magistério.
10. Encaminhar os documentos e informações sobre o pagamento de obrigações previdenciárias ao RPPS objeto de parcelamento, nos termos da resolução deste Tribunal que rege a prestação de contas de governo.

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. Elaborar e adotar ações vinculadas à política pública educacional de forma que sejam alcançadas as metas do IDEB, em especial a do IDEB Anos Finais.
2. Procurar reverter o baixo desempenho no IDEB de escolas municipais que estejam abaixo da média apresentada pelas demais escolas da própria rede de ensino público do Recife.
3. Melhorar a eficiência dos recursos públicos aplicados na educação, espelhando-se em experiências de gestões de capitais brasileiras que, com número de matriculados similar ao do Recife, obtiveram desempenho melhor na Prova Brasil, valendo-se de um menor volume de dispêndio por aluno.



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 %	26,70 %	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 %	79,52 %	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 %	19,82 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	48,95 %	Sim
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	143.992.381,44	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	18,84 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	25,64 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	15,94 %	Sim
	Limite das alíquotas de	Art. 3º, caput, da	Salário de	Mínimo		



Previdência	contribuição - Aposentados	Lei Federal nº 9.717/98	contribuição	11,00 %	12,82 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	12,82 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	12,82 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator