



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

32ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 12.05.2015
PROCESSO TCE-PE Nº 1460074-2

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BUENOS AIRES,
RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013

INTERESSADO: GISLAN DE ALMEIDA ALENCAR

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

PRESIDENTA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas de Governo do Prefeito do Município de Buenos Aires, Sr. Gislan de Almeida Alencar, relativa ao exercício financeiro de 2013.

O processo foi analisado por Técnico da Inspeção Regional de Surubim deste Tribunal, que emitiu Relatório de Auditoria às fls. 638 a 714 (vol. IV).

Devidamente notificado, o Prefeito em tela apresentou defesa pessoalmente, em 04/09/2014, fls. 719 a 736, acostando documentos, fls. 738 a 860 (vols. IV e V). Posteriormente, em 02/10/2014, apresentou nova peça defensiva, juntada aos autos, fls. 862 e 863, documento, fls. 864 (vol. V).

Instada a se manifestar sobre as alegações defensivas, a auditoria emitiu Nota Técnica de Esclarecimento - NTE, às fls. 867 a 877 (vol. V).

As irregularidades consignadas no Relatório de Auditoria são as seguintes:

a) Ocorrência déficit financeiro no exercício, evidenciando a incapacidade do cumprimento das obrigações de curto prazo (item 2.2.1);

b) Deficiência no setor de arrecadação, quanto ao recebimento de valores da Dívida Ativa (item 2.2.2);

c) Inconsistência entre as informações constantes na prestação de contas e no SISTN (item 2.3);

d) Queda no quociente de desempenho da arrecadação (item 2.1.1);

e) Redução gradativa na quantidade de médicos por habitantes (item 5.2.3);

f) Não elaboração da Programação Financeira e do Cronograma Mensal de Desembolsos em desconformidade com o art. 8º da LRF (item 2.1);

g) Não cumprimento dos requisitos legais para o recebimento do ICMS socioambiental (6.3);

h) Destinação de resíduos sólidos à solução ambientalmente inadequada ou não devidamente licenciada (6.4).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

i) Não disponibilização de todos os instrumentos previstos no artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 9.1);

j) Repasse a menor do duodécimo a Câmara Municipal (item 8);

k) Não cumprimento de requisitos do art. 8º da Lei de Acesso à Informação (item 9.2.1);

l) Falta de disponibilização de serviço de informações ao cidadão, nos termos do artigo 9º da Lei de Acesso a Informações (item 9.2.2).

m) Receitas tributárias próprias equivalentes a apenas 3,69% das receitas orçamentárias arrecadadas (item 2.1.2);

n) Não elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB (item 6.1);

o) Atraso na alimentação dos dados municipais no sistema SAGRES (item 9.3), e

p) Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino abaixo do limite constitucional.

Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, o Relatório de Auditoria apresenta o seguinte quadro:

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado	Situação
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 – art. 212.	24,73%	Descumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	60% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 11.494/2007.	62,27%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 12.494/2007.	1,89%	Cumprimento
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	ADCT da CF/88, art. 77, § 3º (redação acrescida pela EC 29/2000).	21,88%	Cumprimento
Pessoal	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q. 52,71%	Cumprimento
				2º Q. 51,12%	Cumprimento
				3º Q. 50,24%	Cumprimento
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores.	R\$ 820.896,02	CF/88, <i>caput</i> do art. 29-A, (redação dada pela EC nº 25/2000)	R\$ 814.238,83	Descumprimento



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado	Situação
Dívida	Dívida consolidada líquida – DCL.	120% da RCL.	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.	4,18%	Cumprimento
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição – servidor (S)	$S \geq 11\%$	Constituição Federal, art. 149, § 1º	11%	Cumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição – patronal	$S \leq E \leq 2S$	Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º	17,33%	Cumprimento

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Registre-se inicialmente que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da Federação expressam 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, educação e com pessoal. Por conseguinte, o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas apenas as verificações necessárias para emissão de Parecer Prévio pelo TCE/PE, em cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1º, inciso III e à Lei nº 12.600/04, art. 2º, inciso II.

Algumas condutas, embora irregulares, não ensejam rejeição de contas, em conformidade com a jurisprudência desta Corte, são apontadas nos itens:

- Deficiência no setor de arrecadação, quanto ao recebimento de valores da Dívida Ativa (item 2.2.2);
- Queda no quociente de desempenho da arrecadação (item 2.1.1);
- Não elaboração da Programação Financeira e do Cronograma Mensal de Desembolso (item 2.1);
- Redução gradativa na quantidade de médicos por habitantes (item 5.2.3);
- Não cumprimento dos requisitos legais para o recebimento do ICMS socioambiental (6.3);
- Destinação de resíduos sólidos à solução ambientalmente inadequada ou não devidamente licenciada (6.4);
- Não disponibilização de todos os instrumentos previstos no artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 9.1);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Não cumprimento de requisitos do art. 8º da Lei de Acesso à Informação (item 9.2.1);

- Falta de disponibilização de serviço de informações ao cidadão, nos termos do artigo 9º da Lei de Acesso a Informações (item 9.2.2).

- Receitas tributárias próprias equivalentes a apenas 3,69% das receitas orçamentárias arrecadadas (item 2.1.2);

- Não elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB (item 6.1); e

- Atraso na alimentação dos dados municipais no sistema SAGRES (item 9.3).

Em que pese a defesa não ter logrado êxito para a exclusão das falhas supracitadas, com base na jurisprudência desta Corte, entendo que não têm o condão de ensejar a irregularidade das contas, sendo merecedoras de recomendações.

Em relação às inconsistências entre as informações constantes na presente prestação de contas, no SAGRES e SISTN, entendo que os argumentos da Defesa e os documentos por ela acostados justificam as divergências apontadas, permanecendo apenas aquela relativa à função previdenciária, decorrente da não consolidação das informações da Prefeitura com as do regime próprio de previdência, o que é passível de recomendação.

Passo à análise dos demais itens identificados como irregulares pela equipe de auditoria.

- Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino abaixo do limite mínimo exigido constitucionalmente (item 4.2)

A auditoria relata que, conforme apurado nos Apêndices VII e VIII do Relatório de Auditoria, o município aplicou, em 2013, um montante de R\$ 3.091.463,94 na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que corresponde a 24,73% da receita de impostos e transferências, descumprindo o percentual de aplicação exigido no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

A Defesa, às fls. 730 a 732 (vol. IV), contesta o cálculo efetuado pela auditoria, alegando que, conforme Demonstrativo da Despesa por Função, acostado à peça defensiva, fls. 763 e 764 (vol. IV), as despesas com educação somaram R\$ 7.745.728,08, e não R\$ 5.861.770,29, como considerado pela auditoria. Aduz que tal divergência resultou da não inclusão das despesas com educação básica, no valor de R\$ 1.793.754,71, e dos dispêndios com educação superior, R\$ 90.203,08.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Por fim, apresenta o cálculo com os referidos valores, concluindo que o Município de Buenos Aires aplicou 30,71% da receita de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Nota Técnica de Esclarecimento - NTE não se manifestou acerca deste item.

No que diz respeito aos valores não computados pela auditoria, devo me posicionar apenas em relação aqueles contabilizados como educação básica, visto que as despesas com educação superior, não integram o referido limite, e apesar de incluídas no cálculo apresentado pela Defesa, às fls. 731 (vol. IV), foram deduzidas, não repercutindo no percentual por ela apurado.

De acordo com o demonstrativo acostado pela Defesa, fls. 763 e 764 (vol. IV), o mesmo enviado na prestação de contas e que serviu de fonte de informação à auditoria, as despesas contabilizadas na subfunção - 368 - Educação Básica (R\$ 1.793.754,71), não computadas na apuração do Apêndice VIII do Relatório de Auditoria, fls. 705 e 706 (vol. IV), referem-se à aquisição e manutenção do transporte escolar, bem como à execução de programa de alimentação escolar.

Em relação àquelas referentes ao programa de alimentação escolar, de fato, devem ser excluídas do cômputo, como se depreende do art. 71, inciso IV da Lei nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); contudo, as despesas com programas de transporte escolar são consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, consoante art. 70, inciso VIII do mesmo diploma legal, devem assim compor a apuração do referido limite constitucional, evidentemente, desde que custeadas com recursos próprios, e realizadas nas etapas de ensino prioritário do ente, no caso dos municípios: ensino infantil e fundamental.

Considerando que na subfunção 368 - Educação Básica, instituída pela Portaria da Secretaria de Orçamento Federal - SOF nº 54/2011, que alterou o Anexo da Portaria MOG 42/99, com efeitos a partir do orçamento de 2012, podem estar alocadas despesas de qualquer das etapas de ensino que compõem a educação básica: infantil, fundamental e médio, considerá-las ou não poderia resultar em prejuízo à real apuração do percentual. Caberia à Defesa comprovar que as despesas classificadas como educação básica foram destinadas à manutenção do ensino infantil e fundamental.

Todavia, verifico que, mesmo não havendo incluído no cálculo as despesas com transporte escolar, as quais foram todas classificadas na subfunção 368, a auditoria deduziu os



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

recursos a elas vinculados, oriundos do PNATE - Programa Nacional de Transporte Escolar; assim, uma vez desconsiderada tal exclusão, restaria cumprido o percentual de aplicação (25,30%).

- Repasse do duodécimo a menor que a proporção fixada na LOA

A auditoria relata que confrontando o valor efetivamente repassado ao Poder Legislativo, R\$ 814.238,83, com o valor permitido, R\$ 820.896,02, conclui-se que a Prefeitura de Buenos Aires cumpriu com o disposto no *caput* do artigo 29-A, e incisos I a VI, da Constituição Federal. Todavia, a despeito do cumprimento desse limite, o repasse de R\$ 6.657,19 a menor que a proporção da LOA é passível de enquadramento como crime de responsabilidade do prefeito, com fulcro no § 2º, inciso III, do mesmo artigo 29-A, da Carta Magna.

A Defesa, às fls. 733 e 734 (vol. IV), aduz que houve equívoco da auditoria ao deixar de computar no cálculo das receitas tributárias aquela referente à contribuição de iluminação pública, no valor de R\$ 98.173,58 (doc. 09 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do exercício de 2012, às fls. 809 - vol. V). Refaz então os cálculos, demonstrando que o limite apurado de acordo com o *caput* do art. 29-A da CF seria, na verdade, R\$ 827.768,17.

Argumenta ainda a Defesa que o valor de fato transferido pelo Executivo ao Legislativo fora R\$ 827.768,17, documento às fls. 811 a 860 (vol. V) e não R\$ 814.238,83, como afirmou a auditoria, não havendo, portanto o que se falar em irregularidade.

Analisando o Apêndice XII do Relatório de Auditoria, fls. 710 (vol. IV), vejo que, de fato, não houve a inclusão da receita resultante da COSIP. Refazendo o cálculo, o limite apurado de acordo com o disposto no *caput* do artigo 29-A, inciso I, passa a R\$ 827.768,17, como alegado pela Defesa.

Quanto ao valor efetivamente repassado, verifico que a divergência entre os valores apontados pela auditoria e pela Defesa está no repasse realizado no mês de janeiro, quando a Prefeitura efetuou retenções na cota mensal repassada à Câmara municipal, referentes à GFIP e a parcelamento previdenciário, tendo a Defesa considerado como tal o montante bruto do empenho, enquanto que a auditoria o valor líquido repassado.

A Nota Técnica de Esclarecimento-NTE acatou apenas os argumentos apresentados pela Defesa em relação à apuração do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

limite, mantendo o posicionamento expreso no Relatório de Auditoria quanto ao valor efetivamente repassado.

Salvo com a anuência do Legislativo, em respeito ao Princípio da Independência dos poderes, e em observância ao disposto no art. 168 da CF, como já se manifestou esta Corte nas Decisões TC nº 0529/03 e TC nº 0230/11, proferidas no julgamento de processos de Consultas, TC nº 0105149-0 e TC nº 1003429-8, este último de minha relatoria, "não pode o Executivo reter parte do duodécimo ou enviá-lo a menor à Câmara em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária, ainda que seja para ressarcimento dos débitos do Legislativo pagos pelo Executivo".

No caso em tela, vejo que os valores retidos pela Prefeitura foram contabilizados como despesa realizada pelo Legislativo, o que conduz ao entendimento que a Câmara consentiu com o procedimento adotado pelo Executivo, bem como que tais valores constituíram receita do Legislativo, representando, a situação aqui descrita, uma mera operação financeira de compensação de valores devidos.

Assim, considerando que o valor efetivamente repassado ao Legislativo foi R\$ 827.768,17, concluo que o repasse se fez no exato valor do limite máximo permitido, neste caso aquele imposto pelo art. 29-A, inciso I da CF, não havendo o que se falar em irregularidade.

- Ocorrência déficit financeiro no exercício, evidenciando a incapacidade do cumprimento das obrigações de curto prazo (item 2.2.1)

A auditoria relata que ao final do exercício de 2013, a Prefeitura de Buenos Aires apresentou um déficit financeiro de R\$ 81.106,08, contudo, comparado ao exercício de 2012, houve uma diminuição do déficit financeiro antes apresentado, R\$ 271.990,86.

A Defesa, às fls. 723 a 725 (vol. IV), contesta os apontamentos da auditoria, alegando que, uma vez excluídos os restos a pagar não processados, equivocadamente considerados na apuração da liquidez corrente pela auditoria, visto que não constituem obrigação de pagamento; ao final dos exercícios de 2012 e 2013 a liquidez corrente do município de Buenos Aires mostrou-se superavitária em R\$ 2.606.493,21 e R\$ 2.361.450,52, respectivamente.

Na Nota Técnica de Esclarecimento-NTE, a auditoria não acolhe os argumentos defensivos, ressaltando que a apuração do superávit financeiro estabelecida no art. 43, § 2º



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

da Lei nº 4.320/64, se faz subtraindo-se do ativo financeiro o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito, a eles vinculados. Assim, considerando que o passivo financeiro é compreendido pelos restos a pagar (processados ou não), mantém os termos do Relatório de Auditoria.

Tenho que ressaltar que a despeito de não constituir despesa líquida e certa, uma vez que ainda não tenham alcançado a fase da liquidação, os restos a pagar não processados, caso venham a ser liquidados no exercício seguinte, deverão ser custeados com recursos orçamentários do exercício financeiro em que ocorreu a sua inscrição, visto que, conforme art. 35, inciso II da Lei nº 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Assim, deve haver saldo suficiente para sua cobertura, não cabendo, portanto, desconsiderá-los quando da apuração da liquidez corrente, como afirma a Defesa.

Ainda que não acolha os argumentos da Defesa, neste caso, entendo que o déficit financeiro constatado ao final do exercício não deve macular as contas, isto porque a situação observada não se mostra tão grave na medida em que as disponibilidades financeiras seriam suficientes para a cobertura da integralidade dos depósitos e consignações e dos restos a pagar processados, e de grande parte dos restos a pagar não processados. Além disso, o Defendente demonstrou melhora na gestão em 2013, já que houve redução do passivo financeiro e acréscimo das disponibilidades comparado ao exercício anterior, conforme Balanços Patrimoniais respectivos, fls. 16 a 18 e 26 a 28.

Isso posto,

Considerando que o presente processo trata de auditoria realizada nas Contas de Governo, compreendendo a verificação do cumprimento de limites constitucionais e legais;

Considerando que após a apreciação dos argumentos da Defesa restaram cumpridos o percentual de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como o limite de repasse de duodécimo ao Legislativo;

Considerando o cumprimento, em 2013, dos demais limites constitucionais e legais;

Considerando que depois de apresentada a defesa, apenas permaneceram inalterados os apontamentos que, pelo seu



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

conjunto, materialidade e características, não são determinantes de rejeição de contas, podendo ser corrigidas com o envio de determinações à atual gestão, com as devidas ressalvas no julgado;

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 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco;

E, por fim,

Determino, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Buenos Aires, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Parecer Prévio, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal:

a) Evitar a assunção de dívidas de curto prazo sem lastro financeiro, que afetam o equilíbrio das contas públicas;

b) Aprimorar a cobrança dos créditos inscritos na Dívida Ativa municipal;

c) Apresentar as contas devidamente consolidadas englobando as do Poder Legislativo e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo, incluindo as do regime próprio municipal;

d) Elaborar a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolsos;

e) Adotar políticas na área da saúde a fim de melhorar a relação médico por habitante no município;

f) Elaborar Plano Municipal de Saneamento Básico;

g) Elaborar Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

h) Destinar seus resíduos sólidos à solução ambientalmente adequada e devidamente licenciada;

i) Atentar para alimentação do SAGRES em tempo hábil, com dados corretos e completos;

j) Realizar uma gestão fiscal transparente, inclusive com serviços de informações ao cidadão devidamente estruturados, e

k) Dar cumprimento ao disposto no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 8º, §§ 1º a 3º da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527/2011, disponibilizando em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

meio eletrônico de acesso público as informações de interesse coletivo ou geral ali exigidas, assegurando a transparência na gestão pública.

O CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR VOTOU DE ACORDO COM O RELATOR. A CONSELHEIRA PRESIDENTA, TAMBÉM, ACOMPANHOU O VOTO DO RELATOR. PRESENTE A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA, DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA.

AFS/ME/MLM