



30ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 17/08  
/2021

**PROCESSO TCE-PE N° 20100227-9**

**RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES**

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

**EXERCÍCIO: 2019**

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal do Paudalho

**INTERESSADOS:**

Marcello Fuchs Campos Gouveia

FLAVIO BRUNO DE ALMEIDA SILVA (OAB 22465-PE)

**ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA**

**PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO CARLOS NEVES**

### **PARECER PRÉVIO**

LIMITES CONSTITUCIONAIS E  
LEGAIS. ORÇAMENTO PÚBLICO,  
FINANÇAS E PATRIMÔNIO.  
CONTROLES. VISÃO GLOBAL.

1. Respeito aos limites constitucionais em saúde, remuneração do magistério, assim como do nível de endividamento.
2. Falhas de controle na gestão orçamentária, financeira e patrimonial revelam a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, contrariando as normas de controle vigentes, em especial o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.
3. No âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, e à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos é merecedor de ressalvas.



Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 17/08/2021,

**Marcello Fuchs Campos Gouveia:**

**CONSIDERANDO** os termos do Relatório de Auditoria (doc. 63) e da defesa apresentada (doc. 80);

**CONSIDERANDO** que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Saúde (22,36% da receita vinculável em Saúde), assim como na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (62,14% dos recursos do FUNDEB);

**CONSIDERANDO** ainda a observância ao limite da Dívida Consolidada Líquida (DCL), assim como o recolhimento integral das contribuições devidas ao RGPS;

**CONSIDERANDO** que as despesas com pessoal se deram em consonância com os limites legais;

**CONSIDERANDO**, por outro lado, as falhas de controle constatadas, desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de controle orçamentário, financeiro e patrimonial, em especial os artigos 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64;

**CONSIDERANDO** que a diferença percentual do não atendimento ao limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de pouca representatividade;

**CONSIDERANDO** que, no âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, e à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos é merecedor de ressalvas;

**CONSIDERANDO** que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

**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, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2019.

**DETERMINAR**, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal do Paudalho, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Promover a imediata aplicação da diferença percentual não aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino, com fins de atender ao disposto no art. 212, *caput*, da CRFB.
2. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do Município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário.
3. Estabelecer na LOA um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, sem a inclusão de dispositivo inapropriado que amplie o limite real estabelecido, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.
4. Quando do cálculo da Despesa Total com Pessoal, ajustar a RCL do município, deduzindo os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal.
5. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).

**Prazo para cumprimento:** 360 dias

6. Adotar medidas para que a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso sejam elaborados levando em consideração o real comportamento da receita e da despesa durante o exercício fiscal e que especifiquem, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a



evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

**Prazo para cumprimento: 90 dias**

7. Buscar ter um controle adequado dos elementos do Ativo e do Passivo, a fim de que o Município tenha capacidade de honrar, quer imediatamente, quer em até 12 meses, seus compromissos contando com os recursos a curto prazo.
8. Evitar fazer inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados a serem pagos com recursos não vinculados sem que haja Disponibilidade de Caixa, o que poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

**Prazo para cumprimento: 90 dias**

9. Incluir, no Balanço Patrimonial, detalhamento, por meio de notas explicativas, sobre os critérios utilizados para a definição da expectativa de realização dos créditos da Dívida Ativa consignados no Ativo.

**Prazo para cumprimento: 90 dias**

10. Organizar a contabilidade de forma a permitir o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis e em observância às normas que regem a sua elaboração.

**Prazo para cumprimento: 180 dias**

11. Aperfeiçoar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta (a exemplo dos recursos do FUNDEB), evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.

**Prazo para cumprimento: 90 dias**

**DETERMINAR, por fim,** o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Verificar, por meio de seus órgãos fiscalizadores, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.



Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

30ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 17/08 /2021

**PROCESSO TCE-PE N° 20100227-9**

**RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES**

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

**EXERCÍCIO:** 2019

**UNIDADE JURISDICIONADA:** 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 da Prefeitura Municipal de Paudalho**, relativas ao exercício financeiro de 2019, para a emissão do parecer prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e pelo artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual n.º 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE). A Prefeitura teve como gestor do Município nesse período o **Sr. Marcelo Fuchs Campos Gouveia**, Prefeito.

Cumprir 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. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, a educação e com pessoal.

Da análise dos autos, foi emitido Relatório de Auditoria (doc. 63), que evidencia os seguintes **achados negativos de maior relevância** (doc. 63, p. 62-63):

- **ORÇAMENTO (Capítulo 2 do Relatório Preliminar):** a) Lei Orçamentária Anual (LOA) com previsão de limite exagerado e de dispositivo inapropriado para a abertura de créditos adicionais; b) programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso deficientes; c) não especificação das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis



- de cobrança administrativa; d) abertura de créditos adicionais sem a existência de fonte de recursos.
- **FINANÇAS E PATRIMÔNIO** (Capítulo 3 do Relatório Preliminar): a) déficit financeiro, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial; b) ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos, o qual permite saldo negativo em contas evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, sem justificativa em notas explicativas; c) incapacidade de pagamento imediato ou no curto prazo de seus compromissos de até 12 meses.
  - **RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5 do Relatório Preliminar)**: inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa.
  - **EDUCAÇÃO (Capítulo 6 do Relatório Preliminar)**: a) o descumprimento do limite de aplicação de 25% da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino (24,46%); b) descumprimento do limite máximo de 5% do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte.

Devidamente notificado (docs. 64 a 65), nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), o interessado, **Sr. Marcello Fuchs Campos Gouveia, apresentou sua defesa escrita** (doc. 80), por meio de seu procurador, habilitado nos autos para tanto (doc. 67), alegando, em síntese:

- **Quanto às falhas constatadas na Gestão do Orçamento:**
- *"No caso sub examine, diante de um orçamento de R\$ 122.000.000,00, o Município de Paudalho/PE, no exercício de 2019, suplementou um total de R\$ 44.344.325,91, ou seja, 36,34%, desse montante".* Houve exceções, conforme previsto no art. 9º da Lei Orçamentária Anual do Município de Paudalho/PE, no valor de 34.529.125,91, que correspondeu a 28,30% do orçamento. Assim, *"o valor total de suplementações, considerado sobre a Lei Orçamentária Anual do Município de Paudalho/PE, relativo ao exercício financeiro de 2019, foi R\$ 9.815.200,00, correspondendo a 8,04% do orçamento"*.
- *"Diante do exposto, verifica-se que o município abriu créditos suplementares no percentual de 8,04%, e de acordo com a Lei Orçamentária Anual teria até o limite de 40%. Sendo assim, não houve descumprimento da previsão legal, nem houve o afastamento do Poder Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal"*.
- *"(...)a própria equipe de auditoria reconhece que a receita prevista na LOA 2019 mostrou razoabilidade com a execução orçamentária, uma vez que, conforme o Comparativo da receita orçada com a arrecadada (doc. 22), a receita arrecadada importou em R\$ 121.123.804,39 que representa 99,28% da receita orçada (Item 2.4)"*.
- *"(...) a própria equipe de auditoria reconhece que a receita prevista na LOA 2019 mostrou razoabilidade com a execução orçamentária, uma vez que, conforme o Comparativo da receita orçada com a arrecadada*



- (doc. 22), a receita arrecadada importou em R\$ 121.123.804,39 que representa 99,28% da receita orçada (Item 2.4)".*
- O decreto de programação financeira é composto de vários anexos, inclusive o Anexo II, que trata exatamente do cronograma de execução mensal de desembolso.
  - Houve *"um aumento de arrecadação de mais de 121% (cem e vinte e um por cento), em menos de quatro anos, refletindo um conjunto de ações (cursos de aperfeiçoamento de pessoal, critério nos lançamentos de crédito, adoção de sistema de computador compatível com o PJe e promoção de execuções fiscais) que implicaram no incremento da receita fiscal do Município e diminuição do estoque da dívida ativa"*.
  - *"(..) as dotações contempladas nos créditos adicionais conforme Leis nº 932 e 936/2019, foram abertas com fonte de recursos provenientes de anulação de dotações orçamentárias, o que, de acordo com o próprio relatório de auditoria, não repercute quantitativamente como alteração do valor total orçado das despesas, ou seja, não foi elevado o valor global do orçamento inicial, de 122.000.000,00. Desse modo, ante ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade que regem a Administração Pública, não há que se falar em irregularidade realizada pelo defendente"*.
  - **Nas Finanças e Patrimônio, o defendente aduz que:**
    - *"(..) não há como se falar em ineficiente o controle contábil, pois no balanço patrimonial fora evidenciado o saldo negativo das contas, o que representou um déficit, caso não tivesse sido demonstrado tal conclusão da auditoria poderia prosperar num caso concreto"*.
    - *"(..) tal déficit foi ínfimo, e em virtude do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, não há como macular a gestão do defendente"*.
    - Quanto à incapacidade de pagamento imediato: *"comparando os valores calculados acima com aqueles obtidos no exercício anterior (2018), observa-se um aumento na capacidade de pagamento dos compromissos realizáveis em até doze meses, conforme quadro abaixo – as Tabelas 3.5a e 3.5b apresentam os valores registrados pelo Município de Paudalho nos exercícios de 2019 e 2018"*.
  - **Sobre a Responsabilidade Fiscal, as alegações são: no que se refere aos Restos a Pagar Processados e Não Processados, "tal fato ocorreu pela frustração do repasse vinculado do Governo Federal, o que ocasionou um aumento das obrigações com recursos não vinculados, e diante do cenário nacional de crise, resultou no não pagamento de algumas obrigações, ficando assim, inscritas em restos a pagar, para que o pagamento ocorresse no exercício posterior"**.
  - **Na Educação, as alegações são:** segundo a auditoria, *"o total de despesa realizada pelo Fundo Municipal de Educação de Paudalho foi de R\$ 13.103.125,53 em MDE, o que corresponde a um percentual de*





*24,46%, no entanto, em análise aos dados do RREO constatou-se que houve a devida aplicação em MDE seguindo as exigências da Constituição Federal*. Explica o defendente que:

Conforme registro da informação, **a auditoria identificou que os valores de restos a pagar processados cancelados no exercício seriam de R\$ 1.792.239,80**, no entanto o setor contábil do Município identificou, por meio de consulta ao banco de dados do sistema de informações contábil do município, que o **valor de total de cancelamento de restos a pagar no exercício foi de R\$ 271.433,94** (conforme imagem abaixo), reduzindo substancialmente as deduções.

Portanto, o valor total aplicado no setor de ensino resultou em R\$ 14.623.931,39, diferente do apresentado no relatório de auditoria, de R\$ 13.103.125,53. Dessa forma, o **total aplicado no setor de ensino dividido pelo total da receita bruta de impostos gerou um percentual de 27,30%, cumprindo o disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal**.

- Quanto ao **descumprimento do limite máximo de 5% do saldo do FUNDEB** para utilização no exercício seguinte, o interessado afirma que *"o valor excedente de saldo do FUNDEB de 2019 a ser utilizado em 2020, superior ao limite legal de 5%, em apenas 0,83%, foi utilizado para pagamento de restos a pagar processados de 2019"*.

É o relatório.

#### VOTO DO RELATOR

Registre-se inicialmente que o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do parecer prévio pelo TCE-PE, com fins de dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE-PE), art. 2º, inciso II.

A auditoria destaca que os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, segundo Resolução TC nº 13/96, compreendendo:

- a) Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;



- b) Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;
- c) Verificação quanto à conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como à observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;
- d) Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;
- e) Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.

Ressalte-se, ainda, que, conforme registrado também pela auditoria, 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 obstam o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os artigos 29, § 2º, e 30, inciso II, da Constituição Estadual.

Passo, então, à análise dos pontos elencados no Relatório de Auditoria em confronto com a defesa apresentada.

**1. Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais**, objeto das Contas de Governo sob exame, resta configurado o respeito em vários aspectos:

- **Gestão da Educação:** houve a aplicação de 62,14% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, respeitando preceitos da Lei Federal nº 11.494/2007 (art. 22).
- **Gestão da Saúde:** houve a aplicação de 22,36% da receita vinculável nas ações e serviços públicos de saúde, cumprindo o disposto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141 /2012.
- **Regime Geral de Previdência Social (RGPS):** ao analisar o recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência, a auditoria informa que houve o repasse integral ao regime (doc. 63, p. 29-30).
- **Dívida Consolidada Líquida (DCL):** esteve, no exercício de 2019, dentro dos limites preconizados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.
- **Repasse de Duodécimos:** os repasses de duodécimos efetuados em 2019 ao Legislativo Municipal, conforme demonstrado pela auditoria (doc. 63, p. 34-35), foram realizados conforme o disposto no *caput* do



art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal, e com o limite da Lei Orçamentária Anual.

- **Despesa Total com Pessoal (DTP):** de acordo com o Relatório de Auditoria, as despesas de pessoal, nos quadrimestres do exercício, foram, respectivamente, no patamar de 52,24%, 50,41% e 50,4%, obedecendo ao limite preconizado na LRF.

2. Por outro lado, **verifico assistir razão quanto a alguns dos achados negativos indicados pela auditoria, dentre os quais destaco:**

- **Orçamento, Finanças e Patrimônio:** falhas no planejamento governamental e na execução orçamentária e financeira elencadas no Relatório Preliminar, sobre as quais o defendente não trouxe aos autos documentos comprobatórios capazes de saná-las em sua totalidade. Ao contrário disso, apenas afirma, dentre outras alegações, que: (1) para os créditos adicionais abertos no exercício "*não há que se falar em irregularidade realizada pelo defendente*"; (2) "*não houve descumprimento da previsão legal, nem houve o afastamento do Poder Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal, uma vez que a peça orçamentária foi avaliada e aprovada pelo Poder Legislativo*"; (3) "*ante ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade que regem a Administração Pública, não há que se falar em irregularidade realizada pelo defendente*"; (4) a respeito do déficit financeiro "*foi ínfimo, e em virtude do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, não há como macular a gestão do defendente*"; (5) "*não há como se falar em ineficiente controle contábil, pois no balanço patrimonial fora evidenciado o saldo negativo das contas, o que representou um déficit, caso não tivesse sido demonstrado tal conclusão da auditoria poderia prosperar num caso concreto*". Entendo, portanto, que **tais deficiências de controle constatadas pela auditoria neste item ensejam determinações para que não persistam em futuros exercícios.**
- **RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5 do Relatório Preliminar):** com relação à inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados a serem custeados com recursos não vinculados sem que houvesse disponibilidade de caixa, o defendente também não trouxe documentos comprobatórios capazes de descaracterizar o apontamento técnico, sendo digno de determinação.
- **EDUCAÇÃO (Capítulo 6 do Relatório Preliminar):** sobre o descumprimento do limite mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino, o defendente aduz que a auditoria identificou que os valores de Restos a Pagar Processados cancelados no exercício totalizaram R\$ 1.792.239,80, enquanto o setor contábil do Município constatou, por meio de consulta ao banco de dados do sistema de informações contábeis, que tal montante correspondeu a R\$ 271.433,94, reduzindo substancialmente as deduções. Nesse caso, o percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de 27,30%, cumprindo o disposto no *caput* do art. 212 da CRFB.



Quanto ao descumprimento do limite máximo de 5% do saldo do FUNDEB para utilização no exercício seguinte, o interessado afirma que "*o valor excedente de saldo do FUNDEB de 2019 a ser utilizado em 2020, superior ao limite legal de 5%, em apenas 0,83%, foi utilizado para pagamento de restos a pagar processados de 2019*". Da análise dos autos, verifico que a defesa anexou apenas o Demonstrativo da Dívida Flutuante (doc. 73), em que se registrou o total de R\$ 271.433,94 como cancelamento de Restos a Pagar Processados, pertinentes ao exercício de 2017. Ocorre que a auditoria, em seu demonstrativo de cálculo (**Apêndice VII do Relatório Preliminar**, doc. 63, p. 78-79), apresentou o montante de R\$ 1.792.239,80 tomando como suporte o Demonstrativo de Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino constante na presente Prestação de Contas (doc. 20). No entanto a defesa não apresentou documentação comprobatória capaz de sanar tal divergência contábil (a exemplo da Relação dos Restos a Pagar Processados cancelados com respectivos documentos que comprovem tal valor). Nesse sentido, as irregularidades persistem, entretanto, **considerando que a diferença percentual do não atendimento ao limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de apenas 0,54% (25% - 24,46%), de pouca representatividade, entendo caber determinação** para que a gestão da Prefeitura aplique tal diferença percentual nos exercícios seguintes, elaborando os demonstrativos contábeis em consonância com a documentação comprobatória de origem dos números neles apresentados.

**Diante do exposto,**

**VOTO pelo que segue:**

LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ORÇAMENTO PÚBLICO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO. CONTROLES. VISÃO GLOBAL.

1. Respeito aos limites constitucionais em saúde, remuneração do magistério, assim como do nível de endividamento.
2. Falhas de controle na gestão orçamentária, financeira e patrimonial revelam a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro do governo municipal, contrariando as normas de controle vigentes, em especial o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.
3. No âmbito de uma análise global,



demandada nas contas de governo, e à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos é merecedor de ressalvas.

**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** os termos do Relatório de Auditoria (doc. 63) e da defesa apresentada (doc. 80);

**CONSIDERANDO** que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Saúde (22,36% da receita vinculável em Saúde), assim como na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (62,14% dos recursos do FUNDEB);

**CONSIDERANDO** ainda a observância ao limite da Dívida Consolidada Líquida (DCL), assim como o recolhimento integral das contribuições devidas ao RGPS;

**CONSIDERANDO** que as despesas com pessoal se deram em consonância com os limites legais;

**CONSIDERANDO**, por outro lado, as falhas de controle constatadas, desde o planejamento governamental à execução orçamentária e financeira, contrariando as normas de controle orçamentário, financeiro e patrimonial, em especial os artigos 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64;

**CONSIDERANDO** que a diferença percentual do não atendimento ao limite de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de pouca representatividade;

**CONSIDERANDO** que, no âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, e à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos é merecedor de ressalvas;

**CONSIDERANDO** que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;



**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, Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2019.

**DETERMINAR**, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Prefeitura Municipal do Paudalho, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Promover a imediata aplicação da diferença percentual não aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino, com fins de atender ao disposto no art. 212, *caput*, da CRFB.
2. Reavaliar a metodologia de cálculo utilizada para a previsão da receita orçamentária, a fim de que o planejamento das ações governamentais possa ser realizado com base na real capacidade de arrecadação do Município, contribuindo para a eficiência da gestão municipal e reduzindo os riscos de ocorrência de déficit orçamentário.
3. Estabelecer na LOA um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, sem a inclusão de dispositivo inapropriado que amplie o limite real estabelecido, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária.
4. Quando do cálculo da Despesa Total com Pessoal, ajustar a RCL do município, deduzindo os valores recebidos de transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 16 do art. 166 da Constituição Federal.
5. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide **item 3.2.1 do Relatório de Auditoria**).

**Prazo para cumprimento:** 360 dias

6. Adotar medidas para que a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso sejam



elaborados levando em consideração o real comportamento da receita e da despesa durante o exercício fiscal e que especifiquem, em separado, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

**Prazo para cumprimento: 90 dias**

7. Buscar ter um controle adequado dos elementos do Ativo e do Passivo, a fim de que o Município tenha capacidade de honrar, quer imediatamente, quer em até 12 meses, seus compromissos contando com os recursos a curto prazo.
8. Evitar fazer inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados a serem pagos com recursos não vinculados sem que haja Disponibilidade de Caixa, o que poderá comprometer o desempenho orçamentário do exercício seguinte.

**Prazo para cumprimento: 90 dias**

9. Incluir, no Balanço Patrimonial, detalhamento, por meio de notas explicativas, sobre os critérios utilizados para a definição da expectativa de realização dos créditos da Dívida Ativa consignados no Ativo.

**Prazo para cumprimento: 90 dias**

10. Organizar a contabilidade de forma a permitir o acompanhamento dos fatos decorrentes ou não da execução orçamentária e a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros, zelando para o exato registro dos valores que compõem as peças contábeis e em observância às normas que regem a sua elaboração.

**Prazo para cumprimento: 180 dias**

11. Aperfeiçoar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta (a exemplo dos recursos do FUNDEB), evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município.

**Prazo para cumprimento: 90 dias**

**DETERMINAR, por fim, o seguinte:**



À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Verificar, por meio de seus órgãos fiscalizadores, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É como 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 %	24,46 %	Não
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	62,14 %	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 %	22,36 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	50,40 %	Sim
Duodécimo	Repasse do duodécimo à	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada	Somatório da receita tributária e	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5%	R\$	Sim



	Câmara de Vereadores	pela EC 25) ou valor fixado na LOA	das transferências previstas	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.	3.577.380,40	
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	70,10 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal (aplicável apenas a RPPS sem segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Financeiro (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
				No mínimo, a		



Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Patronal - Plano Previdenciário (aplicável apenas a RPPS com segregação de massa)	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Contribuição do servidor.	contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Aposentados	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Pensionistas	Art. 3º, caput, da Lei Federal nº 9.717/98	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	0,00 %	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - Servidor Ativo	Constituição Federal, art. 149, §1º	Salário de contribuição	Mínimo 11,00 %	0,00 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Indago ao advogado se há interesse em fazer sustentação oral, tendo em vista essa antecipação?

**DR. FLAVIO BRUNO DE ALMEIDA SILVA - OAB/PE Nº 22465:**

Bom dia a todos, Excelências. Não, eu estou aqui disponível para qualquer esclarecimento.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Doutor Gilmar levantou a mão. Eu indago se há algum questionamento a ser feito, Dr. Gilmar?

**DR. GILMAR SEVERINO DE LIMA - PROCURADOR:**

Sr. Presidente, só para confirmar, estamos falando sobre o processo de Paudalho, não é isso?

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Exatamente.

**DR. GILMAR SEVERINO DE LIMA - PROCURADOR:**

Só para pontuar e deixar registrado o posicionamento do Ministério Público, Sr. Presidente, no sentido de que reconheço que a Casa tem decisões contrárias ao meu posicionamento, mas eu gostaria de



informar que, tratando-se de contas de governo, o não cumprimento dos índices constitucionais - educação, saúde - são de alta relevância, gravíssima. É uma irregularidade gravíssima. Até um Tribunal, se não me engano Mato Grosso ou Mato Grosso do Sul, ele tem até um... é interessante, ele coloca, ele faz um apanhado de irregularidades e seleciona, vamos dizer "essas aqui são gravíssimas, que levam à rejeição; essas aqui são graves; essas aqui são médias; e essas aqui são leves". E aí, dentre essas gravíssimas, que está o não cumprimento, por exemplo, como é o caso concreto aqui, do índice de 25% aplicado em educação.

No caso concreto nós temos aqui e foi reconhecido, me parece, pela própria defesa, de que teria um gasto no percentual de 24,46%. Vem aquela questão de "ora, foi pouco, foi 0,54%...", mas seria qual? Seria 0,7%, seria 1% razoável? Nós já tivemos casos aqui até com 22% no passado e que foi considerado que não seria tão drástico esse descumprimento e foram aprovadas as contas. Repito, o entendimento contrário, acredito que de todos os membros do Ministério Público.

Então, Sr. Presidente, é só para deixar pontuado, porque eu sei que a jurisprudência desta Casa costuma às vezes ponderar, mas deixar registrado que o Ministério Público entende que nos casos de descumprimento de saúde e educação, pelo menos, os índices mínimos constitucionais não há como julgar, ou melhor, emitir um parecer prévio pela aprovação dessas contas. Por que? Porque, principalmente em educação, isso se reflete, é muito grave, porque se reflete inclusive... afeta uma geração. Afeta, no caso aqui é fundamental, as crianças e adolescentes, que vão ser penalizados por falta de recursos para um melhor aprimoramento do sistema educacional do município. Inclusive verifiquei os índices do IDEB desse município, não é de todo ruim, mas evidentemente que estaria em uma situação muito melhor se disponibilizasse mais recursos, que foram aqui sonogados pela gestão do Sr. Marcelo Fuchs.

Então, Sr. Presidente, eu pontuo, os casos de não cumprimento dos índices constitucionais eu sempre opino pela emissão de parecer pela rejeição das contas. Essas são as considerações, Sr. Presidente.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Então em debate. Doutor Flávio, tem algum esclarecimento de fato?

**DR. FLAVIO BRUNO DE ALMEIDA SILVA - OAB/PE Nº 22465:**



**Sim, nobre Conselheiro. Um bom dia a todos, nobres Conselheiros, nobre Relator, Dr. Gilmar, servidores e demais colegas.**

**Excelências, embora tenha sido pontuado pelo nobre Procurador, a defesa não reconheceu a aplicação a menor. Foi justificado e demonstrado durante a defesa, inclusive documentalmente, que o índice aplicado não foi de só 24 nem de 22%, foi de 27,30%. E por qual razão isso, Dr. Gilmar? A auditoria apontou que existiriam restos a pagar no valor de um milhão setecentos e noventa e dois mil, duzentos e trinta e nove e oitenta. A defesa demonstrou documentalmente que houve um equívoco da auditoria nesse ponto, que os restos a pagar que teriam sido cancelados no exercício seriam só de duzentos e setenta e um mil. Essa diferença entre um milhão setecentos e noventa e dois e duzentos e setenta e um mil é que dá, importa em uma diferença significativa na aplicação do índice constitucional.**

**Então esse é o ponto chave. A aplicação foi a maior, foi de 27,30%. Esses foram os apontamentos da defesa.**

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

**Ok.**

**DR. GILMAR SEVERINO DE LIMA - PROCURADOR:**

**Sr. Presidente, eu gostaria de pontuar que essa alegação da defesa foi examinada pela auditoria, que opinou pela improcedência desses argumentos, seja porque... não lembro se foi falta de provas ou se foi realmente...**

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

**Foi, consta...**

**DR. GILMAR SEVERINO DE LIMA - PROCURADOR:**

**Havia não exclusão de algum índice. Inclusive há uma divergência, acho que apontou, até, que foi menor que 24,46%, foi 24 e alguma coisa. De qualquer modo, Sr. Presidente, pelo menos pelo órgão técnico não foram acatadas as alegações da defesa e ficou realmente abaixo dos 25%.**



**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Ficou esclarecido pelo advogado que, de fato, a parte deu a entender que havia o reconhecimento. Na verdade o que houve foi uma alegação distinta que não foi acolhida, inclusive no meu voto não é acolhido. Mas, assim, também, com toda vênia à posição do Ministério Público de Contas, quando analisamos as contas de governo, analisamos todo o contexto da conta. E nesse caso especificamente o prefeito cumpriu com todos os índices constitucionais, como saúde, 22%, quando o limite mínimo é 15%, 22,36% foram gastos com saúde. E educação, na parte de recursos do FUNDEB com aplicação para profissionais foi de 62,14%, quando o mínimo é 60%. Dentro da despesa com pessoal cumprindo toda a regra de limite de despesa com pessoal. Previdência. Duodécimo. E todos os outros limites constitucionais aqui já discutidos.

Então, em razão de tudo isso, restando tão somente uma irregularidade, e essa irregularidade ter sido em um percentual de 0,54%, não acolhendo a tese da alegação da defesa, mas sim mantendo que houve o descumprimento, mas esse descumprimento é de pouca representatividade, no caso 0,54%. E sendo tão somente essa irregularidade, dentre de tantas outras que foram suplantadas pelo gestor, assim, limites que foram suplantados pelo gestor, eu voto pela... mantenho a posição que já externei antecipadamente, logicamente fazendo diversas determinações, mas emitindo parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas do Sr. Marcello Fuchs Campos Gouveia, referente ao exercício de 2019.

Submeto à votação. Conselheiro Valdecir Pascoal?

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Acompanho Vossa Excelência, Sr. Presidente.

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

Conselheiro Ranilson Ramos?

**CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:**



**Acompanho o voto de Vossa Excelência, Sr. Presidente.**

**CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE E RELATOR:**

**Então fica aprovado à unanimidade o voto de minha relatoria.**

### **RESULTADO DO JULGAMENTO**

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator