



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

61ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 23.09.2014

PROCESSO TC Nº 1370098-4

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL DE IGUARACY, RELATIVAS
AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012

INTERESSADO: SR. ALBÉRICO MESSIAS DA ROCHA

ADVOGADO: DR. NAPOLEÃO MANOEL FILHO - OAB/PE Nº 20.238

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

PRESIDENTA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas do Sr. Albérico Messias da Rocha, Prefeito e ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Iguaracy, relativas ao exercício financeiro de 2012, para a emissão do Parecer Prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, § 1.º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), não abrangendo todos os atos do gestor.

O trabalho de análise das contas foi concluído e consolidado por meio do **Relatório de Auditoria** (R.A.) às fls. 727/805 (vol. IV), e do Relatório Complementar de Auditoria (R.C.A.), às fls. 983/989, no qual foi feita uma análise específica quanto ao cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC n.º 101/2000. Ao fim dos trabalhos, foram elencadas as seguintes falhas/irregularidades:

1) Relatório de Auditoria

- a. O projeto de Lei de Revisão da Parcela Anual do PPA do Município de Iguaracy, referente ao exercício de 2013, bem como os documentos referentes à sua tramitação, não foram encaminhados na prestação de contas anual, conforme determina a Resolução TCE-PE nº 02/2013 (subitem 2.1.1);
- b. O documento em que consta a data de publicação da LDO não foi remetido na prestação de contas anual, conforme determina a Resolução TCE-PE nº 02/2013 (subitem 2.1.2);
- c. O documento em que consta a data de publicação da LOA não foi remetido na prestação de contas anual, conforme determina a Resolução TCE-PE nº 02/2013 (subitem 2.1.3);
- d. Aumento do déficit financeiro em R\$ 235.103,25, o que em termos percentuais corresponde a 44,27%;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- e. Inconsistências nas informações prestadas pelo município (item 2.4), quais sejam:
- O total de Restos a Pagar descontados os relativos ao RPPS (R\$ 1.835.560,04) é divergente do valor informado na Relação de Restos a Pagar (fls. 114);
 - O débito com a CELPE não foi contabilizado no Balanço Patrimonial;
 - Diversas discrepâncias entre os valores fornecidos ao SAGRES e os apresentados na prestação de contas.
- f. Receita Corrente Líquida e Despesa Total com pessoal divergentes dos valores informados no RREO e no RGF, respectivamente (itens 3.2 e 3.3);
- g. O Plano Municipal de Educação não estabelece o período de sua vigência (item 4.1);
- h. No último intervalo auferido (2009 a 2011), o IDEB do município apresentou um declínio, tanto nos anos iniciais como nos finais (subitem 4.2.2);
- i. Aumento na taxa de fracasso escolar da ordem de 34,31%, em relação ao exercício anterior;
- j. Os instrumentos de planejamento da saúde não estão integralmente de acordo com as determinações contidas nos arts. 2º, 3º e 4º, da Portaria GM/MS nº 3.332/06;
- k. Índícios de subnotificação de eventos relativos à Quantidade de Médicos por mil habitantes, Taxa de Mortalidade Infantil e Número de Óbitos Infantis;
- l. O município apresenta cobertura da estratégia de saúde da família abaixo da média dos municípios de sua faixa populacional (subitem 5.2.2);
- m. O Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PGIRS) não foi elaborado (item 6.1);
- n. O município não implementou as medidas indutoras previstas na Política Estadual de Resíduos Sólidos (item 6.2);
- o. O município destinou seus resíduos sólidos à solução ambientalmente inadequada ou não devidamente licenciada (item 6.3);
- p. Recolhimento a menor em R\$ 28.702,51 (7,92%) do das contribuições dos servidores ao RPPS (item 7.1);
- q. Recolhimento a menor em R\$ 88.375,42 (25,78%) da contribuição patronal ao RPPS (item 7.1);
- r. Não recolhimento das contribuições dos servidores ao RGPS, no total de R\$ 96.013,42 (100%) (item 7.2);
- s. Não recolhimento da contribuição patronal ao RGPS, no total de R\$ 242.745,46 (100%) (item 7.2);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- t. O município não realizou as audiências públicas quando da elaboração das leis orçamentárias (item 10.1);
- u. O município não cumpre o que determina a Lei de Acesso à Informação (subitem 10.2.1);
- v. O município não dispõe de serviço de informações ao cidadão (subitem 10.2.2);
- w. O Módulo de Execução Financeira do SAGRES, exceto por dois meses, tem sido alimentado com atraso (subitem 10.3.1);
- x. O Módulo de Pessoal apresentou atrasos em sua alimentação (subitem 10.3.2).

2) Relatório Complementar de Auditoria

- a. Descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, temos 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.	23,96%	Descumprimento
	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.	60% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 11.494/2007.	68,07%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 5% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 12.494/2007.	0,07%	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).	26,65%	Cumprimento
Pessoal	Despesa total com pessoal	54% da RCL	Lei Complementar nº 101/2000, art.20.	1º S. 51,27%	Cumprimento
				2º S. 53,01%	Cumprimento



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Duodécimo	Repasse do duodécimo a Câmara de Vereadores.	R\$ 768.138,00	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC n° 25)	R\$ 768.103,20	Descumprimento
Subsídio	Remuneração dos agentes políticos - Prefeito.	Lei municipal que fixou o subsídio.	Lei Municipal N° 275/2008	R\$ 7.500,00	Cumprimento
	Remuneração dos agentes políticos - Vice-Prefeito.	Lei municipal que fixou o subsídio.	Lei Municipal N° 275/2008	R\$ 3.500,00	Cumprimento
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL.	120% da RCL.	Resolução n° 40/2001 do Senado Federal.	3,04%	Cumprimento
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - servidor (S)	$S \geq 11\%$	Constituição Federal, art. 149, § 1.º	11%	Cumprimento
	Limite das alíquotas de contribuição - patronal	$S \leq E \leq 2S$	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	14,03%	Cumprimento

Regularmente notificado, o Sr. Albérico Messias da Rocha, então Prefeito Municipal, apresentou, às fls. 810/829, suas contrarrazões ao Relatório de Auditoria, anexando à peça defensiva os documentos às fls. 830/892, e, às fls. 995/1000, ao Relatório Complementar de Auditoria, em conjunto com os documentos às fls. 1001/1002.

Instada a se manifestar sobre a documentação apresentada pela Defesa (fls. 830/892), a área técnica elaborou a Nota Técnica de Esclarecimento (fls. 904/910), em que se manifesta pela **retificação do apontamento relativo à não aplicação do percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino** e ratifica os demais itens tidos como irregularidades no Relatório de Auditoria.

Consta ainda no processo o Inteiro Teor da Deliberação do Processo TC n.º 1205964-0, relativo a contratações temporárias realizadas pela Administração Municipal no exercício de 2012, cujo julgamento foi pela ilegalidade (fls. 915/947).

Vieram-me os autos. É o relatório.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

VOTO DO RELATOR

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, esse 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, III e à Lei n.º 12.600/04, art. 2º, II.

Algumas condutas apontadas pela auditoria, embora irregulares, não ensejam rejeição de contas, em conformidade com a jurisprudência desta Corte:

1. Não envio, na Prestação de Contas, de comprovante tramitação do projeto de revisão do PPA, e de publicação da LDO e da LOA;
2. Discrepâncias entre os valores fornecidos ao SAGRES e os apresentados na prestação de contas;
3. Ausência de especificação da vigência do Plano Municipal de Educação;
4. Instrumentos de planejamento da saúde não integralmente de acordo com as determinações contidas nos arts. 2º, 3º e 4º, da Portaria GM/MS nº 3.332/06;
5. Indícios de subnotificação de eventos relativos à Quantidade de Médicos por mil habitantes, Taxa de Mortalidade Infantil e Número de Óbitos Infantis;
6. Não realização das audiências públicas quando da elaboração das leis orçamentárias;
7. Inobservância de algumas exigências da Lei de Acesso à Informação.

No que diz respeito a essas irregularidades, verifiquei que a defesa não comprovou, através de documentação hábil ou de argumentos convincentes, suas afirmações. Por outro lado, constatei que não houve prejuízo ao erário, nem foram os atos praticados com dolo, simulação ou intuito de desvio. Destarte, podem ser corrigidos com o envio das determinações à atual gestão, com as devidas ressalvas no julgado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Alguns apontamentos, em razão da pouca materialidade ou por representarem apenas atraso de providências, devem ser minimizados, quais sejam: a) ao atraso na remessa dos dados do SAGRES, uma vez que os dados foram remetidos, havendo apenas atrasos nos prazos; b) a divergência entre o valor da RCL apurada pela auditoria e o demonstrado no RREO/RGF, ao final do exercício, equivalente a 0,11%.

As demais inconsistências contábeis foram satisfatoriamente justificadas pela Defesa.

Cumprе ressaltar que a auditoria apontou, no quadro de limites constitucionais e legais, o descumprimento do limite de repasse do duodécimo à Câmara Municipal de Vereadores. Contudo, a diferença encontrada, de R\$ 34,80, foi considerada pela área técnica como insignificante, entendimento este que acompanho.

Passo à análise dos demais itens identificados como irregulares pela equipe de auditoria, em confronto com os argumentos da defesa e Nota Técnica de Esclarecimento.

Aumento do déficit financeiro em R\$ 235.103,25, o que em termos percentuais corresponde a 44,27%

Relata a área técnica que, entre os exercícios de 2011 e 2012, houve um aumento no déficit financeiro de R\$ 235.103,25, passando de R\$ (531.051,73) para R\$ (766.154,98), o que equivale a um incremento de 44,27%.

Por seu turno, a Defesa alega que a piora no déficit financeiro se deu pela redução das receitas de transferências constitucionais (FPM e ICMS), face à "turbulência econômica mundial" e pelo aumento dos gastos para se contrapor aos efeitos da seca.

As alegações do Defendente não foram substanciadas por qualquer elemento de prova. Não foram sequer mencionados quaisquer programas ou ações desenvolvidos em âmbito municipal visando mitigar os efeitos nefastos da seca no âmbito do território municipal, situado no Sertão pernambucano, nem a evolução destes gastos em relação ao exercício anterior.

Por outro lado, não se sustenta a alegação do defendente de que houve redução no valor das transferências de FPM e ICMS em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

relação ao exercício anterior. Ao cotejar o valor arrecadado dessas receitas nos dois exercícios, verifico que houve aumento de 2,78% e de 4,11%, respectivamente; se não são aumentos significativos, passam ao largo de terem sofrido "redução". Ressalto também que a Receita Corrente Líquida do município passou de R\$ 15.356.884,43 em 2011 para R\$ 16.632.378,83, o que implica um ganho de R\$ 1.275.494,40, equivalente a 8,3%.

Aumento da taxa de fracasso escolar (subitem 4.2.1), e declínio do IDEB em relação a 2009 (subitem 4.2.2);

A auditoria apontou que, em relação ao exercício de 2010, a taxa de fracasso escolar da rede escolar municipal de Iguaracy apresentou uma elevação de 34,31%; também apontou que, quando comparados os resultados do IDEB de 2009 e de 2011, foi observada uma piora nesse indicador. O valor observado nas séries nos anos iniciais do ensino fundamental passou de 4,60 para 4,40 e dos anos finais passou de 3,3 para 3,2.

O Defendente afirma que, "apesar de ter investido todos os recursos públicos exigidos legalmente na área de educação (...), esses esforços sozinhos não foram capazes de promover uma melhoria na qualidade educacional". Com relação à evasão escolar,

Com relação ao aumento do fracasso escolar, afirma que "os efeitos da seca que assolou de forma nunca antes vista a nossa região fez com que aumentasse a evasão escolar".

No caso do indicador de fracasso escolar, observo que o índice alcançado pelo Município de Iguaracy, apesar da piora em relação ao exercício anterior, encontra-se bem abaixo da média dos municípios de mesmo porte populacional; com relação ao IDEB, devo destacar que os resultados alcançados encontram-se acima da média estabelecida para municípios que possuem faixa populacional semelhante e dentro da meta bienal intermediária traçada pelo Governo Federal, a exceção, neste último caso, dos anos finais do ensino fundamental, discretamente abaixo. Ressalto ainda que, em ambos os casos, não se pode falar, ainda, em tendência, vez que a queda foi pontual, destoando das medições anteriores.

Além dos indicadores educacionais já citados, outros apresentados no relatório de auditoria apresentam-se favoráveis, quando comparado a municípios do mesmo porte populacional, como a relação IDEB x taxa de aprovação, tanto dos anos iniciais como



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

dos anos finais do ensino fundamental, e a taxa de distorção idade-série (fls. 747/751).

Ante o exposto, cabe recomendação para que sejam investigadas as causas da piora nos resultados dos indicadores do IDEB e do fracasso escolar, e implementadas ações visando mitigar seus efeitos, pois, como ficou evidenciado, o mero cumprimento do percentual mínimo de aplicação das receitas constitucionalmente vinculadas na manutenção e desenvolvimento do ensino não é suficiente para garantir os resultados desejáveis.

Descumprimento do art. 42 da LRF (item 2 do R.C.A.)

No item 2 do Relatório Complementar de Auditoria (fls. 985/986), a área técnica aponta que, após análise do Balanço Patrimonial do município (fls. 19), Balanço Patrimonial do Fundo Previdenciário Municipal (fls. 35) e Relação de Restos a Pagar (fls. 117 a 129), verificou que o Poder Executivo do Município de Igaracy possuía saldo financeiro negativo de R\$ R\$ 597.026,43, incompatível com a inscrição dos restos a pagar não processados (R\$ 1.134.011,85).

Prossegue a equipe de auditoria afirmando que a Prefeitura realizou nos últimos dois quadrimestres despesas novas que poderiam não ter sido realizadas, no montante de R\$ 136.900,00 (fls. 946/982). Desse modo, concluiu a área técnica que a Prefeitura Municipal de Igaracy teria descumprido o artigo 42 da Lei Complementar n.º 101/2000, que veda ao titular do Poder Executivo, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

A defesa contesta o entendimento esposado pela área técnica, nos seguintes termos:

A maioria dos restos a pagar constatados no relatório de auditoria complementar são provenientes de despesas de convênios administrativos, folha de pagamento e contribuições previdenciárias do mês de dezembro/12, cujos recursos orçamentários estão garantidos no momento de sua celebração, apenas os repasses financeiros não ocorreram ainda. Assim, esses valores não ferem o disposto no art. 42 da LRF.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Por outro lado, o método adotado pelo TCE, embora revele o esforço da equipe técnica em verificar o cumprimento da lei, não pode ser aceito para fins de condenação dos gestores.

É consenso nesta Corte de Contas, que embora a lei impeça a assunção de dívidas sem lastro financeiro nos últimos dois quadrimestres do mandato, sem a verificação da situação financeira em 30/04/2012 não é possível aferir-se se o déficit foi originado nos últimos meses de mandato ou se vinha período anterior.

Tal raciocínio vem bem trabalhado no artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, n.º 124, onde em artigo doutrinário se lê:

3.1 A dívida de curto prazo do último ano de mandato – a dicção do polêmico art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Em linhas anteriores, já se viu que a predominante dívida dos municípios é a de curto prazo, composta, no mais das vezes, por Restos a pagar sem cobertura monetária. Do seu turno, o art. 42 da Lei no 101/00 impede que despesas dos últimos oito meses do mandato sejam transmitidas, sem lastro de caixa, pra o futuro gestor político. Tormentosa tem sido a leitura de tal dispositivo; defendem alguns que cada Poder estatal deve, ao final da gestão, suprir financeiramente todo o estoque de Restos a Pagar, novo ou antigo, nisso recomendando descabidos cancelamentos de empenhos já liquidados, bem assim de Restos a Pagar também processados, prática essa que distorce balanços contábeis e contraria direito líquido e certo do credor.

Outra proposta inconveniente é a de transferir Restos a Pagar para o passivo de longo prazo: o permanente. O equívoco é porque tais débitos são de curtíssima exigibilidade; nada tem de longo prazo, além de já não mais dependeram de autorização legislativa para pagamento, ao contrário do que é indispensável para os débitos do passivo permanente (art. 105, § 3º e 4º da Lei n.º 4.320, de 1964). Nesse passo, o controle do art. 42 é assim realizado no TCESP.

Para o primeiro período (posição em 30 de abril do último ano de mandato)

Empenhos a Pagar e Restos a Pagar (liquidados)

(-) Disponibilidades de Caixa (Caixa e Bancos)

(+) Reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extra-orçamentárias

(=) Dívida Líquida de Curto Prazo em 30 de abril

Para o segundo período (posição em 31 de dezembro do último ano do mandato)

Restos a Pagar (liquidados)

(-) Disponibilidades de Caixa

(+) Reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extras-orçamentárias

(=) Dívida Líquida de Curto Prazo em 31 de dezembro



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Desde que a dívida líquida de 31.12 seja maior que a de 30.4, claro está que, nos tais oito meses, houve compromisso de despesa sem cobertura de caixa. Eis o não-atendimento ao art. 42 da LRF, que, por si só, enseja parecer desfavorável às contas do Chefe do Poder Executivo. Bem por isso, em anos eleitorais, cresce muito a recusa de contas de Prefeitos, sem embargo de remessa dos autos ao Ministério Público, por tipificação ao art. 359-C do Código Penal.

Ao revés e em situação de queda de tal dívida, resta patente que, naqueles oito meses, as despesas assumidas contaram com disponibilidade de caixa. Eis o cumprimento do art. 42 da LRF."

Portanto, prejudicada a análise da irregularidade nesta ótica, pois o relatório não demonstra como era a situação financeira do Município em 30/04/2012, cuja pretensa dívida apontada poderia vir de período anterior que não os dois últimos quadrimestres.

Esta tese jurídica foi acatada por esta Colenda Corte de Contas no julgamento do Pedido de Rescisão - Proc. TC nº 1102338-7.

Também é cediço que as despesas relativas de restos a pagar não processados não entram no computo da regra do art. 42 da LRF, uma vez que foram anuladas e não foram transferidas para a próxima gestão. O art. 36, "caput", da LRF define o conceito de restos a pagar nos seguintes termos: "consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas".

Apenas os restos a pagar processados que são as despesas reconhecidas no exercício, como consumo efetivo de ativos, aquelas despesas que retratam a execução plena de um contrato, de um convênio ou de uma lei, cujo procedimento caracteriza a aplicação do regime de competência no seu reconhecimento pela contabilidade patrimonial, é que devem ser utilizados como parâmetros para a verificação ou não do cumprimento do art. 42 da LRF.

Por fim, dentro de uma interpretação extensiva do art. 42 da LRF, o termo contrair obrigação de despesa abarcaria apenas a obrigação de assumir compromissos novos, os quais não existiam antes dos últimos oito meses do término do mandato, e não as despesas empenhadas assumidas anteriormente.

Assim, é cediço que o fato da despesa estar empenhada não significa obrigação de pagamento pelo Estado, pois estes empenhos podem ser anulados gerando os restos a pagar não processados que são despesas que não se verificaram no exercício. No caso em tela observa-se que o Defendente agiu de boa fé e não anulou os restos a pagar não processados por se tratarem em sua grande maioria de Empenhos relativos a programas com recursos do FNDE e que se fossem cancelados provavelmente teria que se abrir créditos especiais em 2013



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

para que o município pudesse de fato aplicar tais recursos na compra de ônibus e construção de unidades escolares. Reiterando que os restos a pagar não processados da ordem R\$ 1.346.011,85 não podem ser considerados para os efeitos do art. 42 da LRF já que não se trata de despesa líquida e certa, ou seja, os serviços ou os bens ainda não foram efetivamente realizados ou entregues.

Portanto, levando em consideração apenas os restos a pagar processados como despesas efetivamente reconhecidas pela Administração, o defendente cumpriu com o múnus do art. 42 da LRF, devendo a irregularidade ser considerada devidamente sanada pela Corte de Contas. Para que se demonstrasse o contrário, seria necessário que o Relatório de Auditoria especificasse despesa a despesa para que se pudesse, primeiro, aferir se teriam sido constituídas nos dois últimos quadrimestres de 2012, segundo, se constatada tal hipótese, somá-las e confrontá-las com a disponibilidade de caixa.

O saldo financeiro apontado pela auditoria é da ordem de R\$ 462.507,54 já deduzidos os valores do RPPS e as obrigações financeiras da ordem de R\$ 1.059.533,97, sendo R\$ 496.087,78 de restos a pagar processados e R\$ 569.985,78 de depósitos, ocasionando assim uma insuficiência financeira da ordem de R\$ 597.026,43. Ocorre Sr. Conselheiro que como descrito acima a auditoria não demonstra quanto do valor de R\$ 569.985,78 da conta de depósito por exemplo foi assumida no período de maio a dezembro de 2012, já que a LRF fala em obrigações assumidas nos dois últimos quadrimestres. Mesmo se não considerarmos este fato, ao observar os valores que compõem a conta depósitos expressos na demonstração da dívida flutuante, podemos identificar que por ser uma demonstração consolidada, são apresentados valores de depósitos dos Fundos municipais, em especial valores de Consignações-IR da ordem de R\$ 160.007,05 e Consignações-ISS da ordem de R\$ 61.609,20, ou seja, tais valores na prática não se configuram como dívida efetiva do município, já que se trata de valores devidos pelo Fundos à Prefeitura e por questões de consolidação dos Balanços figuram na conta depósitos. Assim sendo esses dois valores devem ser abatidos da conta depósitos já que não se trata de uma dívida efetiva do município para outros entes ou fornecedores. Procedendo com esse desconto teremos então um saldo real de dívida na conta depósitos da ordem de R\$ 348.369,53, e o déficit financeiro conseqüentemente passa a ser de R\$ 375.410,18, tudo isso sem levar em consideração o que realmente foi assumido no período de maio a dezembro de 2012.

Outro fato de grande relevância, Sr. Conselheiro, é que muitas das despesas que ficaram em restos a pagar processados em 31/12/2012 têm seu vencimento apenas no dia 10 do mês de janeiro de 2013, como é o caso das obrigações patronais para com o RPPS e bem como as contribuições



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

retidas dos servidores e que fazem parte da conta depósitos.

É de entendimento e consenso geral também, Sr. Conselheiro, que algumas receitas que são de competência do mês de dezembro de cada ano só são liberadas no mês de Janeiro do ano seguinte. No caso em tela, citamos as cotas do FPM do primeiro decêndio de janeiro de 2013 e que tem como competência a arrecadação do Governo Federal no final de dezembro de 2012 e algumas cotas de ICMS do Estado também creditadas em 2013 e que são de competência de dezembro de 2012. Para uma maior clareza estamos anexando cópias das referidas cotas tanto do FPM como do ICMS Estado que foram creditadas em Janeiro de 2013 e que são de competência de dezembro de 2012 e que não estão computadas no saldo financeiro das contas bancárias em 31/12/2012 para efeitos de cálculo de apurações do déficit ou superávit financeiros para efeitos de atendimento ao artigo 42 da LRF. Conforme podemos observar o valor bruto da cota FPM do dia 10/01/2013 é da ordem de R\$ 345.801,26 (Cópia anexa doc. 01) e o somatório dos valores das cotas de ICMS relativas a 2012 e que foram repassadas em janeiro de 2013 (conforme o próprio documento extraído do sítio da SEFAZ do Governo do Estado demonstra) é da ordem de R\$ 53.318,05 (Cópia anexa doc 02), totalizando assim o valor de R\$ 399.119,31. Desta forma, Sr. Conselheiro, podemos comprovar que considerando o saldo financeiro em 31/12/2012 mais os valores de cotas de FPM e ICMS creditados em janeiro de 2013 e que são de competência de dezembro de 2012 temos valores suficientes para cobertura da dívida de restos a pagar e depósitos líquidos, comprovando que o defendente cumpriu com o que reza a LRF em seu artigo 42, Tudo isso sem levarmos em consideração a questão do que realmente foi assumido apenas entre maio e dezembro de 2012."

Embora encontre defensores, o entendimento expresso pelo TCE/SP acerca da interpretação e controle do cumprimento do que determina o *caput* do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, trazido a lume pelo defendente, certamente não é majoritário, e não é o adotado por esta Corte, que já externou seu posicionamento acerca do tema através de diversas deliberações, inclusive em sede de Consulta, a exemplo da Decisão TC n.º 0258/06.

De acordo com o entendimento reproduzido pelo Defendente, a verificação do cumprimento ou não do *caput* art. 42 dar-se-ia comparando-se a posição da dívida líquida em 31/12 com a de 30/4; havendo aumento, restaria evidenciado que "nos tais oito meses, houve compromisso de despesa sem cobertura de caixa"; em sentido contrário, havendo redução, ficaria "patente que, naqueles oito meses, as despesas assumidas contaram com disponibilidade de caixa".



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Data venia, a simples variação da dívida líquida entre 30/04 e 31/12 não me parece ser a melhor maneira de evidenciar, tecnicamente, o cumprimento do referido dispositivo legal. Isto porque, entre outras razões, há a possibilidade de o gestor privilegiar o pagamento de despesas que poderiam ser evitadas em situação de déficit financeiro, incorridas no período vedado (últimos dois quadrimestres do mandato), e deixar de saldar compromissos anteriores a 01/05. No entanto, para que essas despesas possam ser pagas, é preciso pagar primeiramente os credores mais antigos, ou seja, deve-se respeitar a ordem cronológica das obrigações (Decreto-Lei nº 201, de 1967, art. 1º, inciso XII; Lei nº 8.666, de 1993, art. 5º e 92). Exatamente por isso, a referida Decisão TC n.º 0258/06 externou o seguinte posicionamento:

PROCESSO T.C. Nº 0504179-0

CONSULTA

INTERESSADA: SRA. MARIA JOSÉ BRIANO GOMES - SECRETÁRIA DA FAZENDA DO ESTADO

ADVOGADO:

RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

DECISÃO T.C. Nº 0258/06

Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 15 de março de 2006, responder ao consulente nos exatos termos propostos na conclusão de Parecer deste Tribunal, às fls. 48 e 49 dos autos, como segue:

1- O artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF se refere a mandato, desta forma se aplica ao Chefe de Poder e Órgão mesmo que venha a ser reeleito para o mesmo cargo;

2- Como a responsabilidade disposta no referido artigo é pessoal do Titular de Poder e Órgão, este não poderá, sob qualquer meio, transferi-la a outros servidores ou agentes públicos;

3- Ao final do mandato, os recursos financeiros que devem ser deixados para o sucessor terão que ser equivalentes às despesas empenhadas nos últimos dois quadrimestres que tenham a fase de liquidação concluída, independentemente do mandato se encerrar em 31 de dezembro;

4- Caso a despesa não tenha sido empenhada, independentemente do motivo, deverão ser deixados recursos suficientes para o sucessor saldá-la, se o fornecedor de bens e serviços já cumpriu com seu dever fazendo a entrega dos bens ou prestando os serviços contratados;

5- **Não foge da incidência do referido artigo a prática de se empenhar e pagar todas as despesas dos últimos dois quadrimestres, desprestigiando o pagamento de outras já existentes antes do início desse período.** Ou seja, a realização de despesas novas deverá estar respaldada com um fluxo de caixa positivo;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

6- Para o cálculo da disponibilidade de caixa deverão ser consideradas todas as despesas existentes até o final do ano, tais como salários, material de consumo, contratos em andamento etc., bem como os valores do passivo financeiro do órgão." (Destaquei).

Para caracterizar o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal é necessária a conjugação de dois fatores, como já se manifestou esta Corte de Contas na referida Decisão TC n.º 0258/06: o saldo das disponibilidades se mostre inferior ao total dos valores registrados no Passivo Financeiro da entidade e a realização, nos dois últimos quadrimestres do mandato do gestor, de despesas novas, que poderiam ser evitadas, ocasionando disponibilidade de caixa líquida negativa ao final do exercício.

Por essa razão, não merece acolhida também o entendimento da Defesa de que cabe à área técnica elaborar fluxo de caixa para as despesas que implicassem assunção de compromisso novo, para evidenciar se havia ou não condições de serem realizadas; desse recurso quem pode e deve valer-se é a Administração, por meio de seus serviços de contabilidade e de controle interno, vez que a evidenciação da ocorrência dos dois fatores elencados pela Decisão TC n.º 0258/06, por parte da auditoria, é suficiente para evidenciar o descumprimento do *caput* do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A elaboração do fluxo financeiro é instrumento de planejamento da gestão e não procedimento de auditoria. Caberia ao gestor apresentar a sua previsão de fluxo financeiro e comprovar que o desequilíbrio encontrado ao final do exercício foi decorrente de fato exógeno a sua vontade e que teria adotado todas as medidas cabíveis para evitar o desequilíbrio orçamentário e financeiro.

No que se refere às consignações com do Imposto de Renda e Imposto Sobre Serviços, assiste razão à defesa. Neste caso, temos uma situação em que entes municipais são devedores e credores entre si e, na consolidação das contas, estas relações não alteram a disponibilidade líquida de caixa. Logo, pelos números apresentados no Relatório Complementar de Auditoria, a disponibilidade financeira, antes da inscrição dos Restos a Pagar, seria de R\$ 375.410,18, e não R\$ 597.026,43, como apontado pela área técnica.

Quanto aos Restos a Pagar não Processados, cabe esclarecer que não foram computados pela auditoria para fins apuração do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

cumprimento do art. 42 da LRF, mas, tão somente, para verificar o atendimento ao art. 55, da mesma lei, que assim estabelece:

Art. 55. O relatório [de Gestão Fiscal] conterá:

(...)

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

(...)

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

(...)

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados.

Também não vejo como cabível o cômputo das receitas de transferência do FPM e do ICMS, repassadas ao Município em janeiro de 2013, no montante de R\$ 399.119,31, para abater da insuficiência de caixa verificada ao final do exercício sob análise, embora se refiram à competência 2012; isto porque vigora em nossa contabilidade o regime de caixa para as receitas; as que ingressarem em 2013 devem estar livres de compromissos, para que possam ser aplicadas em ações e programas governamentais do gestor eleito para tanto, e não para a cobertura do déficit financeiro legados de gestões passadas.

Já restou evidenciado que o saldo financeiro, ao final do exercício, antes da inscrição de restos a pagar não processados, era de R\$ 375.410,18. Além disso, constata-se que a Prefeitura despendeu, nos dois últimos quadrimestres do mandato do Sr. Albérico Messias da Rocha cerca de R\$ 136 mil em despesas que poderiam ser evitadas, relacionadas com o pagamento de shows e locação de equipamentos e palco para eventos e festas (fls. 949 a 982)

Considero confirmada a irregularidade; contudo, considerando os valores envolvidos, não é suficiente, per si, para ensejar emissão de Parecer pela rejeição das contas, devendo ser objeto de admoestação.

Repasse a menor de contribuições previdenciárias ao RGPS e ao RPPS (itens 7.1 e 7.2 do R.A.)

Em relação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a auditoria apontou que as contribuições previdenciárias devidas pelo Executivo Municipal de Iguaracy, tanto a parte retida dos segurados, no montante de R\$ 96.013,42, quanto a parte "patronal", no valor total de R\$ 242.745,46, ao longo do exercício de 2012, deixaram integralmente de ser recolhidas ao INSS, dando origem a uma dívida, em valor histórico, de quase R\$ 340 mil.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

No que se refere às contribuições devidas pelo Executivo Municipal ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), a área técnica aponta que, das contribuições retidas dos servidores (R\$ 362.282,49), cerca de 90% foram recolhidas à respectiva unidade gestora, restando um saldo a recolher de R\$ 28.702,51; no que se refere à contribuição patronal devida (R\$ 1.073.799,49), cerca de 26% **não** foi recolhida, restando um saldo de mais de R\$ 276.837,39. Ao todo, os órgãos ligados ao Poder Executivo municipal teriam deixado de recolher ao seu Regime Próprio mais de R\$ 305 mil, ou cerca de 21% do montante devido.

A defesa aduz, relativamente a seu Regime Próprio de Previdência Social, que a parcela relativa à contribuição dos servidores, competência 12/2012, foi recolhida em janeiro/2013; no que se refere à contribuição do Ente, afirma ter havido engano por parte da auditoria, pois apenas a parcela relativa à competência 12/2012 não fora recolhida no exercício, face ao prazo para recolhimento encerrar-se em 10/01/2013; disse ainda que os valores apontados como "devidos" pela área técnica não têm respaldo nas folhas de pagamento, e que os cálculos da auditoria precisam ser revistos.

No que se refere ao Regime Geral de Previdência, aduz a defesa que todos os recolhimentos foram efetuados de forma automática, tanto os relativos às contribuições dos servidores como às do Ente; que o valor das contribuições é deduzido das cotas do FPM com base nas informações da folha de pagamento, fornecidas à Receita Federal através do programa SEFIP - Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social; que esses descontos encontram-se expressos nos "demonstrativos de distribuição de arrecadação extraídos do sítio do Banco do Brasil, relativo às cotas do FPM do 1.º decêndio de cada mês, onde constam as retenções efetuadas em favor do INSS", constante da Prestação de Contas (fls. 442/453).

Em Nota Técnica de Esclarecimento, e à vista da documentação acostada pelo Defendente, os técnicos desta Corte afastaram o apontamento relativo ao não recolhimento das contribuições retidas dos **servidores** para o RPPS; esclareceram que os valores relativos à contribuição patronal foram calculados com base na alíquota prevista na Lei Municipal n.º 303/2010 (24%) e informações constantes no processo TC n.º 1270067-8.

Nos demonstrativos elaborados pela área técnica, relativos às contribuições previdenciárias ao **Regime Geral de Previdência** (fls. 773/774), constato que não foram considerados os pagamentos efetuados mediante descontos diretos nas cotas do FPM, encontrando-se todos os campos de recolhimento com registros



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

zerados. Estes descontos, de acordo com a documentação fornecida pela defesa, totalizariam R\$ 901.901,90 (fls. 854/868).

Verifico também que os valores consignados pela auditoria, referentes às contribuições retidas dos servidores (R\$ 96.013,42) e às devidas pelos entes municipais (R\$ 242.745,46) estão bem aquém daquelas registradas nos demonstrativos da própria prefeitura, informadas através do Demonstrativo da Dívida Flutuante, consignações - INSS - às fls. 27, e do Comparativo da Despesa autorizada com a Realizada, elemento 3.1.90.13 - às fls. 45 dos autos, os quais registram contribuições retidas dos servidores de R\$ 1.120.866,64 e Obrigações Patronais de R\$ 622.983,86, respectivamente.

Face às inconsistências existentes nos demonstrativos elaborados pela área técnica, entendo que não restou comprovada a inadimplência da Prefeitura Municipal de Iguaracy junto à Receita Federal do Brasil, relativamente às contribuições devidas ao Regime Geral de Previdência, razão pela qual sou pela desconsideração do apontamento.

No que se refere à contribuição devida ao Regime Próprio de Previdência, totalizando-se os comprovantes de recolhimento remetidos na Prestação de Contas (fls. 224/441), constata-se que foram recolhidos ao Fundo de Previdência Municipal, no exercício em tela, a importância de R\$ 1.013.002,16. Entre os meses de março e maio do exercício seguinte, foram recolhidos mais R\$ 90.031,15 pelo gestor que sucedeu o Defendente na Prefeitura de Iguaracy, relativos às contribuições do exercício anterior (fls. 869/892). Com isso, os recolhimentos relativos à contribuição patronal totalizaram R\$ 1.103.033,31, restando comprovado o recolhimento integral da referida contribuição.

Gestão Ambiental

Neste item do Relatório de Auditoria foi apontado que a Administração Municipal não elaborou o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos - PGIRS (item 6.1); não implantou os requisitos legais necessários para habilitar o município a receber recursos provenientes do ICMS socioambiental (item 6.2) e não deu a adequada (ou devidamente licenciada) destinação aos resíduos sólidos (item. 6.3).

Em sua defesa, às fls. 819/820, o Defendente afirma que não conseguiu reunir recursos suficientes para a contratação de uma empresa especializada para a elaboração do PGIRS, nem possui servidores capacitados para tanto; que a não implantação dos requisitos legais necessários para habilitar o município a receber recursos provenientes do ICMS socioambiental deveu-se



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

também à escassez de recursos para a construção de usinas de reciclagem e demais estruturas adequadas ao tratamento de resíduos sólidos; que também não dispõe de recursos financeiros para a implantação de uma solução ambientalmente adequada aos resíduos sólidos produzidos no Município, mas que se aliou aos demais municípios do Alto Pajeú, através do Consórcio CIMPAJEÚ, "no sentido de captar recursos para a construção de uma unidade de tratamento de resíduos sólidos de âmbito regional."

O Defendente, apesar de alegar não ter conseguido reunir "recursos suficientes para a contratação de uma empresa especializada para a elaboração do PGIRS", não apresenta qualquer evidência de que tais custos seriam proibitivos para o Município; também não menciona ter buscado apoio técnico ou financeiro de órgãos como o Ministério do Meio Ambiente ou da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade para superar suas dificuldades.

À época, mesmo ainda não encerrado o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, ao deixar de elaborar o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, o município deixa de ter acesso aos recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos e a incentivos ou benefícios de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade, como disposto no art. 18 da Lei Federal nº 12.305/10.

Também, ao não destinar seus resíduos sólidos à solução ambientalmente adequada o município deixa de incrementar suas receitas com os recursos oriundos do ICMS socioambiental, como estabelecido pela Lei Estadual nº 11.899/00, alterada pela Lei Estadual nº 13.931/09.

Ressalta-se que, a elaboração do Plano Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos não exige o município do licenciamento ambiental de aterros sanitários e de outras instalações de serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, como determina o art. 19, § 4º da Lei nº 12.305/2010.

Embora os argumentos da defesa não afastem as deficiências apontadas pela auditoria, entendo que as impropriedades não são capazes de macular a presente prestação de contas, em virtude de, à época, o prazo para a implantação das políticas de gestão ambiental ainda não ter se esgotado.

Contudo, cabe recomendação ao gestor da Prefeitura de Igaracy a fim de envidar esforços em buscar solução para o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

gerenciamento de resíduos sólidos, tendo em vista a proximidade de encerramento do prazo para implantação das políticas de gestão ambiental.

Isso posto, e

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

Considerando a infração ao artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que veda ao titular do Poder Executivo Municipal, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito;

Considerando que o Sr. Albérico Messias da Rocha teve as Contratações Temporárias objeto do Processo TC nº 1205964-0, julgadas ILEGAIS por esta Câmara, por meio do Acórdão TC nº 0227/14, oportunidade em que o gestor já foi penalizado com multa;

Considerando o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, c/c o artigo 75 da Constituição Federal, e no artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 - Lei Orgânica do TCE;

Voto pela emissão de Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Iguaracy a **aprovação, com ressalvas**, das Contas do Prefeito, Sr. **Albérico Messias da Rocha**, relativas ao exercício financeiro de 2012, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco.

E, ainda,

Determino, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Iguaracy, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação do presente Parecer, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- a) Remeter a Prestação de Contas devidamente instruída com documentação exigida em atos normativos desta Corte;
- b) Realizar corretamente os registros contábeis a fim de evitar distorções e inconsistências nos demonstrativos contábeis;
- c) Enviar os RREOs e RGFs com os valores corretos e respaldados pela Contabilidade;
- d) Adotar mecanismos de controle com vistas a minimizar o risco de crescimento dos compromissos de longo prazo que venham a comprometer o equilíbrio das finanças municipais, em especial os de natureza previdenciária;
- e) Evitar a assunção de dívidas de curto prazo sem lastro financeiro, que afetam o equilíbrio das contas públicas;
- f) Realizar uma gestão fiscal transparente, inclusive com serviços de informações ao cidadão devidamente estruturados;
- g) Atentar para alimentação do SAGRES em tempo hábil, com dados corretos e completos;
- h) Elaborar Plano Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos;
- i) Destinar seus resíduos sólidos à solução ambientalmente adequada e devidamente licenciada;
- j) Investigar as causas da piora nos resultados dos indicadores do IDEB e do fracasso escolar, e implementar ações visando mitigar seus efeitos.

O CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR VOTOU DE ACORDO COM O RELATOR. A CONSELHEIRA PRESIDENTA, TAMBÉM, ACOMPANHOU O VOTO DO RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR DR. GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO.

MV