



15ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA PRIMEIRA CÂMARA
REALIZADA EM 06/05/2025

PROCESSO TCE-PE Nº 24100456-1

RELATOR: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2023

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

INTERESSADOS:

MARCELLO FUCHS CAMPOS GOUVEIA

VADSON DE ALMEIDA PAULA (OAB 22405-PE)

ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

PARECER PRÉVIO

LIMITES CONSTITUCIONAIS E
LEGAIS. CUMPRIMENTO
INTEGRAL. PRINCÍPIOS DA
RAZOABILIDADE E DA
PROPORCIONALIDADE.

1. O Tribunal de Contas, ao apreciar as contas anualmente prestadas pelos prefeitos e pelo governador sob sua jurisdição (as denominadas "contas de governo"), opina, mediante parecer prévio (art. 71, inciso I, c/c o art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, inciso I, e 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual), para que a Casa Legislativa respectiva aprove ou reprove tais contas, levando em consideração, para tanto, o planejamento governamental, a gestão fiscal, as políticas públicas executadas nas principais áreas de atuação governamental - saúde e educação -, além da situação previdenciária do órgão, da não regularidade dos repasses obrigatórios (tempestivo os duodécimos), transparência pública e



obediência aos limites constitucionais e legais, quando da execução do orçamento.

2. Desconformidades em aspectos analisados, a depender da gravidade atribuída, pode ser relevada no contexto existente, para fins de recomendação de aprovação das contas, com ressalvas, à luz 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 06/05/2025,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e a defesa;

CONSIDERANDO que não foi recolhido tempestivamente o total de R\$ 11.588.093,66, dos quais R\$ 165.466,29 se referem a contribuições dos servidores, correspondendo a 2,49% das contribuições retidas e R\$ 11.422.627,37 se referem a contribuições patronais, correspondendo a 70,39% das contribuições devidas;

CONSIDERANDO o Nível “Inicial” de transparência da gestão;

CONSIDERANDO que todos os limites constitucionais e legais foram cumpridos;

CONSIDERANDO a aplicação dos Princípios da Proporcionalidade, da Razoabilidade e da Congruência dos Julgados, à luz dos elementos concretos destes autos, inclusive, em consonância com as disposições preconizadas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, notadamente nos arts. 20 a 22;

CONSIDERANDO que os demais achados ensejam recomendações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

MARCELLO FUCHS CAMPOS GOUVEIA:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, I, combinados com o art. 75, bem como com o art. 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o art. 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 2023.

DETERMINAR, com base no disposto no art. 69 combinado com o art. 70, V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 4º combinado com o art. 14 da Res. TC nº 236/2024, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal do Paudalho, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, a medida a seguir relacionada :

1. Implantar as ações necessárias ao cumprimento das normas sobre transparência pública (Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação – LAI), com fins de melhorar o Índice de Transparência do Município, que se apresentou, em 2023, no nível de transparência inicial.

Prazo para cumprimento: 90 dias

RECOMENDAR, com base no disposto no art. 69, parágrafo único, da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 8º combinado com o art. 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. Aprimorar a elaboração da programação financeira e dos cronogramas mensais de desembolso para os exercícios seguintes, de modo a dotar a municipalidade de instrumento de planejamento eficaz, obedecendo às peculiaridades da execução das despesas municipais;
2. Atentar para o dever de enviar projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA) com estimativa realista das receitas, conforme o histórico de arrecadação, assim como um adequado limite e instrumento legal para a abertura de créditos adicionais de forma que a LOA se constitua efetivamente em instrumento de planejamento e controle;
3. Providenciar um eficiente controle contábil por fonte /aplicação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, saldo negativo em contas, sem justificativa em notas explicativas, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município;
4. Atentar para a classificação da receita e da despesa por fonte ou destinação dos recursos provenientes de excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais, em conformidade com a Lei Federal nº 4.320/1964;



5. Controlar os gastos públicos para que não haja inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos financeiros;
6. Diligenciar para que relação Despesa Corrente/Receita Corrente fique abaixo de 95% nos próximos exercícios;
7. Recolher integralmente no exercício de competência as contribuições previdenciárias dos servidores e a parcela patronal ao RGPS e RPPS.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

15ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA PRIMEIRA CÂMARA
REALIZADA EM 06/05/2025

PROCESSO TCE-PE Nº 24100456-1

RELATOR: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2023

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

INTERESSADOS:

MARCELLO FUCHS CAMPOS GOUVEIA

VADSON DE ALMEIDA PAULA (OAB 22405-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeitura Municipal de Paudalho, relativa ao exercício de 2023, de responsabilidade do Sr. Marcello Fuchs Campos Gouveia, para a emissão do parecer prévio por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – 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 (Lei Orgânica do TCE/PE).

Cumprе destacar, 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.

São, portanto, contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento e a execução das políticas governamentais (gestões orçamentária, financeira, patrimonial, fiscal, da saúde, da educação e do regime de próprio de previdência); demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao Poder Legislativo; bem como o atendimento às normas que disciplinam a transparência da Administração Pública.

O regime jurídico de Contas de Governo (art. 71, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88) é exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo e prevê o julgamento político levado a efeito pelos vereadores, mediante auxílio técnico do TCE-PE, que emite parecer prévio à Câmara Municipal, recomendando que as contas sejam aprovadas ou reprovadas.



Entretanto, o parecer do TCE só pode ser mudado com dois terços dos votos dos vereadores.

Assim, a análise do presente processo não se confunde com as contas de gestão (art. 71, inciso II, CRFB/88), que se referem aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por qualquer agente público, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc. (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, DJ 16/09/02). O regime de Contas de Gestão impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas, consubstanciado em acórdão, que terá eficácia de título executivo, quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).

A análise técnica e o parecer prévio deste Tribunal sobre as contas anuais de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal ou o seu julgamento pela Câmara Municipal não eximem de responsabilidade os administradores - inclusive o Prefeito, quando ordenador de despesa - e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com o art. 29, § 2º e com o art. 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Relatório de Auditoria – (doc. 64, p. 04).

O Relatório de Auditoria apontou, em sua conclusão, as irregularidades e as deficiências seguintes (doc. 81, p.7-8):

ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[ID.01] LOA com receitas de capital superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1).

[ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

[ID.03] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

[ID.04] 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).



[ID.05] 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).

[ID.06] Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por natureza da receita, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).

FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.07] 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).

[ID.08] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 165.466,29 (Item 3.4).

[ID.09] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 11.422.627,37 pertencentes ao exercício (Item 3.4).

RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.10] Relação Despesa Corrente/Receita Corrente maior que 95% (item 5.1).

[ID.11] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.12] 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)

[ID.13] Nível “Inicial” 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).

Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais, a auditoria apresentou em anexo, a Tabela 1b com a síntese do aferido ao longo do relatório (doc. 81, p. 10).

Devidamente notificado (docs. 82/83), o Prefeito de Paudalho, Sr. Marcello Fuchs Campos Gouveia, apresentou defesa e documentação anexa (docs. 85-89).

É o relatório.



VOTO DO RELATOR

Não obstante a natureza especial que envolve a apreciação anual das contas de Governo, os Relatórios Técnicos, além de subsidiar a emissão de Parecer Prévio pela Corte de Contas, e, posteriormente, o julgamento pelo Poder Legislativo, tem servido como importante fonte de pesquisa por parte de vários setores da sociedade. Trata-se, pois, de um importante instrumento de avaliação de resultados.

Há pouco tempo, muito se falava em metas quantitativas, aplicação cada vez maior de recursos, observância de limites mínimos e máximos constitucionais e legais. Do ponto de vista qualitativo, era preciso avançar no aprimoramento e na avaliação da ação governamental. A análise das Contas do Governo atentou para isso e trouxe um conjunto de informações, a exemplo dos indicadores sociais, que contextualizam e expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo.

Antes de entrar na análise do mérito das possíveis irregularidades e deficiências identificadas pela Auditoria, entendo importante fazer algumas considerações sobre aspectos relativos à gestão fiscal, à regularidade do repasse de duodécimos ao legislativo municipal, à gestão da educação, à gestão da saúde do Município de Paudalho.

- **Gestão Fiscal**

O percentual da DTP do Poder Executivo de Paudalho apurado ao término do exercício de 2021, conforme Inteiro Teor da Deliberação do Processo de Contas de Governo daquele exercício, foi de 48,92%, enquadrando-se, portanto, na regra prevista no art. 23 da LRF.

A **DTP** do Poder Executivo de Paudalho foi de R\$ 92.365.145,48, o que representou um percentual de **52,49%** em relação à RCL do município (Apêndice V), apresentando diferença em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2023, que foi de 48,33% da RCL.

Observa-se, portanto, que a Prefeitura de Paudalho não ultrapassou o limite de Despesa Total com Pessoal, obedecendo ao previsto na LRF.

A DCL do Município de Paudalho, no encerramento do exercício de 2023, alcançou R\$ 110.300.191,79, o que representa 60,67% da RCL (Apêndice VI), estando enquadrada em relação ao limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.



O valor acima apurado diverge do percentual apresentado pela Prefeitura no RGF do encerramento do exercício de 2023 (doc. 74), no qual a relação entre DCL e RCL foi de 64,70%.

- **Repasse do duodécimo à câmara de vereadores**

Os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal, em 2023, foram realizados tempestivamente até o dia 20 de cada mês (doc. 52), cumprindo o que preceitua o inciso II do §2º do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000.

- **Gestão da Educação Municipal**

Conforme determina o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, os municípios deverão aplicar na Manutenção e Desenvolvimento do ensino no mínimo 25% da receita proveniente de impostos, incluindo as transferências estaduais e federais.

Pelos cálculos da auditoria, o município de Paudalho, no exercício de 2023, aplicou o percentual de **32,97%** da receita vinculável em **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, cumprindo o limite mínimo constitucional. Contudo, o município deixou de cumprir o limite no exercício de 2021 em função do disposto na Emenda Constitucional nº 119/2022, o valor aplicado a menor naquele exercício deveria ser complementado na aplicação da MDE até o exercício de 2023.

Em relação ao **FUNDEB**, aplicou **84,07%** dos recursos anuais totais na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública, cumprindo a exigência contida no art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2020.

- **Gestão da Saúde Municipal**

O Município de Paudalho aplicou em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), em 2023, por meio do FMS, o percentual de **17,54 %**, atendendo, assim, ao previsto na Lei Complementar Federal nº 141/2012, art. 7º.

Nesse contexto, após analisar o Relatório de Auditoria, em consonância com a jurisprudência desta Casa, temos as conclusões adiante dos achados de inconformidades, examinados por capítulo e seus itens correspondentes.

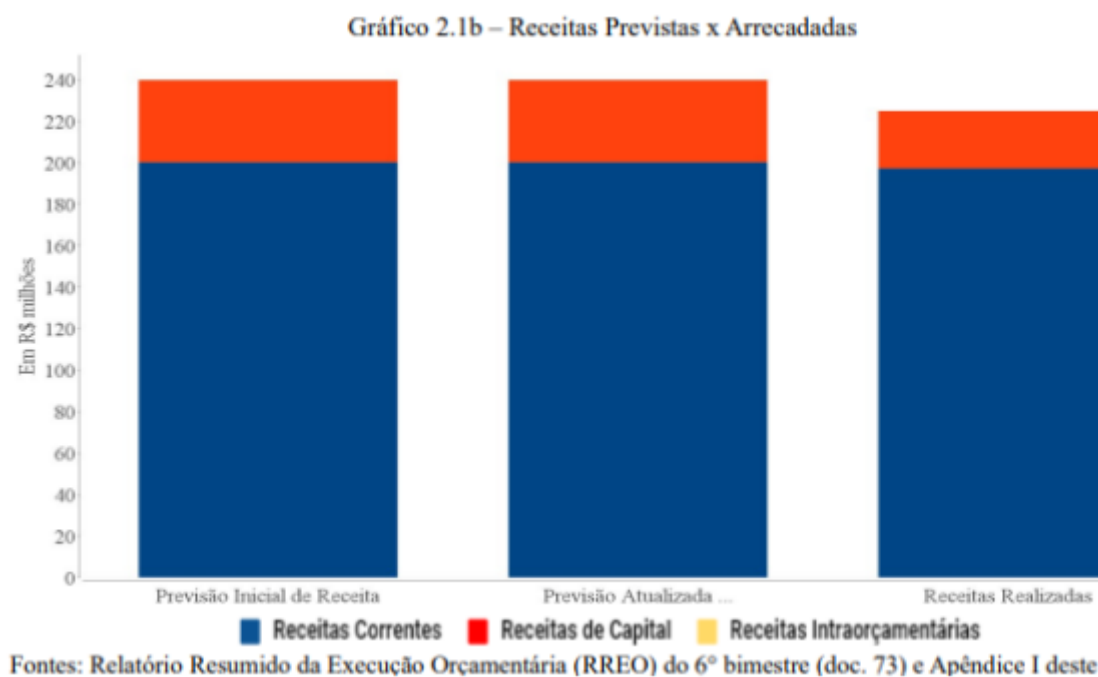
ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[ID.01] LOA com receitas de capital superestimadas, não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município, resultando em despesas igualmente superestimadas (Item 2.1).

Aponta o relatório de auditoria:



A Lei Municipal nº 1058/2022 (doc. 47), doravante designada LOA 2023, estimou a receita do município em R\$ 240.000.000,00. O gráfico a seguir apresenta o contraste entre a previsão e a arrecadação da receita:



O gráfico acima revela que a previsão das Receitas de Capital foi dimensionada acima da capacidade de arrecadação do município.

Alegações da defesa:

A Lei Municipal nº 1058/2022 (LOA/2023), previu uma receita para o exercício em análise de R\$ 240.000.000,00.

Todavia, a receita arrecadada pelo Município de Paudalho durante o exercício de 2023 atingiu o montante de R\$ 225.072.035,34, bem como, não foram realizadas operações de crédito, cujo quociente de desempenho da arrecadação foi de 0,94, indicando que o município arrecadou R\$ 0,94 para cada R\$ 1,00 previsto.

Ademais, a análise realizada pela auditoria não apresenta, de forma objetiva e específica, quais dispositivos legais teriam sido violados ou quais critérios objetivos foram adotados para concluir que a projeção



da receita não corresponde à real capacidade de arrecadação do município.

(.....) no exercício financeiro de 2023, período pós-pandemia, os municípios continuam enfrentando uma redução nos repasses do governo federal. Tal situação é atestada pela Confederação Nacional dos Municípios no documento intitulado "Crise fiscal nos Municípios brasileiros" oferece uma análise detalhada da crise fiscal que afeta os municípios brasileiros em 2023, com destaque para a deterioração das finanças municipais após a pandemia e os desafios projetados para 2024.

Tal fato, implicou na diminuição da receita de capital arrecadada em relação a prevista na Lei Orçamentária Anual. Em que pese a ocorrência da diminuição das receitas de capital, esta municipalidade obteve um Quociente de Desempenho da Arrecadação (QDA) em 2023 de 0,94, indicando que o município arrecadou R\$ 0,94 para cada R\$ 1,00 previsto, ou seja demonstrando zelo na arrecadação de suas receitas.

Análise:

Em que pese os argumentos da defesa, acato a sugestão da equipe de auditoria para que seja recomendado ao gestor municipal, ou a quem vier a sucedê-lo, que elabore a Programação Financeira com base em estudo técnico-financeiro dos ingressos municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas de recursos e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle.

[ID.02] Programação financeira deficiente (Item 2.1).

[ID.03] Cronograma de execução mensal de desembolso deficiente (Item 2.2).

Aponta o relatório de auditoria:

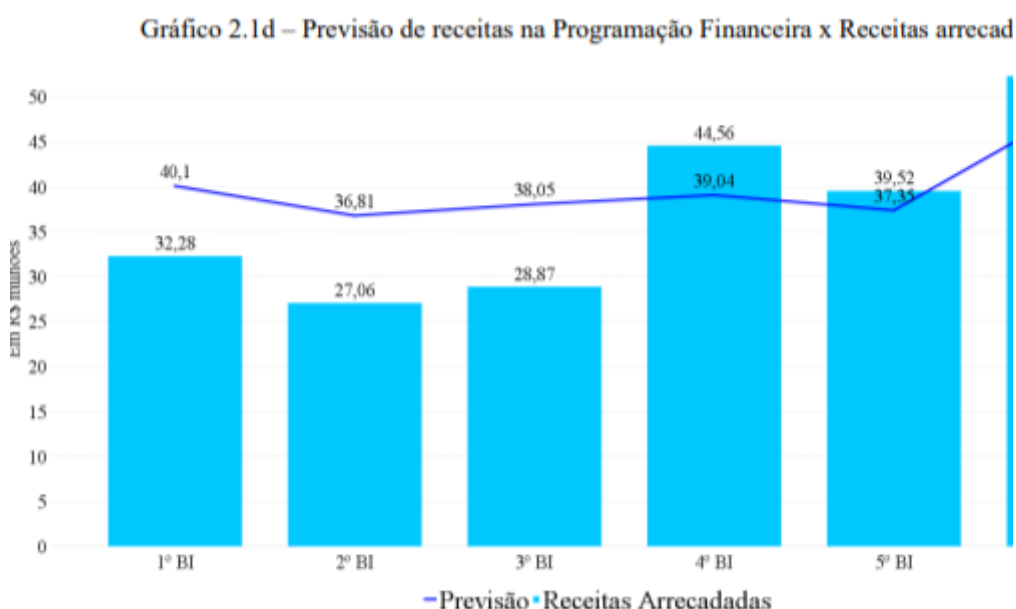
A programação financeira foi encaminhada na prestação de contas (doc. 78). Ela evidencia o desdobramento das receitas previstas em



metas bimestrais de arrecadação (doc. 78), em obediência ao previsto no art. 13 da LRF.

Contudo, a programação financeira foi deficiente, tendo em conta o grande descompasso entre a previsão e a execução.

A previsão de receitas considerada na programação financeira não refletiu a realidade da arrecadação municipal, conforme se observa no gráfico a seguir:



Fontes: Instrumento normativo que instituiu a Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso (doc. 78) e RREO's do 1º ao 6º bimestres de 2012.

O cronograma mensal de desembolso foi encaminhado na prestação de contas (doc. 78).

Contudo, o cronograma mensal de desembolso foi deficiente, tendo em conta que a simples divisão por 12 meses da despesa total fixada na LOA não constitui metodologia adequada, uma vez que, em regra, nem todas as despesas se comportam de forma proporcional e uniforme durante a execução orçamentária no transcorrer do exercício.

A previsão de desembolsos no cronograma mensal de desembolso não refletiu a realidade dos pagamentos efetuados pelo município(.....)



Alegações da defesa:

Cumpra esclarecer que a interpretação apresentada pela auditoria carece de fundamentação clara e objetiva. O relatório menciona a deficiência na programação financeira e no cronograma de execução mensal de desembolso, sem detalhar em que pontos específicos tais documentos estariam em desacordo com as normativas vigentes.

Ressalte-se que no Decreto de Programação Financeira é composto de vários anexos, inclusive o Anexo II, que trata exatamente do Cronograma de execução mensal de desembolso.

No entanto, é importante ressaltar que o Decreto de Programação Financeira do município de Paudalho, devidamente encaminhado na prestação de contas, é composto por diversos anexos, incluindo o Anexo II, que trata justamente do Cronograma de Execução Mensal de Desembolso.

Tal documento foi elaborado 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.

Análise:

A programação financeira e o cronograma mensal de desembolso não são instrumentos fictícios, elaborados para atender a uma formalidade exigida pela legislação. Pelo contrário, trata-se de mecanismos concebidos com a finalidade de disciplinar o fluxo de caixa, assegurando o controle do gasto público ante eventuais frustrações na arrecadação da receita.

Quando a Administração, em vez de utilizá-los como peças de planejamento financeiro, os têm como artefatos meramente formais, conforme evidenciado, acaba por desvirtuar as suas finalidades, retirando-lhes a eficácia e tornando o ente vulnerável à ocorrência de déficit de execução orçamentária e de incapacidade de pagamento imediato (compromissos de até 12 meses).



Portanto, voto no sentido de que sejam objeto de recomendação para o aprimoramento da elaboração da programação financeira e dos cronogramas mensais de desembolso para os exercícios seguintes, de modo a dotar a municipalidade de instrumento de planejamento eficaz, obedecendo às peculiaridades da execução das despesas municipais.

[ID.04] 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).

[ID.05] 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).

O relatório de auditoria aponta:

O art. 8º da LOA 2023 (doc. 47) autorizou previamente a abertura de créditos suplementares da seguinte forma:

Art. 8º. Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a proceder, mediante decreto, à abertura de créditos adicionais, utilizando-se dos recursos previstos no art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, observadas as seguintes condições:

I – Para abertura de créditos suplementares:

a) À conta de recursos provenientes de anulação parcial ou total de dotações, em até 40% (quarenta por cento) da despesa fixada, para suprir insuficiência de dotações;

b) Com recursos provenientes de superavit financeiro, até o limite do total apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior;

c) Utilizando recursos provenientes de excesso de arrecadação até o limite do valor do excesso apurado, individualizado por fontes de recursos, observada a vinculação de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;



II – para abertura de créditos suplementares utilizando recursos de emendas estaduais e federais, até o limite dos valores transferidos

§ 1º – Para abertura de créditos suplementares com recursos de anulação total ou parcial de dotações orçamentárias destinadas a suprir insuficiências de dotações relativas a pessoal, dívida pública, saúde, assistência social, defesa civil, epidemias e catástrofes, não será onerado o limite autorizado pela alínea “a” do inciso I do caput deste artigo, para os créditos abertos até o referido limite.

(...)

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

O limite de 40%, dado pela alínea a, do inciso I, do art. 8º da LOA, é exagerado por si só. Um artigo escrito por assessor técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e publicado no website daquela Corte de Contas argumenta que o percentual de 10% (dez por cento) seja número razoável para créditos adicionais suplementares com base em anulação de dotações, não devendo ser maior, sob pena de desfigurar o orçamento original, e abrir portas para o deficit de execução orçamentária.



[...] acredita-se que 10% (dez por cento) seja número razoável para créditos adicionais suplementares, não devendo ser maior, sob pena de desfigurar o orçamento original, e abrir portas para o déficit de execução orçamentária.

Assim, poderia a Prefeitura requerer, na proposta orçamentária, concessão para abrir, até o máximo de 10% (dez por cento), créditos suplementares amparados no superavit financeiro, no excesso de arrecadação e em empréstimos e financiamentos, sem embargo de também pedir licença, não maior que 10% (dez por cento), para créditos que apenas viabilizem trocas entre elementos de mesma categoria programática. (grifos nossos)

Adicionalmente, o artigo 9º acima mencionado é um dispositivo inapropriado para a abertura de créditos adicionais, uma vez que amplia significativamente a abertura de créditos suplementares diretamente pelo Poder Executivo, por decreto, para despesas como do grupo de Pessoal e Encargos Sociais, das funções de Saúde e Educação.

Diante do exposto, entende-se que o limite dado pela LOA 2023 (doc. 47) para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, com todas as exceções dadas a esse limite, foi exagerado, o que descaracteriza a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, afasta o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.

Observou-se a abertura de R\$ 121.084.976,20 em créditos adicionais totais, conforme Mapa Demonstrativo de Créditos Adicionais (doc. 48), valor que representa 50,45%20 da despesa fixada.

A LOA 2023 (doc. 47) autorizou a abertura de créditos suplementares por decreto até o limite de 40,00% da despesa fixada (que foi de R\$ 240.000.000,00), o que corresponde a R\$ 96.000.000,00.

Foram abertos créditos adicionais suplementares no valor total de R\$ 107.724.512,84, o que representa 44,89% da despesa fixada. Deste montante, R\$ 107.496.712,84 foram abertos tendo a LOA 2023 (doc. 47) como lei de autorização.

Considerando apenas o já elevado limite de 40% das despesas fixadas dado pela LOA 2023 (doc. 47) para a abertura de créditos adicionais,



o município de Paudalho teria ultrapassado o limite legal em R\$ 11.496.712,84.

No entanto, como já comentado, a LOA 2023 de Paudalho contém dispositivo inapropriado que exclui do limite legal os créditos adicionais abertos para suplementar despesas de elevado volume, como as despesas com Saúde e Educação.

O documento 48 da prestação de contas informa que, considerando as suplementações que a LOA exclui do limite legal, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 33.777.646,00 a serem considerados no limite da LOA. Esse valor corresponde a 14,07% da despesa fixada.

Alegações da defesa:

A auditoria retrata que a elaboração da LOA para o exercício financeiro de 2023 teria supostamente contrariado a legislação. Contudo, em nenhum momento a auditoria retrata de modo concreto onde ocorreu o erro, apenas relata para um limite exagerado para abertura de créditos adicionais.

Ocorre que, a autorização para abertura de créditos adicionais no percentual de até 40%, inclusa na Lei Orçamentária Anual, como informado no relatório de auditoria, tem amparo na Lei Federal 4.320/64 recepcionada como Lei Complementar pela Constituição Federal de 1988.

A autorização fixada em até 40%, (quarenta por cento) não está fora dos padrões utilizados pela maioria dos municípios interioranos. E sim inferior aos percentuais utilizados por outros municípios. Também não descaracteriza a Lei Orçamentária Anual como peça de planejamento da gestão, uma vez que não tem força modificativa das ações, programas, projetos e atividades planejadas, incluídas na Lei Orçamentária Anual.

A inexistência de parâmetros na Carta Federal, Constituição Estadual de Pernambuco, Lei 4.320/64 e LRF para a fixação de um limite não apontando o que seria um limite prudencial e irrazoável,



permite ao jurisdicionado estabelecer esse limite na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na peça orçamentária, após um devido e regular processo legislativo.

A autorização para abertura de Créditos Suplementares na própria Lei Orçamentária foi uma forma encontrada pelo legislador para reduzir a burocracia quando da necessidade de realização de determinada despesa, não alterando o que foi planejado por não criar crédito orçamentário novo. As suplementações, ainda que autorizadas na Lei Orçamentária, somente ocorrem por ocasião da expedição dos decretos de abertura, observando-se os motivos que levaram a administração a agir dessa forma.

Por fim, cabe acrescentar que o Município de Paudalho em relação aos créditos suplementares abertos no exercício, conforme atesta a própria auditora, não teria abertos créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo.

Análise:

A Lei Federal nº 4.320/1964 permite a autorização para abertura de créditos suplementares na própria lei orçamentária, sem estabelecer limites específicos. No entanto, ao utilizar essa permissão, o legislador deve agir com razoabilidade ao fixar o percentual de suplementação e definir as despesas isentas ou com maior margem de suplementação. Isso visa evitar uma concessão irrestrita de créditos, o que é vedado pelo art. 167, inciso VII, da Constituição Federal.

Embora a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) definam limites e condições para a suplementação orçamentária pelo Executivo, com aprovação do Legislativo, a auditoria tem fundamento ao apontar que a autorização de limites elevados, somada à exclusão de despesas significativas (como pessoal e encargos sociais) desses limites, pode comprometer a função da peça orçamentária como instrumento de planejamento. Isso ocorre porque importantes alterações no orçamento deixam de ser submetidas ao escrutínio do Legislativo.

Diante disso, é apropriado recomendar que se evite o envio de projetos de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorizações excessivas para abertura de créditos adicionais. Deve-se também evitar a inclusão de dispositivos que ampliem



indevidamente o limite estabelecido. Essas medidas visam preservar a LOA como ferramenta de planejamento e garantir a participação do Legislativo em mudanças significativas no orçamento municipal durante sua execução.

[ID.06] Omissão no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por natureza da receita, disponível para a abertura de créditos adicionais (Item 2.2).

O relatório de auditoria aponta:

Os créditos adicionais abertos com fontes de recursos provenientes do excesso de arrecadação totalizaram R\$ 743.163,36.

A utilização de excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais deve ser verificada a partir da classificação da natureza da receita, conforme Portaria nº 163/2001, e suas atualizações. Para esta abertura de crédito estar em conformidade com o que prescreve o art. 43, § 1º, inc. II, e § 3º da Lei Federal nº 4.320/64, é necessário que a natureza da receita utilizada apresente excesso de arrecadação, caracterizado pelo saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

Não há comprovação de existência de fonte para abertura de superávit financeiro para abertura de crédito adicional. Por outro lado, o Decreto nº 294 (doc. 48) informa como fonte de recursos para abertura de créditos “Operação de Crédito”, mas não há registro de receita proveniente de operação de crédito durante o exercício de 2023.

No caso em análise, verifica-se que os decretos referentes a créditos adicionais abertos com recursos de excesso de arrecadação (doc. 51) não especificam em que fontes de recursos ocorreu o excesso de arrecadação.

Adicionalmente, o doc. 50 deste processo, que, em tese, apresenta a memória de cálculo do excesso de arrecadação usado para a abertura de créditos adicionais, não discrimina em que fonte(s) houve o excesso de arrecadação. Ou seja, o documento não apresenta todas as informações pertinentes e necessárias à análise.

Dessa forma, não é possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para comprovar se existiam fontes de recursos de



superavit financeiro ou excesso de arrecadação na classificação por natureza de receita para a abertura dos créditos adicionais.

Diante do exposto, registra-se que houve omissão no dever de demonstrar a existência de recursos oriundos de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior e de excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais.

Alegações da defesa:

Aponta o relatório de auditoria ora impugnado que o defendente teria supostamente omitido no dever de comprovar a existência de excesso de arrecadação, por natureza da receita, disponível à abertura de créditos adicionais.

Todavia, data vênia, não merece prosperar a alegação de ausência de comprovação da fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais com fundamento em excesso de arrecadação e superávit financeiro.

A interpretação adotada ignora a sistemática estabelecida na Lei Federal nº 4.320/64, bem como as diretrizes da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e os princípios constitucionais de equilíbrio orçamentário e da boa-fé da Administração Pública.

Inicialmente, importa destacar que o art. 43 da Lei 4.320/64 prevê expressamente que a abertura de crédito adicional deve estar lastreada em recursos disponíveis, incluindo-se, entre eles, o excesso de arrecadação e o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior:

"Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa."§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo: [...] II – os provenientes de excesso de arrecadação; III – os resultantes de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior."

No caso concreto, o montante de R\$ 743.163,36 em créditos adicionais abertos com base em excesso de arrecadação encontra



amparo legal, desde que devidamente lastreado em receitas arrecadadas além da previsão inicial.

A exigência de detalhamento da fonte específica é recomendável, mas sua ausência não implica, por si só, em irregularidade insanável, sobretudo se houver comprovação da suficiência de arrecadação total no exercício.

Análise:

Entendo que diante da inconsistência apontada em relatório, cabe emitir recomendação ao atual gestor no sentido de que a utilização de recursos provenientes de excesso de arrecadação do exercício anterior para a abertura de créditos adicionais deve respeitar a classificação da receita e da despesa por fonte ou destinação, aplicando, desta forma, a boa técnica em conformidade com a Lei nº 4.320/1964.

Isso porque recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação (art. 8º da LRF).

[ID.07] 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).

Segundo o relatório de auditoria:

(.....) o Balanço Patrimonial do Município de Paudalho contém o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro (doc. 6), em obediência ao previsto no MCASP. Como previsto no MCASP, o quadro identifica detalhadamente as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado.

Não obstante o superávit financeiro, convém observar os saldos negativos das seguintes fontes evidenciadas no Quadro do Superávit /Déficit do Balanço Patrimonial:



- Fonte “Recursos de Impostos - Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos do Exercício Corrente) ”, no valor de R\$ 3.438.626,69;

- Fonte “Transferências do FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos (Profissionais da Educação Básica) (Recursos do Exercício Corrente)”, no valor de R\$ 6.778.197,68;

- Fonte “Outros recursos extraorçamentários (Recursos do Exercício Corrente)”, no valor de R\$ 5.018.824,46.

Não foram apresentadas justificativas para essa situação em notas explicativas do demonstrativo, revelando ineficiência no controle contábil da respectiva fonte/aplicação de recursos.

Alegações da defesa:

Afirma ainda a auditoria que o Balanço Patrimonial do Município de Paudalho contém o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, em obediência ao previsto no MCASP, bem como, o quadro identifica detalhadamente as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado.

Todavia, data vênia, não há que se falar em ineficiente o controle contábil, pois no balanço patrimonial fora evidenciado o saldo negativo das contas, o que representou um déficit ínfimo, merecendo uma recomendação, não maculando, por conseguinte o processo de prestação de contas.

Análise:



Este apontamento indica a necessidade de melhorias nos processos de controle financeiro e contábil do ente público em questão, visando uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos. Assim sendo, recomendo ao atual gestor municipal, ou a quem vier a sucedê-lo, que:

a) providencie um eficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, saldo negativo em contas, sem justificativa em notas explicativas, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município.

[ID.08] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 165.466,29 (Item 3.4).

[ID.09] Recolhimento menor que o devido ao RGPS de contribuições previdenciárias patronais, descumprindo a obrigação de pagar ao regime geral R\$ 11.422.627,37 pertencentes ao exercício (Item 3.4).

O relatório de auditoria aponta:

Com base no demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RGPS (tabelas 3.4a e 3.4b), verifica-se que não foi recolhido o total de R\$ 11.588.093,66, dos quais R\$ 165.466,29 se referem a contribuições dos servidores, correspondendo a 2,49% das contribuições retidas e R\$ 11.422.627,37 se referem a contribuições patronais, correspondendo a 70,39% das contribuições devidas.

O pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS, ou seu não pagamento, além das restrições previstas no art. 56 da Lei Federal nº 8.212/1991, acarreta aumento do passivo do município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em razão dos acréscimos pecuniários decorrentes, e comprometem gestões futuras, que acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas.

Alegações da defesa:



Aduz o relatório de auditoria que de acordo com o demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RGPS (tabelas 3.4 a e 3.4b), ter-se-ia verificado que não foi recolhido o total de R\$ 11.588.093,66, dos quais R\$ 165.466,29 se referem a contribuições dos servidores, correspondendo a 2,49% das contribuições retidas e R\$ 11.422.627,37 se referem a contribuições patronais, correspondendo a 70,39% das contribuições devidas.

Inobstante a isso, a defesa vem informar que houve o parcelamento integral das contribuições previdenciárias por esta municipalidade ao RGPS, conforme documentação em anexo.

Em relação às contribuições patronais, parte dos valores foi objeto de atraso em decorrência da crise fiscal enfrentada, conforme exposto nos relatórios da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), que destacam o impacto da crise sobre as receitas municipais e o aumento das despesas públicas.

Conforme o Estudo Técnico da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) sobre a crise fiscal, quase metade dos municípios brasileiros enfrentou um déficit primário em 2023. Este cenário foi impulsionado principalmente pela expansão das despesas públicas, em contraste com o crescimento insuficiente das receitas.

Essa condição resulta da combinação de fatores pós-pandêmicos, como a retomada de obras públicas e a contratação de servidores, além do aumento de despesas obrigatórias em saúde e educação. Assim, a crise fiscal que atinge os municípios é uma situação notória e comprovada por estudos, indicando uma situação excepcional e emergencial.

Tal situação configura força maior, considerando que a frustração de receitas ocorreu por fatores externos e alheios à vontade do gestor, o que inviabilizou, em parte, o cumprimento das obrigações financeiras no prazo esperado.

O valor das contribuições patronais não recolhido tempestivamente representa um percentual reduzido em relação ao montante total das obrigações previdenciárias do município relativo ao RPPS, como demonstram as notas explicativas contábeis anexas.



Ademais, todos os valores foram devidamente parcelados e estão sendo quitados de acordo com os termos firmados, evidenciando a boa-fé administrativa na condução das finanças públicas.

Análise:

Com base na análise do demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), evidenciado nas tabelas 3.4a e 3.4b, constata-se uma significativa lacuna no recolhimento, totalizando R\$ 11.588.093,66.

Este montante se desdobra em duas categorias:

Contribuições dos servidores: R\$ 165.466,29 não foram recolhidos, representando 2,49% do total retido dos funcionários.

Contribuições patronais: R\$ 11.422.627,37 deixaram de ser repassados, correspondendo a 70,39% do total devido pelo empregador.

O pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS, ou seu não pagamento, além das restrições previstas no art. 56 da Lei Federal nº 8.212/1991, acarreta aumento do passivo do município ante o Regime Geral de Previdência, gerando ônus para o Erário em razão dos acréscimos pecuniários decorrentes, e comprometem gestões futuras, que acabam tendo que arcar não apenas com as contribuições ordinárias, como também com a amortização, normalmente de longo prazo, de dívidas deixadas por administrações passadas.

Contudo, a defesa alega que todos os valores foram devidamente parcelados e estão sendo quitados de acordo com os termos firmados, evidenciando a boa-fé administrativa na condução das finanças públicas.

De fato, verifica-se nos autos as cópias dos termos de parcelamento de débitos em relação ao RGPS e RPPS vigentes no exercício.

Entendo que a presença desta documentação nos autos fortalece significativamente o argumento da defesa sobre a boa-fé administrativa na condução das finanças públicas. Demonstra-se assim um esforço concreto para regularizar pendências financeiras de forma responsável e dentro dos parâmetros legais.

Portanto, com base nas evidências apresentadas, pode-se considerar que a administração agiu de maneira diligente e responsável ao reconhecer, formalizar e iniciar o processo de quitação das dívidas previdenciárias em questão.



RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.10] Relação Despesa Corrente/Receita Corrente maior que 95% (item 5.1).

O relatório de auditoria aponta:

Para Paudalho, no último bimestre do exercício de análise, apurou-se uma relação DC/RC de 97,20% (Apêndice III), portanto acima de 95%.

Alegações da defesa:

A auditoria lançou em seu relatório como irregularidade a relação entre Receitas Correntes/Despesas Correntes por ter o Município de Vicência alcançado 97,20% nessa relação.

A princípio, à luz da Constituição Federal, não se vislumbra irregularidade neste aspecto. Apesar de o município não ter alcançado na relação Receitas Correntes/Despesas Correntes um percentual de 97,20%, o seu percentual de economia ficou, segundo o auditor, em 2,20%, demonstrando que o defendente buscou cumprir a determinação legal. Porém, não obteve êxito em um percentual ínfimo.

O fato de não ter determinado medidas para redução da despesa correntes consiste na expectativa de melhorias nas receitas no ano seguinte. Isto não causa irregularidade capaz de macular as contas, uma vez que, segundo o próprio dispositivo constitucional, trata-se de uma medida facultativa ao Chefe do Poder Executivo que poderá adota-la ou não.

“Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e



Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:”

Análise:

Em que pese os argumentos apresentados pela defesa, acolho o apontamento da equipe técnica. Dessa maneira, recomendo ao gestor municipal atentar para a relação entre despesas correntes e receitas correntes e avalie a implementação das medidas de responsabilidade fiscal citadas no art. 167-A da Constituição Federal para controlar a evolução das despesas correntes.

[ID.11] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

O relatório de auditoria aponta:

(.....) houve inscrição de Restos a Pagar Processados do exercício de 2023 com recursos não vinculados, sem disponibilidade financeira, no valor total de R\$ 13.680.830,22, conforme detalhamento na tabela abaixo:

A inexistência de disponibilidade para o pagamento de despesas deste e de outros exercícios poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

Ainda sobre a inscrição de restos a pagar, o Tribunal de Contas da União entendeu:

Acórdão 2.033/2019 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Vital do Rêgo) Finanças Públicas. Restos a pagar. Vedação. Princípio da anualidade orçamentária. Princípio da razoabilidade. A prática recorrente de elevada inscrição e rolagem de recursos orçamentários na rubrica de restos a



pagar ofende os princípios da anualidade orçamentária e da razoabilidade, sendo incompatível com o caráter de excepcionalidade dos restos a pagar, contrariando o disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, c/c o art. 2º da Lei 4.320/1964.

Alegações da defesa:

Quanto a inscrição dos Restos a Pagar, foi anexada pela auditora uma tabela que permite verificar que houve restos a pagar processados no valor de R\$ 13.680.830,22.

Em razão disso, apresentamos os seguintes esclarecimentos:

Cumprе ressaltar de início que não houve restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício.

Ocorre que, o empenhamento da despesa no Município de Paudalho foi feito seguindo as normas presentes na Lei Federal 4.320 de 17 de março de 1964, e, segundo a referida lei, o empenho da despesa sempre será prévio, art. 60, caput, que assim aduz: “Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.”

O que podemos extrair desse dispositivo, a uma, que o empenho é ato de autoridade que pode ser praticado vinculado a outra obrigação ou condição ou desvinculado de qualquer condição, a duas, que o empenho cria uma obrigação de pagamento também pendente ou não de alguma condição.

No primeiro caso, uma das obrigações impostas seria a licitação, enquanto para determinadas despesas não se faz necessário um processo de licitatório, acontecendo mediante dispensa ou inexigibilidade, conforme o caso.

No segundo caso, o empenho da despesa caracteriza-se como sendo uma operação de crédito, um crédito público. Crédito Público, é a confiança de que goza o Governo para contrair empréstimos de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras. São ingressos para o custeio das atividades do Estado, podendo ocorrer



monetariamente ou mediante entrega de material ou serviço e que gera contrapartida no passivo, com a obrigação de devolução do valor, acrescido dos juros.

Toda despesa empenhada e não paga dentro do exercício, constituída em Crédito Público, é considerada como Restos a Pagar, processadas e não processadas, independente de haver ou não disponibilidade financeira (recurso em caixa) para o seu pagamento. Pois, em razão do regime de caixa, as receitas entrarão no futuro, mesmo que seja no ano seguinte. Lei 4.320/64, art. 36.

Há de se aquilatar por fim, que o valor tido como restos a pagar processados/liquidados, no valor de R\$ 13.680.830,22, corresponde a um percentual de 6,07% da receita arrecadada no exercício de 2023, abatidos o valor da disponibilidade de caixa.

Análise:

Embora os argumentos apresentados pela defesa tenham sido considerados, é imperativo recomendar ao atual gestor municipal que institua mecanismo de controle dos gastos públicos para que não haja inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos financeiros, evitando assim o desequilíbrio das contas públicas do município e o comprometimento do orçamento.

EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.12] Descumprimento do prazo de utilização, de até o primeiro quadrimestre, do saldo do FUNDEB recebido do exercício anterior (Item 6.2.3).

O relatório de auditoria aponta:

Houve saldo do Fundeb em 2022 a ser utilizado em 2023 no montante de R\$ 5.224.806,01, conforme Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (linha 19 do doc. 79).

Contudo, até o 1º quadrimestre de 2023, nada foi aplicado, contrariando o disposto para o período legalmente previsto pela Lei Federal nº 14.113/2020.



Portanto, não foi obedecido o previsto no art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.113/2020 quanto à exigência de utilização dos recursos recebidos e não utilizados no exercício anterior até o primeiro quadrimestre do exercício subsequente.

Alegações da defesa:

Consta do relatório de auditoria que teria havido saldo do Fundeb em 2022 a ser utilizado em 2023 no montante de R\$ 5.224.806,01, conforme Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Ocorre que, os recursos do FUNDEB de 2022 a serem aplicados até o primeiro quadrimestre de 2023, encontrava-se depositado na conta única do FUNDEB, onde tais recursos foram prioritariamente utilizados para pagamento da folha de janeiro de 2023, logo tais recursos foram sim gastos no primeiro trimestre, não havendo por conseguinte nenhuma irregularidade.

Análise:

Foi constatado nos autos que o município não cumpriu o prazo estabelecido para a aplicação do saldo remanescente do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) recebido no exercício anterior. Conforme a legislação vigente, esses recursos deveriam ter sido utilizados até o final do primeiro quadrimestre do ano corrente.

Esta irregularidade, identificada no Item 6.2.3 do relatório, indica uma falha na gestão financeira dos recursos destinados à educação. O não cumprimento deste prazo pode resultar em prejuízos para a qualidade do ensino oferecido, além de constituir uma violação das normas que regem a aplicação dos recursos do FUNDEB.

A utilização tempestiva desses recursos é fundamental para garantir a continuidade e eficácia dos programas educacionais, bem como para assegurar a transparência e a eficiência na gestão dos fundos públicos destinados à educação básica.

TRANSPARÊNCIA (Capítulo 9)



[ID.13] Nível “Inicial” 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).

O relatório de auditoria aponta:

No exercício de 2023, a Prefeitura Municipal de Paudalho obteve o nível de transparência inicial.

Alegações da defesa:

Concluídas as avaliações das 184 prefeituras jurisdicionadas do TCE-PE envolvidas no levantamento, e considerando a classificação exposta, concluiu a auditoria, afirmando que no exercício de 2023, a Prefeitura Municipal de Paudalho/PE obteve o nível de transparência básico.

O Município de Paudalho destaca que todo e qualquer cidadão que procurou a Prefeitura com a intenção de obter alguma informação, foi atendido a contento, não havendo qualquer reclamação de conhecimento público ou da Administração sobre este aspecto.

Análise:

O descumprimento das normas referentes à transparência municipal pode sujeitar o Prefeito a julgamento pelo Tribunal de Contas, em Processo de Gestão Fiscal, com sanção de multa (Resolução TC nº 172/2022, art. 2º). Pode ensejar também o julgamento do Prefeito pela Câmara de Vereadores sobre a ocorrência de infração político-administrativa, por praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática, tendo como sanção prevista a cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º, inciso VII).

Por fim, o município pode ficar impossibilitado, a depender da irregularidade, de receber transferências voluntárias, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000, inciso I do § 3º do art. 23, c/c o art. 73-C.



Diante do nível de transparência inicial obtido pelo município no exercício, cabe determinação ao atual gestor municipal, ou a quem vier a sucedê-lo para:

Implantar as ações necessárias ao cumprimento das normas sobre transparência pública (Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação – LAI), com fins de melhorar o Índice de Transparência do Município.

Considerações finais

Nesse passo, considerando o cumprimento dos limites constitucionais e legais, restando falhas remanescentes sem maior gravidade, com exceção do não recolhimento ao RGPS em montante vultoso, assim como o nível inicial de transparência da gestão, revela-se proporcional e razoável, em consonância com a LINDB, a emissão de Parecer Prévio deste Tribunal pela aprovação com ressalvas das contas do Prefeito Sr. Marcello Fuchs Campos Gouveia, relativas ao exercício de 2023.

VOTO pelo que segue:

LIMITES CONSTITUCIONAIS E
LEGAIS. CUMPRIMENTO
INTEGRAL. PRINCÍPIOS DA
RAZOABILIDADE E DA
PROPORCIONALIDADE.

1. O Tribunal de Contas, ao apreciar as contas anualmente prestadas pelos prefeitos e pelo governador sob sua jurisdição (as denominadas "contas de governo"), opina, mediante parecer prévio (art. 71, inciso I, c/c o art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, inciso I, e 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual), para que a Casa Legislativa respectiva aprove ou reprove tais contas, levando em consideração, para tanto, o planejamento governamental, a gestão fiscal, as políticas públicas executadas nas principais áreas de atuação governamental - saúde e educação -, além da situação previdenciária do órgão, da não regularidade dos repasses obrigatórios (tempestivo os duodécimos), transparência pública e obediência aos limites constitucionais e legais, quando da execução do



orçamento.

2. Desconformidades em aspectos analisados, a depender da gravidade atribuída, pode ser relevada no contexto existente, para fins de recomendação de aprovação das contas, com ressalvas, à luz 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 o Relatório de Auditoria e a defesa;

CONSIDERANDO que não foi recolhido tempestivamente o total de R\$ 11.588.093,66, dos quais R\$ 165.466,29 se referem a contribuições dos servidores, correspondendo a 2,49% das contribuições retidas e R\$ 11.422.627,37 se referem a contribuições patronais, correspondendo a 70,39% das contribuições devidas;

CONSIDERANDO o Nível “Inicial” de transparência da gestão;

CONSIDERANDO que todos os limites constitucionais e legais foram cumpridos;

CONSIDERANDO a aplicação dos Princípios da Proporcionalidade, da Razoabilidade e da Congruência dos Julgados, à luz dos elementos concretos destes autos, inclusive, em consonância com as disposições preconizadas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, notadamente nos arts. 20 a 22;

CONSIDERANDO que os demais achados ensejam recomendações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

MARCELLO FUCHS CAMPOS GOUVEIA:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, I, combinados com o art. 75 , bem como com o art. 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o art. 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 2023.



DETERMINAR, com base no disposto no art. 69 combinado com o art. 70, V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 4º combinado com o art. 14 da Res. TC nº 236/2024, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal do Paudalho, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, a medida a seguir relacionada :

1. Implantar as ações necessárias ao cumprimento das normas sobre transparência pública (Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação – LAI), com fins de melhorar o Índice de Transparência do Município, que se apresentou, em 2023, no nível de transparência inicial.

Prazo para cumprimento: 90 dias

RECOMENDAR, com base no disposto no art. 69, parágrafo único, da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 8º combinado com o art. 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. Aprimorar a elaboração da programação financeira e dos cronogramas mensais de desembolso para os exercícios seguintes, de modo a dotar a municipalidade de instrumento de planejamento eficaz, obedecendo às peculiaridades da execução das despesas municipais;
2. Atentar para o dever de enviar projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA) com estimativa realista das receitas, conforme o histórico de arrecadação, assim como um adequado limite e instrumento legal para a abertura de créditos adicionais de forma que a LOA se constitua efetivamente em instrumento de planejamento e controle;
3. Providenciar um eficiente controle contábil por fonte /aplicação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, saldo negativo em contas, sem justificativa em notas explicativas, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município;
4. Atentar para a classificação da receita e da despesa por fonte ou destinação dos recursos provenientes de excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais, em conformidade com a Lei Federal nº 4.320/1964;
5. Controlar os gastos públicos para que não haja inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos financeiros;



6. Diligenciar para que relação Despesa Corrente/Receita Corrente fique abaixo de 95% nos próximos exercícios;
7. Recolher integralmente no exercício de competência as contribuições previdenciárias dos servidores e a parcela patronal ao RGPS e RPPS.



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 %	32,97 %	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 %	17,54 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	52,49 %	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	60,67 %	Sim
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 %	84,07 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.