



37ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA PRIMEIRA CÂMARA  
REALIZADA EM 29/10/2024

**PROCESSO TCE-PE N° 23100583-0**

**RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Governo

**EXERCÍCIO:** 2022

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Prefeitura Municipal do Paudalho

**INTERESSADOS:**

MARCELLO FUCHS CAMPOS GOUVEIA

FLAVIO BRUNO DE ALMEIDA SILVA (OAB 22465-PE)

**ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA**

**PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES**

### **PARECER PRÉVIO**

CONTAS DE GOVERNO. LIMITES  
LEGAIS E CONSTITUCIONAIS.  
CUMPRIMENTO. RGPS.  
CONTRIBUIÇÕES  
PREVIDENCIÁRIAS.  
RECOLHIMENTO PARCIAL. ÚNICA  
IRREGULARIDADE RELEVANTE.  
PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE,  
DA PROPORCIONALIDADE E DA  
COERÊNCIA DOS JULGADOS.  
APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. Quando, na análise das contas de governo, constata-se a observância da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global, cabe a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

2. O recolhimento a menor das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, tratando-se da única irregularidade relevante remanescente, em respeito aos princípios da Isonomia e da Coerência dos Julgados, enseja a aprovação com ressalvas das contas.



Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 29/10/2024,

**MARCELLO FUCHS CAMPOS GOUVEIA:**

**CONSIDERANDO** que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de governo;

**CONSIDERANDO** o Relatório de Auditoria elaborado pela Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM;

**CONSIDERANDO** os termos da defesa apresentada pelo interessado;

**CONSIDERANDO** o cumprimento dos demais limites legais e constitucionais;

**CONSIDERANDO** o não recolhimento de contribuições patronais ao RGPS, no total de R\$ 3.171.965,64 das contribuições patronais, representando 20,69% do montante devido no exercício;

**CONSIDERANDO** a ausência de repasse ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, no valor de R\$ 1.334.514,90, equivalente a 21,99% do total retido no exercício;

**CONSIDERANDO** que o município não possui Regime Próprio de Previdência Social;

**CONSIDERANDO** que, a despeito da ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias, houve pagamentos de despesas com eventos comemorativos no montante de R\$ 1.304.299,60 durante o exercício;

**CONSIDERANDO** os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como o disposto no art. 22, *caput* e § 2º, da LINDB;

**CONSIDERANDO**, ainda, os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da coerência dos julgados;

**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 2022

**RECOMENDAR**, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no artigo 8º combinado com o artigo 14 da Res. TC nº 236/2024, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal do Paudalho, ou quem vier a sucedê-los, que atendam a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Elaborar a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso com base em estudo técnico-financeiro dos ingressos e dispêndios municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas e saídas de recursos e garantir a eficácia desses instrumentos de planejamento e controle;
2. Não incluir na LOA dispositivos inapropriados que ampliem o limite estabelecido para a abertura de créditos adicionais, ou eliminem tal limite para determinadas despesas, de forma a não descaracterizar a Lei Orçamentária como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária;
3. Regularizar a situação dos valores não recolhidos ao RGPS, zelando pela solidez do regime, de modo a evitar que sejam pagos maiores valores à título de multas e juros, causando danos ao erário municipal;
4. Providenciar a regularização dos valores aplicados a menor na manutenção e desenvolvimento do ensino;
5. Disponibilizar efetivamente e com integridade as informações devidas e exigidas pela legislação, quanto ao nível de transparência pública.

**Dar CIÊNCIA**, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no artigo 10 combinado com o artigo 14 da Resolução TC nº 236/2024, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal do Paudalho, ou quem vier a sucedê-lo, com o objetivo de evitar situações futuras análogas, sob pena de configurar reincidência, que:

1. A aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino deve respeitar o limite mínimo estabelecido pelo art. 212 da Constituição Federal;



2. O recolhimento parcial de contribuições previdenciárias patronais e descontadas dos servidores contraria o disposto na Lei Federal nº 8.212/1991.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão :  
Acompanha

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA



## **INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO**

37ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA PRIMEIRA CÂMARA  
REALIZADA EM 29/10/2024

**PROCESSO TCE-PE Nº 23100583-0**

**RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Governo

**EXERCÍCIO:** 2022

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Prefeitura Municipal do Paudalho

### **INTERESSADOS:**

MARCELLO FUCHS CAMPOS GOUVEIA

FLAVIO BRUNO DE ALMEIDA SILVA (OAB 22465-PE)

## **RELATÓRIO**

Trata-se da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Paudalho, Sr. Marcello Fuchs Campos Gouveia, relativas ao exercício de 2022, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte de Contas (eTCEPE), em atendimento à Resolução TC nº 11/2014, que disciplina a implantação da modalidade processual prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo.

A equipe da Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM, elaborou Relatório de Auditoria (Doc. 89), apontando as falhas verificadas.

Cumprido destacar que neste processo foram auditados os tópicos discriminados a seguir, mínimos necessários à emissão do Parecer Prévio por parte do TCE/PE, na forma prevista pelo art. 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e do art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004. Os demais atos de gestão e/ou ordenamento de despesas deverão ser considerados quando da auditoria das prestações de contas vinculadas aos órgãos e entidades do município.

1. RESUMO DO RELATÓRIO
2. ORÇAMENTO
3. FINANÇAS E PATRIMÔNIO
4. REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES
5. RESPONSABILIDADE FISCAL
6. EDUCAÇÃO



7. SAÚDE
8. PREVIDÊNCIA PRÓPRIA
9. TRANSPARÊNCIA

O Relatório de Auditoria apresenta tabela discriminando os dados acerca do cumprimento dos limites legais e constitucionais, com as seguintes informações:

Área	Especificação	Valor / Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual / Valor Aplicado	Situação
<b>Duodécimos</b>	Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores	R\$ 5.142.575,66	CF/88, <i>caput</i> do art. 29-A ou valor fixado na LOA	R\$ 5.146.755,72	Cumprimento
<b>Pessoal</b>	Despesa total com pessoal.	54% da RCL.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	1º Q 51,48%	Cumprimento
				2º Q 45,89%	Cumprimento
				3º Q. 49,01%	Cumprimento
<b>Dívida</b>	Dívida consolidada líquida – DCL.	120% da RCL.	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal.	55,49%	Cumprimento
<b>Educação</b>	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino.	CF/88 – art. 212.	24,72%	<b>Descumprimento</b>



	Aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica.	70% dos recursos do FUNDEB.	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26.	87,49%	Cumprimento
	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício.	Até 10% das receitas recebidas pelo FUNDEB.	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 25, § 3º.	0,15%	Cumprimento
	Aplicação da complementação - VAAT em educação infantil	50% da complementação -VAAT	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 28.	56,38%	Cumprimento
	Aplicação da complementação - VAAT em despesas de capital	15% da complementação -VAAT	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 27.	24,88%	Cumprimento
<b>Saúde</b>	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde.	15% da receita vinculável em saúde.	Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º.	16,88%	Cumprimento

Consta, no Resumo do Relatório de Auditoria (Item 1), as irregularidades e deficiências listadas a seguir:

### **Orçamento (Capítulo 2)**

1. LOA com receitas correntes subestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município (Item 2.1);
2. Programação financeira deficiente (Item 2.1);
3. Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2);
4. LOA com previsão de um limite exagerado para a abertura de créditos adicionais, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2);
5. LOA com previsão de dispositivo inapropriado para abertura de créditos adicionais, pois, na prática, é mecanismo que libera o Poder Executivo de



consultar a Câmara Municipal sobre o orçamento e descaracteriza a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento (Item 2.2);

6. Abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos (Item 2.2);

7. Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por fonte, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2);

8. Omissão no dever de comprovar a existência de superávit financeiro do exercício anterior, por fonte, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2);

9. Déficit de execução orçamentária no montante de R\$ 10.131.725,07, observando-se que foram utilizados R\$ 5.011.690,00 de superávit financeiro do exercício anterior como fonte para abertura de créditos adicionais (Item 2.3).

### **Finanças e Patrimônio (Capítulo 3)**

10. Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/ aplicação de recursos (Item 3.1);

11. Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 1.334.514,90 (Item 3.4);

12. Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 3.171.965,64 pertencentes ao exercício (Item 3.4).

### **Educação (Capítulo 6)**

13. Descumprimento do limite mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento do ensino (Item 6.1);

14. Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro quadrimestre, do saldo do FUNDEB recebido do exercício anterior (Item 6.2.3).

### **Transparência (Capítulo 9)**

15. Nível “Intermediário” de transparência da gestão, conforme Levantamento Nacional de Transparência Pública (LNTP), evidenciando que a prefeitura não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações necessárias (Item 9).

Conforme Item 8 do Relatório de Auditoria, o município não possui Regime Próprio de Previdência Social.

Devidamente notificado (docs. 91 e 92), o interessado apresentou sua peça de defesa e documentação correlata (docs. 98 a 106).

Não houve elaboração de nota técnica de esclarecimento.

**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 expressa 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 legais e constitucionais, como os de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Por conta disso, o presente processo não deve abranger todos os atos do gestor, mas apenas as verificações necessárias para emissão de Parecer Prévio pelo TCE/PE, em cumprimento ao inciso I do art. 71 (c/c o art. 75) da Constituição Federal, ao art. 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual, e ao art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004.

Em relação ao cumprimento dos limites legais e constitucionais, objeto das contas de governo sob exame, a auditoria observou os seguintes aspectos positivos:

- a) Despesa Total com Pessoal encerrou o exercício atingindo 49,01% da RCL, cumprindo o limite estabelecido no art. 20 da LRF;
- b) Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores de acordo com o art. 29-A da Constituição Federal;
- c) A Dívida Consolidada Líquida – DCL respeitou os limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal;
- d) Aplicação de 87,49% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica, respeitando a Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26;
- e) Saldo suficiente da conta do FUNDEB ao final do exercício, consoante exige a Lei Federal nº 14.113/2020, art. 25, § 3º;
- f) Cumprimento dos limites de aplicação da complementação do VAAT em despesas de capital e em educação infantil, respeitando os arts. 27 e 28 da Lei Federal nº 14.113/2020;
- g) Aplicação de 16,88% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde, respeitando a Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º;
- h) Superávit financeiro de R\$ 4.191.953,02;
- i) Boa capacidade de honrar os compromissos de curto prazo, tendo liquidez imediata e liquidez seca, ambas, alcançando o índice 1,28 no exercício.

Passo à apreciação dos principais achados apontados pela equipe de auditoria, remetendo os demais ao campo das recomendações da deliberação, que não se apresentaram capazes de ensejar a rejeição das presentes contas.

### **1. Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial**



Na análise da gestão orçamentária, a auditoria aponta a previsão de dispositivo inapropriado na Lei Orçamentária Anual-LOA para a abertura de créditos adicionais, 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. Também registrou a previsão de limite exagerado para a abertura de créditos adicionais.

O Poder Executivo estaria autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 40% do total da despesa fixada, para suprir insuficiência de dotações, nos termos do art. 8º, inciso I, alínea "a" da LOA.

Já de acordo com o art. 9º da LOA, o citado limite não seria onerado para abertura de créditos suplementares em algumas hipóteses. Transcrevo, a seguir, o dispositivo em questão:

Art. 9º. O limite autorizado no artigo 8º não será onerado quando o crédito se destinar a:

I – Pessoal e Encargos Sociais;

II – Pagamento do Serviço da Dívida;

III – Pagamento das despesas correntes relativas à operacionalização do Sistema Único de Saúde, do Sistema Municipal de Ensino e da Assistência Social;

IV – Transferências de fundos ao Poder Legislativo;

V – Despesas vinculadas a convênios, bem como sua contrapartida;

VI – Incorporação de saldos financeiros, apurados em 31 de dezembro de 2021 do excesso de arrecadação de recursos vinculados a fundos especiais e ao FUDEB, quando se configurar receitas do exercício superior às previsões de despesas fixadas.

A equipe técnica salienta que o limite estabelecido no art. 8º, inciso I da LOA foi exagerado, descaracterizando a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, afastando o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.

Acrescenta que o art. 9º da LOA consistiu em dispositivo inapropriado, pois as exceções ao limite nele previstas contrariam o art. 167, inciso VII, da Constituição Federal, que veda a concessão de créditos ilimitados. Ou seja, o dispositivo ampliou consideravelmente a possibilidade de abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo, por decreto, ao estabelecer que não há limite para créditos adicionais destinados a despesas de volume significativo no orçamento municipal, tais como despesas do grupo de Pessoal e Encargos Sociais, das funções de Saúde e Educação, entre outras.

De acordo com o Relatório de Auditoria, a abertura de créditos suplementares no exercício, tendo a LOA como lei de autorização, teria alcançado 75,41% da despesa fixada. Entretanto, a equipe técnica destaca que, excluindo os créditos correspondentes às exceções previstas no citado dispositivo inapropriado, a abertura de créditos suplementares alcançou



18,98% da despesa fixada. Assim, conclui a auditoria que restou cumprido o limite estabelecido na LOA, não sendo abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo.

Em outros termos, embora não seja recomendável a inclusão na LOA de dispositivo prevendo a abertura de créditos orçamentários diretamente pelo Executivo e em volume elevado, sem prévia autorização do Legislativo, os créditos abertos respeitaram o limite estabelecido na Lei Orçamentária.

A auditoria ainda aponta que houve omissão no dever de demonstrar a existência de excesso de arrecadação e de superávit financeiro do exercício anterior, por fonte, para a abertura de créditos adicionais, contrariando o art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Ainda com relação à gestão orçamentária, a equipe técnica apontou deficiência na elaboração de programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso, além de déficit de execução orçamentária de R\$ 10.131.725,07.

Em relação à gestão financeira e patrimonial, destaco dos apontamentos da auditoria a existência de saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas, evidenciando ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos.

O interessado, por seu turno, argumentou o seguinte em sua defesa:

- a) Durante sua gestão à frente do Executivo Municipal, sempre cumpriu os princípios que regem a Administração Pública e assegurou de forma adequada os serviços públicos essenciais prestados aos munícipes, atuando com probidade, transparência e eficiência, resultando na aprovação de todas as suas contas de exercícios anteriores;
- b) A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso foram elaborados de acordo com os parâmetros exigidos pela legislação, refletindo a previsão de despesas de forma compatível com as receitas disponíveis e atendendo às necessidades administrativas do município;
- c) Quanto ao limite exagerado para a abertura de créditos suplementares, a suplementação foi feita com base na autorização prévia aprovada na Lei Orçamentária Anual, conforme determina o princípio da legalidade;
- d) O limite de 40% para abertura de créditos adicionais e o dispositivo apontado como inapropriado foram aprovados pelo Legislativo Municipal, sendo rigorosamente respeitados, demonstrando a regularidade dos atos do Poder Executivo;
- e) Quanto à omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais, os créditos suplementares foram abertos com recursos oriundos da anulação de dotações orçamentárias, conforme a LOA, perfazendo uma alteração qualitativa do orçamento e não quantitativa;
- f) Com relação à omissão do dever de comprovar o superávit financeiro, o mesmo foi identificado no exercício anterior, no valor de R\$ 5.293.875,44,



sendo a previsão de uso do superávit aprovada pelo Legislativo, de acordo com a LOA;

g) O déficit de execução orçamentária não deve ser interpretado como uma falha de gestão, mas como uma consequência de fatores externos e estruturais;

h) O saldo negativo em contas do quadro do Superávit/Déficit financeiro foi corretamente evidenciado no Balanço Patrimonial, o que reflete um déficit já apurado e registrado, conforme exigido pelos princípios da contabilidade pública;

i) A demonstração contábil foi clara e transparente, e o déficit verificado foi ínfimo, sem comprometer a regularidade do processo de prestação de contas.

#### Passo à análise.

Com relação ao limite estabelecido para a abertura de créditos suplementares, embora de fato tenham respaldo em autorização legislativa, concordo com a auditoria no sentido de que a inexistência de parâmetros em nosso ordenamento para a fixação de um limite prudente, adequado e razoável não autoriza que o jurisdicionado estabeleça na Lei Orçamentária um limite abusivo, desenfreado e irrazoável, ou que não haja limite para determinadas despesas.

Vale frisar, como já foi relatado, que, embora o município tenha apresentado déficit de execução orçamentária de R\$ 10.131.725,07, verificou-se um superávit financeiro no montante de R\$ 4.191.953,02.

Inclusive, analisando as tabelas 3.5a e 3.5b do Relatório de Auditoria, observo que a liquidez imediata e a liquidez seca, ambas, alcançaram o índice de 1,28 no exercício. Tal fato demonstra uma boa capacidade do município de honrar imediatamente as obrigações no curto prazo.

Não se pode olvidar que se tratou de período difícil para a gestão do município, em razão dos efeitos deixados pela Pandemia da COVID-19, trazendo significativos impactos na saúde financeira municipal.

Observo que as falhas em questão infringem as normas de controle contábil, orçamentário e financeiro, evidenciando algumas deficiências no planejamento governamental. Deve-se, portanto, envidar esforços no intuito de aperfeiçoar os controles internos necessários buscando uma contabilidade que permita o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária, bem como a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis, em observância às normas que regem a sua elaboração.

Diante do exposto, confrontando o Relatório de Auditoria com os argumentos apresentados na defesa do interessado, em respeito ao princípio da razoabilidade, entendo que os apontamentos destacados quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial são insuficientes, por si sós, para macular as presentes contas, conforme já se manifestou este Tribunal em diversos julgados. Entretanto, os achados de auditoria contribuem para a



emissão do Parecer Prévio, cabendo seu encaminhamento ao campo das recomendações para que sejam procedidas as devidas correções.

## **2. Descumprimento do limite mínimo de 25% de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino**

A auditoria apurou que o município aplicou 24,72% da receita de impostos e transferências aplicável ao ensino, não cumprindo a exigência de aplicação mínima de 25%, contida no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

A equipe técnica destaca que o município também deixou de cumprir o limite constitucional em questão no exercício de 2020, acrescentando que, nos termos da Emenda Constitucional nº 119/2022, o valor aplicado a menor naquele exercício deverá ser complementado na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino-MDE até o exercício de 2023.

Transcrevo, a seguir, o teor do art. 119 do ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 119/2022:

Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

**Parágrafo único. Para efeitos do disposto no *caput* deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.** (grifos nossos)

A auditoria salienta que, embora tenha ocorrido aplicação a menor no exercício de 2020, atingindo R\$ 3.899.569,04, foi aplicado o valor de R\$ 2.637.891,44 a maior no exercício de 2021. Assim, restou um saldo a ser aplicado em ensino, até o exercício de 2023, no montante de R\$ 1.261.677,60.

Por fim, a equipe técnica ressalta que o descumprimento do limite mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino pode ocasionar a intervenção do Estado no município (Constituição Federal, art. 35, inciso III), além de impossibilitar o município de receber transferências voluntárias, exceto aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social (LRF, art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b").

O interessado, em sua defesa, discorda dos cálculos constantes no Apêndice IX do Relatório de Auditoria, afirmando que, conforme os dados



constantes no sistema de informações contábil do município, houve a aplicação em MDE no total de R\$ 24.139.514,55 (28,85%), e não os R\$ 20.750.199,13 (24,72%) apontados pela auditoria. Assim, o município teria cumprido o limite estabelecido na Constituição Federal.

Verifico, inicialmente, que o interessado não juntou qualquer documento demonstrando a fonte de onde retirou os valores que alega ter aplicado em MDE. Dessa forma, não vislumbro equívocos nos cálculos da equipe técnica, cabendo salientar que o Apêndice IX do Relatório de Auditoria foi elaborado a partir da documentação juntada pela própria prefeitura na presente prestação de contas.

Embora mantenha os cálculos da equipe técnica, demonstrando a aplicação de 24,72% em MDE, verifico que o valor não aplicado atingiu proporcionalmente um percentual que considero irrisório, de apenas 0,28%. Entendo, portanto, que o achado deve ser relevado, cabendo recomendação para que não volte a se repetir em exercícios futuros.

Quanto ao valor que deixou de ser aplicado no exercício anterior, o art. 119 do ADCT prevê que o correspondente valor deve ser complementado na aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino até o exercício de 2023. Destarte, como ainda havia prazo para a complementação, a análise do cumprimento do citado dispositivo do ADCT deve ser objeto de análise na prestação de contas do exercício seguinte.

### **3. Recolhimento a menor das contribuições devidas ao RGPS**

Inicialmente, como já foi relatado, cabe lembrar que o município não possui Regime Próprio de Previdência Social.

Por outro lado, em relação ao RGPS, consta no Relatório de Auditoria que houve recolhimento a menor das contribuições devidas, tanto da parte patronal quanto da descontada dos servidores.

A auditoria aponta a ausência de recolhimento das contribuições patronais no montante de R\$ 3.171.965,64, equivalente a 20,69% do total devido no exercício (R\$ 15.329.750,95).

Por sua vez, não teria ocorrido o repasse ao RGPS das contribuições descontadas dos servidores, no valor de R\$ 1.334.514,90, importância que representa 21,99% do total retido no exercício (R\$ 6.067.697,25).

A auditoria destaca que o recolhimento a menor das contribuições prejudica as finanças municipais, na medida em que acarreta aumento do passivo do município ante o regime previdenciário, gerando ônus para o erário em razão dos acréscimos pecuniários decorrentes e comprometem as gestões futuras, que acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, mas também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas.

Ressalta, ainda, que cabe ao governante acompanhar os recolhimentos das contribuições e a situação da municipalidade junto ao regime de previdência, de modo que haja segurança jurídica do conjunto



dos segurados que se encontram filiados ao sistema e no pleno gozo dos seus direitos, bem como a garantia ao município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de contas públicas e o cumprimento das metas fiscais.

Passo a transcrever trechos da defesa apresentada pelo interessado acerca do achado em questão:

Aduz o relatório de auditoria que houve um recolhimento a meno das contribuições previdenciárias devidas ao regime geral de previdência social – RGPS por parte desta municipalidade durante o exercício de 2022.

Inobstante a isso, a defesa vem informar que houve o parcelamento integral das contribuições previdenciárias por esta municipalidade ao RGPS, conforme documentação em anexo, inclusive com certidão da receita federal do Brasil com as CND´s em anexo.

Ademais, faz-se necessário rememorar, que o exercício de 2022 foi reconhecidamente dificultoso para os municípios pernambucanos, especialmente em razão da perduração dos severos efeitos instituídos através da calamitosa situação pandêmica instaurada em todo o mundo, que gerou consequências incalculáveis na realidade das gestões públicas municipais, especialmente no que diz respeito à saúde financeira e às contas públicas.

O próprio Estado de Pernambuco, durante todo o ano de 2022, declarou situação anormal, caracterizada como “Estado de Emergência em Saúde Pública”, em virtude da problemática instaurada na saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, que, por óbvio, alcança também todos os municípios pernambucanos.

Tanto era preocupante a situação no exercício de 2022 que, oficialmente, a Organização Mundial da Saúde (OMS) apenas declarou o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) referente à COVID-19 no dia 05/05/2023 (<https://brasil.un.org/pt-br/230307-chefe-da-organização-mundial-da-saúde-declara-o-fim-da-covid-19-como-uma-emergência-desauéde>).

(...)

Desta feita, Nobres Conselheiros, não se pode olvidar o momento de caos então vivenciado, em que, apesar do período ainda não acabado do cenário pandêmico instaurado, as dificuldades fiscais enfrentadas.

A inconformidade relatada decorre da conjuntura de instabilidade vivida no país, especialmente em virtude da desaceleração da economia em razão dos efeitos da pandemia, bem como do distorcido Pacto Federativo que acabou por frustrar a expectativa de receitas do ente no exercício em questão, algo que foge da ingerência do Chefe do Executivo Municipal, tanto que é relativizada por essa respeitável Corte de Contas, com o julgamento pela emissão de parecer



aprovando, com ressalvas, Contas de Governo de 2020, conforme disposto nos autos dos Processos nº 21100429-7, 21100477-7, 21100476-5 e 21100479-0.

Ademais, não se pode esquecer que o episódio pandêmico vivenciado em 2022, configurara, indiscutivelmente, motivo de “FORÇA MAIOR”, visto que foram acontecimentos inevitáveis e de grande repercussão negativa nas finanças públicas, tendo em conta que os já combalidos cofres municipais foram sobrecarregados com ações de combate ao coronavírus.

Acerca do tema, convém registrar que o requisito objetivo da força maior configura-se na inevitabilidade do acontecimento, e o subjetivo que é a ausência de culpa na produção do evento, isso de acordo com o parágrafo único do art. 393 do Código Civil, que assim o considera ao referir-se a força maior, in verbis:

Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Na verdade, Douto Conselheiro Relator, a pandemia do COVID19, configurou, de forma incontestável, fundamento de validade para caracterização da FORÇA MAIOR, haja vista, sua imprevisibilidade e inevitabilidade e de enorme e vasta repercussão deletéria nas finanças públicas dos municípios interioranos como é o caso do Município de Paudalho/PE.

Além disso em 2022, ocorreram as fortes chuvas que precipitaram em todo estado de Pernambuco, em especial no Município de Paudalho, com decretação, por meio do Decreto nº 260/2022 a autorização para Defesa Civil Municipal e as demais secretarias e órgãos com a incumbência de atuar de maneira emergencial, tomando as providências que se fizerem necessária para a garantia de todos os direitos da população (<https://www.paudalho.pe.gov.br/portal/prefeitura-do-paudalho-decreta-situacao-de-emergenciae-cancela-as-festividades-do-sao-joao-2022/>).

(...)

Dentro deste contexto fático, e à luz do art. 22, da Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro – LINBA, é importante se aquilatar que o requisito objetivo da força maior configura-se na inevitabilidade do acontecimento, e o subjetivo que é a ausência de culpa na produção do evento, isso de acordo com o parágrafo único do art. 393 do Código Civil, que assim o considera ao referir-se a força maior, in verbis:

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.

Corroborando com tal entendimento, é que tem si posicionado a Doutrina Pátria acerca da da concepção do termo força maior, conforme pode ser observado no claro e cirúrgico posicionamento dos



ilustres juristas e doutrinadores Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (GAGLIANO, 2019, p. 285), acerca do instituto da Força Maior, in verbis:

[...] a característica básica da força maior é a sua inevitabilidade, mesmo sendo a sua causa conhecida (um terremoto, por exemplo, que se pode ser previsto pelos cientistas). ao passo que o caso fortuito, por sua vez, tem a sua nota distintiva na sua imprevisibilidade, segundo os parâmetros do homem médio. Nesta última hipótese, portanto, a ocorrência repentina e até então desconhecida do evento atinge a parte incauta, impossibilitando o cumprimento de uma obrigação (um atropelamento, um roubo)

Acaso, Vossa Excelência assim não entenda, o que se admite ante o princípio da eventualidade, a defesa traz a colação aos autos de decisões desta Colenda Corte Estadual de Contas no sentido de que mesmo quando há ausência de recolhimento previdenciário de valores expressivos, **o que não é o caso dos autos**, esta falha não constituiria materialidade suficiente para a rejeição das contas quando dentro de uma análise global, constata-se a observância da maioria dos temas essenciais.

O interessado cita diversos julgados deste Tribunal, manifestando o entendimento pela aprovação com ressalvas das contas em casos semelhantes. Por fim, pugna pela aprovação de suas contas, invocando a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em consonância com a jurisprudência desta Casa.

Passo à análise.

Inicialmente, com relação ao argumento de que os valores das contribuições devidas foram objeto de parcelamento, verifico que o interessado juntou certidões da Receita Federal comprovando a alegada providência. Entretanto, cabe aqui transcrever o teor da Súmula nº 08 deste Tribunal:

Súmula nº 08. 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.

Quanto às alegadas dificuldades enfrentadas pelo município, como o período pandêmico e as fortes precipitações no exercício, não foi demonstrada a ocorrência de aumento da aplicação de recursos em áreas assistenciais, notadamente para enfrentar a pandemia da COVID-19.

Inclusive, analisando o Gráfico 2.1a do Relatório de Auditoria, observo que, ao contrário de que se esperaria, houve um significativo incremento na arrecadação das receitas pelo município, aumentando 22,62% em relação ao exercício anterior. Diante do relevante acréscimo das receitas arrecadadas, bem como devido ao fato de que no exercício de 2022 houve uma atenuação dos efeitos provocados pela alegada pandemia, verifico que não podem prosperar os argumentos do interessado.



Cumpre frisar que, a despeito da ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias, houve pagamentos de despesas com eventos comemorativos no montante de R\$ 1.304.299,60 no exercício, conforme Doc. 73 dos autos.

Assim, não se justifica a alegação do interessado no sentido de que dificuldades decorrentes de fatores alheios impediram o recolhimento das contribuições previdenciárias.

Assiste, portanto, razão à equipe técnica, ao enfatizar que o achado em questão provoca prejuízo às finanças municipais, acarretando aumento do passivo do município ante o regime previdenciário, gerando ônus para o erário em razão dos acréscimos pecuniários decorrentes, além de comprometer as gestões futuras, que acabam tendo que arcar as dívidas deixadas por administrações passadas, acrescidas dos encargos de mora.

Dessa forma, mantenho a irregularidade, considerada grave por este Tribunal.

Entretanto, diante do entendimento que este Tribunal vem adotando, a exemplo dos precedentes verificados nos Processos TCE-PE nº 20100143-3RO001 (Acórdão nº 330/2024) e TCE-PE nº 23100579-9 (Parecer Prévio), a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias, tratando-se de única irregularidade grave, não enseja a rejeição das contas.

Diante do exposto, não obstante permanecerem algumas irregularidades de menor gravidade, e sopesando-as com o conjunto de achados positivos verificados no exercício financeiro sob exame, é dever buscar guarida, neste caso concreto, nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, nos termos do art. 22, § 2º, da LINDB, considerando ainda a jurisprudência majoritária deste TCE, para casos análogos.

Enfim, em respeito aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da uniformidade dos julgados, diante do cumprimento dos limites legais e constitucionais exigíveis no exercício e do recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao RPPS, sendo o recolhimento /repasso parcial das contribuições devidas ao RGPS a única irregularidade relevante remanescente, e considerando o entendimento já manifestado por esta Casa, entendo que os achados apontados ensejam a aprovação com ressalvas das contas de governo em apreço.

#### **VOTO pelo que segue:**

CONTAS DE GOVERNO. LIMITES  
LEGAIS E CONSTITUCIONAIS.  
CUMPRIMENTO. RGPS.  
CONTRIBUIÇÕES  
PREVIDENCIÁRIAS.  
RECOLHIMENTO PARCIAL. ÚNICA  
IRREGULARIDADE RELEVANTE.  
PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE,



## DA PROPORCIONALIDADE E DA COERÊNCIA DOS JULGADOS. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. Quando, na análise das contas de governo, constata-se a observância da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global, cabe a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

2. O recolhimento a menor das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, tratando-se da única irregularidade relevante remanescente, em respeito aos princípios da Isonomia e da Coerência dos Julgados, enseja a aprovação com ressalvas das contas.

**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;

### **MARCELLO FUCHS CAMPOS GOUVEIA:**

**CONSIDERANDO** que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de governo;

**CONSIDERANDO** o Relatório de Auditoria elaborado pela Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM;

**CONSIDERANDO** os termos da defesa apresentada pelo interessado;

**CONSIDERANDO** o cumprimento dos demais limites legais e constitucionais;

**CONSIDERANDO** o não recolhimento de contribuições patronais ao RGPS, no total de R\$ 3.171.965,64 das contribuições patronais, representando 20,69% do montante devido no exercício;

**CONSIDERANDO** a ausência de repasse ao RGPS de contribuições descontadas dos servidores, no valor de R\$ 1.334.514,90, equivalente a 21,99% do total retido no exercício;

**CONSIDERANDO** que o município não possui Regime Próprio de Previdência Social;



**CONSIDERANDO** que, a despeito da ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias, houve pagamentos de despesas com eventos comemorativos no montante de R\$ 1.304.299,60 durante o exercício;

**CONSIDERANDO** os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como o disposto no art. 22, *caput* e § 2º, da LINDB;

**CONSIDERANDO**, ainda, os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da coerência dos julgados;

**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 2022

**RECOMENDAR**, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no artigo 8º combinado com o artigo 14 da Res. TC nº 236/2024, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal do Paudalho, ou quem vier a sucedê-los, que atendam a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Elaborar a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso com base em estudo técnico-financeiro dos ingressos e dispêndios municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas e saídas de recursos e garantir a eficácia desses instrumentos de planejamento e controle;
2. Não incluir na LOA dispositivos inapropriados que ampliem o limite estabelecido para a abertura de créditos adicionais, ou eliminem tal limite para determinadas despesas, de forma a não descaracterizar a Lei Orçamentária como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária;
3. Regularizar a situação dos valores não recolhidos ao RGPS, zelando pela solidez do regime, de modo a evitar que sejam pagos maiores valores à título de multas e juros, causando danos ao erário municipal;
4. Providenciar a regularização dos valores aplicados a menor na manutenção e desenvolvimento do ensino;



5. Disponibilizar efetivamente e com integridade as informações devidas e exigidas pela legislação, quanto ao nível de transparência pública.

**Dar CIÊNCIA**, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no artigo 10 combinado com o artigo 14 da Resolução TC nº 236/2024, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal do Paudalho, ou quem vier a sucedê-lo, com o objetivo de evitar situações futuras análogas, sob pena de configurar reincidência, que:

1. A aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino deve respeitar o limite mínimo estabelecido pelo art. 212 da Constituição Federal;
2. O recolhimento parcial de contribuições previdenciárias patronais e descontadas dos servidores contraria o disposto na Lei Federal nº 8.212/1991.

**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 %	24,72 %	Não
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26	Recursos do FUNDEB	Mínimo 70,00 %	87,49 %	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 %	16,88 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	49,01 %	Sim
		CF/88, caput do a	Somatório da	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		



Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	receita tributária e das transferências previstas	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\$ 5.146.755,72	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	55,49 %	Sim



## **OCORRÊNCIAS DO PROCESSO**

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

## **RESULTADO DO JULGAMENTO**

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.