



PROCESSO TCE-PE N° 19100280-0

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal do Paudalho

INTERESSADOS:

Marcello Fuchs Campos Gouveia

FLAVIO BRUNO DE ALMEIDA SILVA (OAB 22465-PE)

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

PARECER PRÉVIO

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. RECOLHIMENTO. LIMITES LEGAIS. CUMPRIMENTO. RAZOABILIDADE. PROPORCIONALIDADE.

1. O governo municipal, a fim de manter uma gestão regular deve observar as normas de natureza orçamentária, financeira e patrimonial.
2. Constitui dever inescusável de todo gestor público recolher as contribuições previdenciárias dentro do prazo previsto em Lei, evitando, com isso, prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial do respectivo regime de previdência, bem como consequentes encargos financeiros para os cofres públicos.
3. Quando, numa visão global das contas de governo, constata-se que houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global, cabe a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 10/09/2020,

CONSIDERANDO que houve a aplicação de 31,27% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212, assim como a aplicação de 81,45% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;



CONSIDERANDO que houve a aplicação de 27,83% das receitas nas ações e serviços públicos de saúde, cumprindo o disposto no artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012; bem como, no tocante aos gastos com pessoal, 3º quadrimestre de 2018, atingiu 53,89% da Receita Corrente Líquida, em conformidade com os artigos 1º, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade fiscal, bem assim a Constituição Federal, nos artigos 37 e 169;

CONSIDERANDO que foi realizado o repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral e Próprio de Previdência, bem como no exercício de 2018, a Prefeitura Municipal de Paudalho obteve o nível de transparência Desejado;

CONSIDERANDO que a Dívida Consolidada Líquida – DCL esteve no exercício de 2018 nos limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal; e que os repasses de duodécimos efetuados em 2018 ao Legislativo Municipal foram feitos até o dia 20 de cada mês, cumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000;

CONSIDERANDO, de outro ângulo, que remanescem falhas do processamento orçamentário e na contabilidade pública, distorções na LOA, bem como o não recolhimento do montante de R\$ 2.173.533,28 das contribuições patronais devida ao RGPS, esta última de maior gravidade;

CONSIDERANDO, à luz dos elementos no autos, enseja-se aplicar os postulados da proporcionalidade e razoabilidade;

Marcello Fuchs Campos Gouveia:

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 Paudalho a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Marcello Fuchs Campos Gouveia, relativas ao exercício financeiro de 2018.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600 /2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal do Paudalho, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Realizar uma gestão financeira, orçamentária e patrimonial equilibrada e responsável, a fim de que o Poder Executivo tenha condições de buscar cumprir o papel constitucional conferido aos Municípios;
2. Adotar controles da despesa por fonte/aplicação de recursos mais eficiente, a fim de evitar situação de déficit financeiro motivado por descontrole contábil de fontes/aplicação de recursos;
3. Atentar para o cumprimento integral dos repasses das obrigações previdenciárias ao RGPS;



4. Diligenciar para que o município tenha capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , relator do processo

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

40ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 10/09/2020

PROCESSO TCE-PE N° 19100280-0

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal do Paudalho

INTERESSADOS:

Marcello Fuchs Campos Gouveia

FLAVIO BRUNO DE ALMEIDA SILVA (OAB 22465-PE)

RELATÓRIO

Trata das Contas de Governo, relativa ao exercício financeiro de 2018, do Chefe do Executivo de Paudalho, Sr. Marcello Fuchs Campos Gouveia.

Nos autos, Relatório de Auditoria, (doc. 87), do qual citam-se excertos dos achados negativos de maior relevância:

ORÇAMENTO: 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; Não especificação 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; Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 3.564.838,15, ou seja, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação de receitas.

FINANÇAS E PATRIMÔNIO: Déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit /Déficit do Balanço Patrimonial; 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; Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 2.173.533,28 pertencentes ao exercício; Incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses.

RESPONSABILIDADE FISCAL: Inscrição de Restos a Pagar, processados e não processados, sem que houvesse disponibilidade de recursos, vinculados ou não vinculados, para seu custeio.

O Responsável apresentou defesa (docs. 98 a 115), alegando, em síntese:



Afirma o gestor que a elaboração da proposta orçamentária anual, que posteriormente se transformou na Lei Orçamentária Anual, Lei Municipal 813/2017, seguiu preceitos técnicos, que se baseia nos Princípios Orçamentários, e que passou pelo crivo do Poder Legislativo Municipal, dando total legalidade aos atos do Poder Executivo.

Também argumenta que, durante o exercício de 2018, o Município de Paudalho por meio da Procuradoria Geral do Município priorizou a composição amigável com seus contribuintes por meio de mutirões fiscais extrajudiciais. Alega que o Município, durante o exercício de 2018, promoveu o Programa de Recuperação Fiscal - REFIS1 e, com estas medidas, já se constatou um sensível aumento na recuperação dos créditos em dívida ativa, na ordem dos 25% (vinte e cinco por cento), em relação ao ano anterior.

Também alega que o déficit no montante de R\$ 3.564.838,15 apontado pela Auditoria representa apenas 3,45% do montante arrecadado.

Em relação ao Regime Geral de Previdência e o não recolhimento de R\$ 2.173.533,28, aponta que o referido valor já foi objeto de parcelamento pelo município

Também argumenta que, em que pesa a ínfima redução da liquidez corrente e imediata do Município de Paudalho, relativo ao exercício de 2018 em relação ao de 2017, esta se deu em virtude de pagamento de parcelamentos de contribuições previdenciárias devidos pelas gestões anteriores, que importaram em R\$ 1.343.898,27 e implicaram na referida redução do índice.

Posteriormente, em 08.09.2020, com o processo em pauta, o Recorrente juntou novos elementos, documentos 118 a 123. Acolheu-se tais anexos em interpretação amplíssima dos postulados do contraditório e da ampla defesa. Aduz, em suma, que, ao assumir a gestão do Município de Paudalho em 2017, o atual Prefeito encontrou um problema estrutural de desconformidades deixadas pelas gestões anteriores. Afirma que houve omissões pela gestão anterior, gerando um enorme débito do Município de Paudalho junto à RFB, superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) em recolhimentos realizados à menor apenas do INSS. Também afirma que foi criado o programa para incentivar a aposentadoria dos profissionais do magistério que atendessem aos requisitos necessários para aposentadoria voluntária e que tal medida foi necessária em virtude do elevado grau de comprometimento dos recursos do FUNDEB com a folha de pagamento. Alega que a melhora no índice de comprometimento do FUNDEB só foi possível após a criação Programa de Incentivo a Aposentadoria dos Profissionais do Magistério.

Por fim, afirma que a a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, estabelece que serão observados na interpretação de normas sobre gestão pública os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo.

É o Relatório do Voto.

VOTO DO RELATOR



1. Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais, objeto das contas de governo sob exame (Constituição da República, artigo 71, I, combinado com 75), resta configurado o respeito em vários aspectos:

Gestão da Educação: Houve a aplicação de 31,27% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212, assim como a aplicação de 81,45% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;

Gestão da Saúde: Houve a aplicação de 27,83% das receitas nas ações e serviços públicos de saúde, cumprindo o disposto no artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 141 /2012;

Despesas com pessoal: No que concerne aos gastos com pessoal, 3º quadrimestre de 2018, atingiu 53,89% da Receita Corrente Líquida, em conformidade com os artigos 1º, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade fiscal, bem assim a Constituição Federal, artigos 37 e 169;

Regime Geral de Previdência Social: Ao analisar o recolhimento de contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência, verificou-se que foi realizado o repasse quase que integral da parte dos servidores, deixando apenas de recolher R\$ 76,40, valor de pouca expressividade;

Transparência Pública: No exercício de 2018, a Prefeitura Municipal de Paudalho obteve o nível de transparência Desejado.

Dívida consolidada líquida: A Dívida consolidada líquida – DCL esteve no exercício de 2018 nos limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal;

Repasse de duodécimos: Os repasses de duodécimos efetuados em 2018 ao Legislativo Municipal foram feitos até o dia 20 de cada mês, cumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000.

2. De outro ângulo, verifico assistir razão a alguns dos achados negativos indicados pela auditoria.

A irregularidade de maior relevância trata-se do **não recolhimento ao RGPS contribuições patronais no montante de R\$ 2.173.533,28.**

Tais omissões vão de encontro aos princípios expressos da administração pública e o dever de contribuir para o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência municipal, – Constituição da República, artigos 37 e 40, e Lei Federal nº 9.717/1998, artigos 1º e 2º.

Além de prejudicar o equilíbrio-financeiro do regime de previdência, o intempestivo recolhimento ou a realização de parcelamento, gera encargos financeiros – multas e juros - para a Prefeitura, em última instância, para os cidadãos arcarem. Vale se reportar a excerto do Relatório de Auditoria:

“O recolhimento intempestivo compromete as finanças municipais na medida em que os orçamentos municipais futuros tornam-se cada vez mais comprometidos, visto que, somadas às contribuições do mês, deve-se pagar as contribuições em atraso.”



Por conseguinte, de um lado, esses ilícitos abatem a capacidade do Executivo local promover o desenvolvimento sócio-econômico, preceituado pela Carta Magna, por outro ângulo, causam relevantes prejuízos ao Erário. De reiterar também que constitui obrigação do gestor prever recursos orçamentários para fazer face às despesas com contribuições previdenciárias, nos termos do artigo 87 da Lei Federal nº 8.212/91:

"Artigo 87. Os orçamentos das pessoas jurídicas de direito público e das entidades da administração pública indireta devem consignar as dotações necessárias ao pagamento das contribuições da Seguridade Social, de modo a assegurar a sua regular liquidação dentro do exercício."

No tocante às alegações da defesa que que foi realizado o parcelamento do débito, destaco o Enunciado n.º 8 da Súmula deste Tribunal de Contas explicita o entendimento de que "os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda na arrecadação".

Acrescenta-se, ainda, que o débito deixado pela gestão anterior atenua a irregularidade, mas não afasta o dever de realizar o recolhimento por completo das contribuições do exercício.

Registra-se também que remanescem falhas do processamento orçamentário e na contabilidade pública, distorções na LOA. O governo municipal, a fim de manter uma gestão regular deve observar as normas de natureza orçamentária, financeira e patrimonial. No entanto, para estas irregularidades apresentadas, cabe determinação.

Antes de concluir, convém reiterar a seguinte ponderação. Numa visão global das presentes contas de governo, constata-se que houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global. Com efeito, restou configurada a aplicação adequada em setores essenciais, educação, saúde, assim como o recolhimento integral da parte devida dos servidores ao Regime Geral e Próprio de Previdência, despesas com pessoal no limite previsto pela LRF, transparência pública no nível desejado.

Decerto que remanescem as falhas do processamento orçamentário e na contabilidade pública, distorções na LOA, bem como o não recolhimento do montante de R\$ 2.173.533,28 das contribuições patronais devida ao RGPS, esta última de maior gravidade.

Nada obstante, sopesando o conjunto de achados positivos com as referidas falhas que permaneceram, é dever buscar guarida, neste caso concreto, nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

É, pois, nestes juízos de ponderação e no artigo 22, § 2º, da LINDB — "Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente" —, que consagra o dever de proporcionalidade, que concluo pela aprovação com ressalvas.

Ante o exposto,

VOTO pelo que segue:



Documento Assinado Digitalmente por: MARIA DE FATIMA TAVARES TOSCANO BARRETO
Acesse em: <https://eccc.cepe.br/eppv/validaDoc.seam> Código do documento: 9431130-80b5-4810-9f3b-522064894c54

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. RECOLHIMENTO. LIMITES LEGAIS. CUMPRIMENTO. RAZOABILIDADE. PROPORCIONALIDADE.

1. O governo municipal, a fim de manter uma gestão regular deve observar as normas de natureza orçamentária, financeira e patrimonial.
2. Constitui dever inescusável de todo gestor público recolher as contribuições previdenciárias dentro do prazo previsto em Lei, evitando, com isso, prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial do respectivo regime de previdência, bem como consequentes encargos financeiros para os cofres públicos.
3. Quando, numa visão global das contas de governo, constata-se que houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global, cabe a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

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 houve a aplicação de 31,27% das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 212, assim como a aplicação de 81,45% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007;

CONSIDERANDO que houve a aplicação de 27,83% das receitas nas ações e serviços públicos de saúde, cumprindo o disposto no artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012; bem como, no tocante aos gastos com pessoal, 3º quadrimestre de 2018, atingiu 53,89% da Receita Corrente Líquida, em conformidade com os artigos 1º, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade fiscal, bem assim a Constituição Federal, nos artigos 37 e 169;

CONSIDERANDO que foi realizado o repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral e Próprio de Previdência, bem como no exercício de 2018, a Prefeitura Municipal de Paudalho obteve o nível de transparência Desejado;

CONSIDERANDO que a Dívida Consolidada Líquida – DCL esteve no exercício de 2018 nos limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal; e que os repasses de duodécimos efetuados em 2018 ao Legislativo Municipal foram feitos até o dia 20 de cada mês, cumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000;



CONSIDERANDO, de outro ângulo, que remanescem falhas do processamento orçamentário e na contabilidade pública, distorções na LOA, bem como o não recolhimento do montante de R\$ 2.173.533,28 das contribuições patronais devida ao RGPS, esta última de maior gravidade;

CONSIDERANDO, à luz dos elementos no autos, enseja-se aplicar os postulados da proporcionalidade e razoabilidade;

Marcello Fuchs Campos Gouveia:

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 Paudalho a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Marcello Fuchs Campos Gouveia, relativas ao exercício financeiro de 2018.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal do Paudalho, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Realizar uma gestão financeira, orçamentária e patrimonial equilibrada e responsável, a fim de que o Poder Executivo tenha condições de buscar cumprir o papel constitucional conferido aos Municípios;
2. Adotar controles da despesa por fonte/aplicação de recursos mais eficiente, a fim de evitar situação de déficit financeiro motivado por descontrole contábil de fontes/aplicação de recursos;
3. Atentar para o cumprimento integral dos repasses das obrigações previdenciárias ao RGPS;
4. Diligenciar para que o município tenha capacidade de honrar seus compromissos de curto prazo.

É o Voto.

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 %	31,27 %	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 %	81,45 %	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 %	27,83 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	53,89 %	Sim
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	Somatório da receita tributária e das transferências previstas	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% 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.	R\$ 3.400.937,64	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	75,82 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , relator do processo

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator