INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
82ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 17/11/2011
PROCESSO TC Nº 1160035-4
PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BUENOS AIRES, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010
INTERESSADO: GISLAN DE ALMEIDA ALENCAR
PRESIDENTE E RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

RELATÓRIO

Tratam os autos da análise das **contas de governo** da **Prefeitura Municipal de Buenos Aires**, referentes ao exercício financeiro de 2010, que teve como Ordenador de Despesas o **Sr. Gislan de Almeida Alencar**, Prefeito do Município à época (fl. 12).

Os autos foram analisados por equipe técnica deste TCE-PE, que emitiu Relatório de Auditoria às folhas 513 a 551. No referido Relatório foram apontadas as seguintes irregularidades:

1. **Elaboração deficiente do PPA** (**item 3.1. do Relatório de Auditoria**).
2. **Elaboração deficiente da LDO** (**item 3.2 do Relatório de Auditoria**).
3. **Envio da LOA ao Poder Legislativo fora do prazo previsto em Lei** (**item 3.3 do Relatório de Auditoria**).
4. **Elaboração deficiente da LOA** (**item 3.3 do Relatório de Auditoria**).
5. **Não elaboração do Plano Municipal de Educação** (**item 4.2. do Relatório de Auditoria**), em descumprimento à Lei Federal nº 10.172/01.
6. **Não cumprimento do limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino** (**item 4.2.1 do Relatório de Auditoria**), em descumprimento ao art. 212, *caput*, da Constituição Federal.

Devidamente notificado (fls. 553 a 556), o interessado apresentou Defesa escrita com respectivos documentos (fls. 557 a 583).

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Segue-se à análise da defesa apresentada em confronto com os pontos elencados no Relatório de Auditoria.

1. Elaboração Deficiente do PPA

O Relatório de Auditoria, em seu **item 3.1** (fls. 515 a 516), assim dispõe:

> **O projeto do Plano Plurianual do Município de Buenos Aires**, referente ao quadriênio 2010 a 2013, **foi encaminhado à Câmara Municipal em 19/10/2009, não cumprindo o prazo exigido no Art. 124, inciso II da Constituição do Estado de Pernambuco**, tendo sido publicada em 22/12/2009, a Lei n.º 529/2009.
>
> **O Plano não contém relatório contextualizando o município no Estado e no País**, contendo a programação de todos os órgãos que compõem a administração municipal. O programa de trabalho apresentado está estruturado em programas com suas respectivas ações seguindo as instruções contidas no Manual de Elaboração do PPA para municípios de autoria do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

O defendente, por sua vez, nada registra sobre o assunto em sua peça de defesa (fls. 557 a 562).

Entendo, portanto, que não obstante não ter havido contestação por parte do interessado, a impropriedade, por si só, não é capaz de macular a presente prestação de contas, razão pela qual **cabe recomendação, de forma que não volte a ocorrer em exercícios futuros.**

2. Elaboração Deficiente da LDO

De acordo com o **item 3.2 do Relatório de Auditoria** (fls. 516 a 517), a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício financeiro de 2010 não apresentou os requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conforme quadro detalhado constante à fl. 517 dos autos. O Anexo de Metas Fiscais também não foi apresentado conforme o disposto na LRF.

O interessado afirma que a impropriedade decorre de mero lapso ocorrido na elaboração do Projeto de Lei da LDO, que não

trouxe qualquer prejuízo à Gestão Municipal e não deverá se repetir no exercício atual (fl. 558).

Portanto, **entendo que a irregularidade constitui-se de afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual cabe recomendação, de forma a não se repetir em exercícios futuros.**

3. Elaboração Deficiente da LOA e Envio ao Poder Legislativo Fora do Prazo

Conforme destaca o **item 3.3 do Relatório de Auditoria** (fls. 517 a 518):

> **O projeto da Lei Orçamentária Anual do Município de Buenos Aires, referente ao exercício de 2010, foi encaminhado à Câmara Municipal em 19/10/2009, não cumprindo o prazo exigido no Art. 124, inciso III da Constituição do Estado de Pernambuco**, tendo sido publicada em 22/12/2009, a Lei nº 530/2009.
>
> **A proposta de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2010 não apresentou adequadamente os requisitos exigidos pela Lei 4.320/64**, conforme quadro a seguir.
>
> (...)

O interessado, por sua vez, informa que o envio do referido Projeto de Lei, ocorrido em 19/10/2009, observou o prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal, razão pela qual entende que não houve descumprimento.

Esclarece ainda que, quanto a não apresentação, no Projeto da LOA, de alguns dos requisitos exigidos pela Lei Federal nº 4.320/64, tratam-se de omissões involuntárias decorrentes do elevado volume de informações e requisitos técnicos presentes na elaboração de um projeto de Lei orçamentária anual, fato que não se repetirá no exercício atual (fl. 559).

O artigo 124, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição do Estado de Pernambuco assim preceitua a respeito do prazo de envio da Proposta da LOA ao Poder Legislativo Municipal:

> Art. 124. **Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual serão enviados à Assembléia Legislativa nos prazos fixados em lei complementar**.
>
> §1° **A partir do exercício de 2008, o Estado e os Municípios, até a vigência de Lei Complementar Federal, a que se refere o artigo 165, §9°, I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil,**

> **observarão o seguinte**: (Redação alterada pelo art. 1° da Emenda Constitucional n° 31, de 27 de junho de 2008).
>
> I – o projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado ao Poder Legislativo, até o dia 1° de agosto, de cada ano, e devolvido para sanção, até 31 de agosto de mesmo ano; (Redação alterada pelo art. 1° da Emenda Constitucional n° 31, de 27 de junho de 2008).
>
> II – o projeto de lei do Plano Plurianual, para vigência, até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subseqüente, será encaminhado, ao Poder Legislativo, até o dia 5 de outubro do primeiro exercício de cada mandato e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano. (Redação alterada pelo art. 1° da Emenda Constitucional n° 31, de 27 de junho de 2008).
>
> III – **os projetos de Lei Orçamentárias Anuais do Estado e dos Municípios serão encaminhados ao Poder Legislativo e às Câmaras Municipais, respectivamente, até o dia 5 de outubro, de cada ano**, e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano; (Redação alterada pelo art. 1° da Emenda Constitucional n° 31, de 27 de junho de 2008). (Grifou-se).
>
> (...)

Portanto, os prazos acima especificados devem ser observados pelo Poder Executivo Municipal em cada exercício financeiro, para fins de remessa do Projeto da Lei Orçamentária Anual do Município.

Sendo assim, entendo que as irregularidades representam descumprimento às normas constitucionais e legais vigentes, **cabendo recomendação à atual administração da Prefeitura**, de forma que a impropriedade não volte a se repetir em exercícios futuros.

4. Não Elaboração do Plano Municipal de Educação

De acordo com o **item 4.2 do Relatório de Auditoria** (fl. 521), a auditoria informa que o Município de Buenos Aires não elaborou o Plano Municipal de Educação, em desconformidade com a Lei Federal nº 10.172/01.

A defesa nada registra sobre o assunto (fls. 557 a 562), restringindo-se a argumentar, no que se refere a este tópico (4.2), apenas sobre o item 4.2.1 do Relatório de Auditoria, a ser analisado a seguir. Contudo, o Relatório Preliminar é estruturado

com diversos tópicos específicos que, em seu conteúdo, evidencia as análises e resultados da auditoria.

Nesse sentido, **entendo caber recomendação ao gestor, de forma que tal impropriedade não persista para os exercícios futuros.**

5. Não Cumprimento do Limite de Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

No que se refere ao **item 4.2.1 do Relatório de Auditoria**, as informações são (fl. 521):

> Conforme determina o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, os municípios deverão aplicar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nunca menos do que 25% da Receita proveniente de impostos, incluindo as transferências Estaduais e Federais.
>
> Com base nos dados constantes no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (fls. 26 as 31), apurou-se a Receita Mínima Aplicável na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (R$ 2.712.954,87 - vide Anexo VI deste relatório).
>
> As receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, em 2010 (considerando-se a complementação da União), importaram em R$ 2.705.123,97 e as contribuições ao fundo foram de R$ 2.026.366,74. A diferença positiva de R$ 678.757,23, excluídas a complementação da União, encontra-se demonstrada no anexo VII deste relatório.
>
> Para apuração do valor aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino utilizaram-se os demonstrativos elencados no Anexo I deste relatório. O resultado da apuração do percentual de aplicação (22,55%) encontra-se demonstrado no anexo VIII deste relatório.
>
> Da análise realizada, **concluiu-se que o município, em 2010, aplicou 22,55% de suas receitas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não cumprindo a exigência de aplicação de 25%**, contida no *caput* do art. 212 da Constituição Federal. (Grifou-se).

[3]

A defesa alega que a premissa é equivocada, apreendida em razão de um erro de soma aritmética incorrida pelo responsável pela elaboração do Relatório resumido da Execução Orçamentária – RREO, relativo ao bimestre de novembro e dezembro de 2010, e disponibilizada no SIOPE (fl. 559).

Esclarece ainda que, ao somar as despesas realizadas no período, informou-se no referido RREO que o valor total das

despesas custeadas com Recursos do FUNDEB seria da ordem de R$ 2.698.998,54 e que o total das despesas custeadas com Outros Recursos de Impostos seria de R$ 1.094.748,04. Contudo, ao consolidar as despesas do exercício financeiro de 2010, o Departamento de Controle Interno verificou que, apesar de terem sido contabilizados corretamente, os referidos valores totais foram transpostos para o RREO e o SIOPE de forma equivocada, certamente ocorrido em razão de lapso no somatório das despesas (fl. 560).

Acrescenta que, em sucessivo, foi realizado novo levantamento detalhado e individualizado das despesas custeadas com Recursos do FUNDEB e daquelas custeadas com Outros Recursos de Impostos, gerando, como consequência, os seguintes valores: **R$ 2.836.650,11**, para despesas custeadas com **Recursos do FUNDEB**; **R$ 1.285.292,77**, para as despesas custeadas com **Outros Recursos de Impostos**, tendo sido a informação corrigida, aplicada e devidamente inserida nos anexos da Prestação de Contas Anual encaminhada a este Tribunal de Contas (fl. 560).

Conclui o defendente: "*Significa dizer que, o total de aplicação de recursos no Ensino Fundamental do Município de Buenos Aires no exercício financeiro de 2010 fora de* ***R$ 4.121.942,88 (quatro milhões cento e vinte e um mil novecentos e quarenta e dois reais e oitenta e oito centavos)****; e não apenas R$ 3.793.746,58 (três milhões setecentos e noventa e três mil setecentos e quarenta e seis reais e cinqüenta e oito centavos), como equivocadamente constou do RREO relativo ao bimestre de novembro e dezembro de 2010 e do SIOPE, que serviu de base para a Equipe de Auditoria*" (fl. 560).

Analisando os cálculos efetuados pela equipe de auditoria, conforme Anexo VIII do Relatório Preliminar (fl. 541), verifica-se que **o documento que originou os valores relativos ao item 1.2 (Ensino Fundamental) do referido anexo**, totalizando **R$ 3.793.746,58, foi o Demonstrativo da Despesa Realizada, por Projetos e Atividades**, nas respectivas funções, subfunções e programas, às fls. 96 a 103 dos autos, e não o RREO ou os dados do SIOPE, como afirma o defendente. Tal demonstrativo foi o mesmo apresentado pela defesa, sem qualquer retificação (fls. 563 a 575), sobre o qual esclarece: "... *tendo sido a informação corrigida, aplicada e devidamente inserida nos anexos da Prestação de Contas Anual encaminhada a este Colendo Tribunal de Contas Estadual. É o que se pode verificar, por exemplo, no Adendo VI às fls. 98; e no Adendo VII às fls. 106, da referida Prestação de*

Contas, o que comprova que a correção fora realizada com a mais lídima transparência e boa-fé, no intuito de demonstrar a regularidade da boa e regular aplicação dos recursos" (fl. 560).

Além disso, o defendente não fez constar junto à peça de defesa o detalhamento dos valores globais informados no RREO (fl. 580), quais sejam **R$ 2.836.650,11**, para despesas custeadas com **Recursos do FUNDEB; R$ 1.285.292,77**, para as despesas custeadas com **Outros Recursos de Impostos**, com os respectivos documentos comprobatórios das despesas.

Sendo assim, **entendo que é dever do Prefeito do Município, enquanto Ordenador de Despesas, observar o limite mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino**, conforme determina o artigo 212, *caput*, da Constituição Federal, a fim de que seja respeitada a norma constitucional. **Contudo, visto que, historicamente (exercícios financeiros de 2007 a 2009), conforme demonstra a equipe de auditoria em seu Relatório (fl. 521), tal limite vem sendo atendido acima do constitucionalmente previsto, aliado ao fato do percentual ultrapassado, no exercício financeiro de 2010, de fato, ser inexpressivo para macular uma prestação de contas, relevo a impropriedade**, determinando ao Prefeito que atente para este limite nos próximos exercícios.

Diante do exposto:

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria e da Defesa apresentada;

CONSIDERANDO a elaboração deficiente dos instrumentos de planejamento municipal, quais sejam Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), apresentando parcialmente os requisitos exigidos pela Lei nº 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que o Projeto da Lei Orçamentária Anual do Município, referente ao exercício financeiro de 2010, foi encaminhado fora do prazo estabelecido no art. 124, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Estadual;

CONSIDERANDO que não foi elaborado o Plano Municipal de Educação, em descumprimento à Lei Federal nº 10.172/01;

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

Voto pela **emissão de Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal de Buenos Aires a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas do Prefeito, **Sr. Gislan de Almeida Alencar**, relativas ao exercício financeiro de 2010, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, e 86, § 1º, da Constituição do Estado de Pernambuco.

DETERMINO, ainda, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o(s) atual(is) gestor(es) da **Prefeitura Municipal de Buenos Aires**, ou quem vier a sucedê-lo(s), adote(m) as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação desta Decisão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:

a) Atentar para as normas constitucionais e legais vigentes quando da elaboração dos instrumentos de planejamento municipal, quais sejam Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, em especial quanto aos prazos de remessa dos respectivos Projetos de Lei ao Poder Legislativo.

b) Elaborar o Plano Municipal de Educação, em atendimento à Lei Federal nº 10.172/01.

c) Atentar para o cumprimento do limite de aplicação da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, disposto no artigo 212, *caput*, da Constituição Federal.

Determino também que cópia do Inteiro Teor da Deliberação e da Decisão seja juntada à Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Buenos Aires, relativa ao exercício financeiro de 2010 (Processo T. C. nº 1160061-5, Tipo: Gestor Municipal).

Por fim, **determino** que a Coordenadoria de Controle Externo, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

OS CONSELHEIROS CARLOS PORTO E TERESA DUERE VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR DR. GUSTAVO MASSA

ME/NCS/ACS.