



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

21ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA PRIMEIRA CÂMARA
REALIZADA EM 01/07/2025

PROCESSO TCE-PE Nº 24100474-3

RELATOR: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2023

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Canhotinho

INTERESSADOS:

SANDRA REJANE LOPES DE BARROS

JÚLIO TIAGO DE CARVALHO RODRIGUES (OAB 23610-PE)

RELATÓRIO

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Governo – Prefeitura Municipal de Canhotinho, relativa ao exercício de 2023, de responsabilidade da Sr^a Sandra Rejane Lopes de Barros, 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/PE 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. 62, p. 07-08):

ORÇAMENTO (Capítulo 2)

[ID.01] Inconsistência no valor de receitas arrecadadas informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.1).

[ID.02] Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2).

[ID.03] Ausência de elaboração de cronograma de execução mensal de desembolso (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).



FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.05] Saldo negativo em contas do Quadro de Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial, apesar de justificativas em notas explicativas, as quais não atenuam o ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES (Capítulo 4)

[ID.06] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.07] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.3).

[ID.08] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado pelo art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178/2021 (Item 5.3).

[ID.09] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

[ID.10] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.11] Descumprimento do disposto na EC nº 119/2022 por não complementação até 2023 da diferença a menor entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e/ou 2021. (Item 6.1).

[ID.12] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.2.2).

[ID.13] Ausência de fonte específica para registro das despesas custeadas com recursos do superávit financeiro do FUNDEB ocorrido no exercício anterior (Item 6.2.3).

PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

[ID.14] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 52.760.553,68 (Item 8.2)

[ID.15] Adoção de alíquota de contribuição normal (patronal) superior ao limite legal (Item 8.3).

PRIMEIRA INFÂNCIA (Capítulo 10)

[ID.16] Não elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância.



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. 64, p. 07-08).

Devidamente notificada (docs. 68/69), a Prefeita de Canhotinho, Sr^a Sandra Rejane Lopes de Barros, apresentou defesa e documentação anexa (docs. 70/73).

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 e à situação previdenciária do Município de Canhotinho.

• Gestão Fiscal

O percentual da DTP do Poder Executivo de Canhotinho apurado ao término do exercício de 2021, conforme Inteiro Teor da Deliberação do Processo de Contas de Governo daquele exercício, foi de 56,69%, enquadrando-se, portanto, no regime especial previsto no art. 15 da LC nº 178/2021.

O Relatório de Auditoria aponta que ao final do exercício de 2023, a DTP do Poder Executivo foi de R\$ 50.737.766,20, o que representou um percentual de 56,23% em relação à RCL do Município, apresentando



diferença em relação àquele apresentado no RGF do encerramento do exercício de 2023, que foi de 51,93% da RCL.

Segundo o art. 15 da LC nº 178/2021, a partir de 2023, o Poder Executivo deveria eliminar o excesso da DTP aferido em 2021 em pelo menos 10% ao ano, ou seja, em 2023 o percentual da DTP deveria ser inferior ou igual a 56,15%.

A DCL do Município de Canhotinho, no encerramento do exercício de 2023, alcançou R\$ 19.637.344,25, o que representa 21,21% da RCL (Apêndice VI), estando enquadrada em relação ao limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

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

Os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal, em 2023, não foram realizados tempestivamente até o dia 20 de cada mês (doc. 52), descumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 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 Canhotinho, no exercício de 2023, aplicou o percentual de **26,74 %** da receita vinculável em **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, cumprindo o limite mínimo constitucional e aplicou **71,91 %** dos recursos anuais totais do **FUNDEB** 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 Canhotinho aplicou em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), em 2023, por meio do FMS, o percentual de **22,67 %**, atendendo, assim, ao previsto na Lei Complementar Federal nº 141/2012, art. 7º.

- **Gestão Previdenciária**

O RPPS de Canhotinho apresentou o *déficit* atuarial de R\$ 52.760.553,68.



Em 2023, o RPPS de Canhotinho apresentou resultado previdenciário superavitário em R\$ 126.115,79.

Contudo, segundo a auditoria, constatou-se que houve o recolhimento integral das contribuições previdenciárias dos servidores e patronais ao RGPS e ao RPPS.

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] Inconsistência no valor de receitas arrecadadas informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.1).

O Relatório de Auditoria aponta:

Em 2023, a receita arrecadada pelo Município de Canhotinho atingiu R\$ 110.570.662,14 (Apêndice I).

As receitas tributárias próprias perfizeram R\$ 5.496.642,14 (Apêndice I), equivalentes a 4,97% das receitas orçamentárias arrecadadas.

Convém elencar algumas divergências existentes entre as informações constantes no sistema Tome Conta, desenvolvido por este Tribunal, e aquelas prestadas pelo município ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)¹⁰, da Secretaria de Tesouro Nacional:

Tabela 2.1b – Comparativo das receitas registradas – Siconfi x Tome Conta (em R\$)

Receita	STN – Siconfi (a)	Tome Conta (b)	Diferença % (a – b)/a
Contribuições	10.048.607,09	4.550.512,40	
Transferências Correntes	94.383.847,73	94.880.060,84	
Outras Receitas Correntes	4.892.907,18	4.833.401,35	

Fontes: Siconfi (STN);
Sagres / Tome Conta (TCE-PE).



Alegações da defesa:

Inexistem divergências, conforme restará demonstrado, foram desconsideradas receitas e deduções para fins de comparação entre os demonstrativos utilizados pela auditoria.

Na comparação realizada pela Auditoria entre a Receita de Contribuições apresentada no SICONFI e àquela evidenciada no Tome Conta, foi apurada uma suposta diferença no montante de R\$ 5.498.094,69.

Na verdade o valor referido consiste em receitas intraorçamentária do Instituto de Previdência Própria, conforme comprova a consulta realizada no Tome Conta (doc. 01), eis a captura de tela:

Receita	Receita An
<input type="radio"/> Receitas Correntes	
<input type="radio"/> Outras Receitas Correntes	
<input type="radio"/> Receitas de Contribuições	
<input type="radio"/> Receita Patrimonial	
<input type="radio"/> Receitas Correntes Intra-Orçamentárias	

Fonte: SAGRES | (Última atualização: 31/12/2023)
As informações aqui apresentadas refletem o conteúdo enviado pelos gestores e não representam, necessariamente, dados auditados.

Assim, verifica-se a inexistência de divergência das Receitas de Contribuições, consistindo o apontamento em mera falha formal da Auditoria, ao desconsiderar as receitas do RPPS na comparação realizada por meio da Tabela 2.1b do Relatório.

Análise:

Entendo que a defesa conseguiu comprovar a convergência das informações da receita ao ficar demonstrado que ocorreu a desconsideração das receitas do RPPS na comparação realizada por meio da Tabela 2.1b do Relatório.

Assim, verifica-se a inexistência de divergência das Receitas de Contribuições, consistindo o apontamento em mera falha formal da Auditoria,



ao desconsiderar as receitas do RPPS na comparação realizada por meio da Tabela 2.1b do Relatório.

[ID.02] Inconsistência no valor da despesa realizada informado no Tome Conta e aquele informado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do encerramento do exercício (Item 2.2).

Aponta o Relatório de Auditoria:

Em 2023, as despesas realizadas pelo Município de Canhotinho atingiram R\$ 106.802.279,27.

Convém elencar as principais divergências existentes entre as informações constantes no sistema Tome Conta, desenvolvido por este Tribunal, e aquelas prestadas pelo município ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) 18, da Secretaria de Tesouro Nacional (STN):

Tabela 2.2a – Comparativo das despesas registradas – Siconfi x Tome Conta (em R\$)

Despesas por Função	STN – Siconfi (a)	Tome Conta (b)	Diferença % (a – b)/a
Legislativa	3.386.846,55(1)	3.497.330,43(2)	-3,26
Administração	4.387.369,64(1)	4.552.713,16(2)	-3,77
Assistência Social	3.748.614,87(1)	3.773.832,95(2)	-0,67
Previdência Social	14.126.262,90(1)	14.146.706,93(2)	-0,14
Saúde	23.948.440,93(1)	25.324.859,10(2)	-5,75

Tabela 2.2a – Comparativo das despesas registradas – Siconfi x Tome Conta (em R\$)

Despesas por Função	STN – Siconfi (a)	Tome Conta (b)	Diferença % (a – b)/a
Educação	37.408.064,19(1)	40.595.995,90(2)	-8,52
Urbanismo	8.641.647,65(1)	8.924.215,00(2)	-3,27

Fontes: (1)Siconfi, RREO, Anexo 02 (consulta realizada em 04/06/2024)
(2)Sistema Tome Conta, TCE-PE (consulta realizada em 05/07/23)

As informações sobre as despesas municipais prestadas aos órgãos de controle devem ser consistentes.



Alegações da defesa:

De introito, a partir dos dados apresentados no Demonstrativo da Despesa por Função do SICONFI (doc. 05), verifica-se que a auditoria não considerou a despesa intraorçamentária e equivocou-se ao registrar a despesa da função educação, vejamos o resumo das despesas constantes no referido demonstrativo:

Dados do Siconfi			
Despesa por função	Orçamentária	Intraorçamentária	Total da Receita
Legislativa	R\$ 3.386.846,55	R\$ 110.483,88	R\$ 3.497.330,43
Administração	R\$ 4.387.369,64	R\$ 165.343,52	R\$ 4.552.713,16
Assistência Social	R\$ 3.748.614,87	R\$ 25.218,08	R\$ 3.773.832,95
Previdência Social	R\$ 14.126.262,90	R\$ 20.444,03	R\$ 14.146.706,93
Saúde	R\$ 23.948.440,93	R\$ 1.375.758,17	R\$ 25.324.199,10
Educação	R\$ 37.798.647,60	R\$ 2.797.348,30	R\$ 40.595.995,90
Urbanismo	R\$ 8.641.647,65	R\$ 282.567,35	R\$ 8.924.215,00

Após os devidos esclarecimentos, verifica-se que, a partir da soma das despesas orçamentárias, a única divergência remanescente refere-se à função Saúde, no valor de R\$ 660,00.

Cumpra ressaltar que essa diferença decorre de um empenho de reforço, conforme comprovado pelo Resumo de Remessa do SAGRES referente ao mês de junho de 2023, extraído do módulo local do sistema (doc. 06).

Observa-se que as despesas transmitidas por meio do SAGRES são compatíveis com aquelas registradas no SICONFI.

Contudo, ao serem disponibilizadas no sistema Tome Conta, ocorre duplicidade nos registros dos empenhos de reforço, gerando, assim, a referida inconsistência.

Diante disso, considerando a convergência geral das despesas por função entre os sistemas Tome Conta e SICONFI, pugna-se pela reconsideração do apontamento realizado.

Análise:



Em Relatório de Auditoria, foram identificadas inconsistências nas despesas registradas pelo Município de Canhotinho entre os sistemas Tome Conta e SICONFI.

A defesa aponta que houve um equívoco na consideração dos dados relacionados à despesa intraorçamentária, sugerindo que a divergência é um erro técnico, e não uma falha substantiva na gestão financeira do Município, considerando que a única discrepância remanescente, de R\$ 660,00 na função Saúde, é atribuída a uma duplicidade de registros, na qual fica demonstrado a convergência das despesas por função entre os sistemas Tome Conta e SICONFI.

Diante disso, considero que os argumentos apresentados pela defesa merecem prosperar.

[ID.03] Ausência de elaboração de cronograma de execução mensal de desembolso (Item 2.2).

O Relatório de auditoria aponta:

A LRF, em seu art. 8º, também determina que o Poder Executivo estabeleça o cronograma de execução mensal de desembolso em até 30 dias após a publicação do orçamento, nos termos em que dispuser a LDO.

Assim, após fixar as despesas, o município dispõe de 30 dias para elaborar o referido cronograma, que corresponde ao desdobramento das dotações fixadas na LOA em metas mensais de desembolso, com base na existência e efetivo ingresso de receitas.

A elaboração do cronograma mensal de desembolso também visa ao controle do gasto público ante eventuais frustrações na arrecadação da receita.

Uma vez que, ao final de um bimestre, a realização da receita venha a não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes Executivo e Legislativo deverão promover, nos 30 dias subsequentes, a limitação



de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO (art. 9º da LRF).

O cronograma mensal de desembolso não foi encaminhado na prestação de contas (doc. 21).

Alegações da defesa:

Importa destacar que o referido cronograma foi devidamente elaborado e publicado, sendo plenamente cumprido no exercício financeiro analisado. A falha, portanto, não comprometeu a transparência, a legalidade nem a execução orçamentária e financeira do ente, configurando-se como vício de natureza estritamente documental.

Nesse contexto, a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade impõe o reconhecimento de que não há irregularidade material apta a ensejar responsabilização, sobretudo diante da ausência de prejuízo ao erário ou à gestão fiscal.

Dessa forma, para fins de regularização formal, encaminha-se, em anexo, a cópia integral do Decreto que estabelece a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso (doc. 07).

Análise:

O Relatório de Auditoria aponta uma falha no planejamento financeiro do município, devido à falta de um cronograma que especificasse como e quando os desembolsos financeiros deveriam ser realizados mensalmente. Essa lacuna pode resultar em problemas de gerenciamento financeiro, como falta de controle sobre os gastos, dificuldades em prever necessidades de caixa e possíveis atrasos ou falhas na execução das atividades planejadas. A defesa apresentou nos autos a cópia integral do Decreto que estabelece a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso (doc. 07). Entretanto, fica mantido o apontamento e levo ao campo das recomendações para que a Prefeitura realize o cronograma mensal de desembolsos de forma mais eficiente, de modo a disciplinar o fluxo de caixa,



visando o controle do gasto público, frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita, evitando assim um déficit de execução orçamentária.

[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).

Aponta o relatório de auditoria:

A prefeitura de Canhotinho anexou a LOA do exercício de 2024, docs. 47 e 59, a esta prestação de contas de 2023.

Na ausência da LOA 2023, utilizamos o doc. 48 e 49 como fonte de informação, onde consta o percentual de 40% (sobre o valor do Orçamento) como limite para abertura de créditos adicionais suplementares.

Alegações da defesa:

É necessário registrar que a legislação que estabelece as regras de elaboração do Orçamento Anual, notadamente a Lei n.º 4.320/64, não atribui qualquer limitação quanto à fixação de percentual para abertura de créditos adicionais e que a Lei Orçamentária Municipal seguiu os trâmites legais, sendo aprovada pelo Poder Legislativo sem veto ao artigo 8º, que estabelece as autorizações para suplementação por meio de Decreto.

Destaque-se, por seu turno, que o §8º do art. 165 da Constituição Federal, coadunado ao inciso I do art. 7º da Lei nº 4.320/1964, permitem que conste na Lei Orçamentária Anual Autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, não impondo qualquer espécie de limitação quanto à fixação do percentual, cabendo ao legislador municipal/estadual aprovar o percentual conveniente.

Quanto aos dispositivos contidos nos demais incisos e artigos do Capítulo III da Lei Orçamentária Anual de 2023, é importante destacar que se tratam de instrumentos que visam a desburocratização dos procedimentos administrativos.

Corroborando com o entendimento, é importante destacar que até mesmo o Estado de Pernambuco, por meio da Lei Orçamentária Anual



do exercício financeiro de 2024 (doc. 05), estabeleceu diversos dispositivos similares aos contidos na Lei Orçamentária de Canhotinho para o exercício financeiro de 2022, visando desburocratizar os procedimentos administrativos (...)

Análise:

Inobstante a Lei Federal nº 4.320/1964 dispor sobre a possibilidade de abertura de créditos adicionais pelo executivo, sem haver estipulado limites para tanto; ao lançar mão de tal permissivo legal, deve o legislador usar da razoabilidade na fixação do percentual de suplementação, bem como na definição daquelas despesas que dele estarão desoneradas, ou que terão margem de suplementação mais alargada, a fim de não tornar irrestrita a concessão de tais créditos, conforme vedação imposta pelo art. 167, inciso VII, da Constituição Federal.

Assiste razão a auditoria ao afirmar que a previsão de exceções que ampliam o limite definido na LOA 2023, objetivando suprir despesas com expressivo peso no orçamento (pessoal e encargos sociais), pode descaracterizar a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento, deixando de submeter ao Legislativo significativas alterações do orçamento.

Assim sendo, mostra-se pertinente expedir recomendação no sentido de evitar o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais, abstendo-se da inclusão de dispositivo inapropriado que amplie o limite real estabelecido, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e a não afastar o Legislativo de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução.

FINANÇAS E PATRIMÔNIO (Capítulo 3)

[ID.05] Saldo negativo em contas do Quadro de *Superávit/Déficit* do Balanço Patrimonial, apesar de justificativas em notas explicativas, as quais não atenuam o ineficiente controle contábil por fonte/aplicação de recursos (Item 3.1).

O Relatório de Auditoria aponta:



Convém observar ainda os saldos negativos das seguintes fontes evidenciadas no Quadro do Superávit/Déficit do Balanço Patrimonial: • Fonte "540 - Transferências do FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos", no valor de R\$ -2.838.663,74; • Fonte "600 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde", no valor de R\$ -2.661.195,01.

Alegações da defesa:

Com relação ao apontamento de supostas inconsistências relacionadas às fontes de recursos com saldos negativos, cumpre esclarecer que a própria norma contábil aplicável ao setor público reconhece a possibilidade de ocorrência simultânea de fontes com superávit e outras com déficit, desde que devidamente evidenciadas nos demonstrativos contábeis.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª Edição, aprovado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021, de 28 de outubro de 2021, o quadro citado pela Auditoria poderá apresentar algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro.(.....)

Nesse contexto, verifica-se que o controle contábil existe e é eficiente, evidenciando tanto os déficits quanto os superávits, conforme disciplina o Manual de Contabilidade.

Assim sendo, resta demonstrado que o controle contábil por fonte /aplicação de recursos no âmbito do Município de Canhotinho está em consonância com as exigências da Portaria Conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021, bem como, que o Balanço Patrimonial apresenta Nota Explicativa sobre as fontes negativas, inexistindo irregularidade, devendo o apontamento ser reconsiderado.

(.....) verifica-se que, embora a atual gestão tenha iniciado seu mandato diante de déficits financeiros expressivos, os resultados apresentados evidenciam um esforço efetivo, responsável e contínuo no reequilíbrio das contas públicas, culminando na gradativa recuperação da saúde fiscal do Município.

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. Recomendo ainda 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.

REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA DE VEREADORES (Capítulo 4)

[ID.06] Repasse de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal (Item 4).

Aponta o relatório de auditoria:

A Prefeitura de Canhotinho repassou R\$ 15.054,01 a maior, correspondendo a 0,42% do valor permitido, imaterial portanto, cumprindo com o disposto no caput do art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal.

Apesar de os cálculos acima demonstrarem que a Prefeitura de Canhotinho repassou um valor superior ao estabelecido em duodécimos ao Poder Legislativo (R\$ 15.054,01 a maior), pode-se considerar cumprido o disposto no caput do artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal, em razão de sua insignificância material, uma vez que o valor a maior repassado afetou apenas a casa centesimal em relação ao percentual de 7%, o que confirma sua irrelevância.

Os repasses de duodécimos ao Legislativo Municipal, em 2023, não foram realizados tempestivamente até o dia 20 de cada mês (doc. 52), descumprindo o que preceitua o inciso II do parágrafo 2º do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000. O descumprimento do disposto no referido artigo constitucional é passível de enquadramento como crime de responsabilidade do Prefeito.

Alegações da defesa:

No exercício de 2023, o Município de Canhotinho respeitou integralmente o limite estabelecido no caput do art. 29-A, inciso I, da Constituição, tendo repassado à Câmara o montante total de R\$ 3.641.522,19, valor rigorosamente compatível com o limite permitido de R\$ 3.641.522,28.



A diferença de apenas nove centavos é formalmente irrelevante e, evidentemente, não caracteriza extrapolação do teto constitucional.

Quanto à tempestividade dos repasses, verificaram-se atrasos pontuais em parte dos valores repassados em alguns meses, como janeiro, março, abril, maio, julho, agosto e setembro.

Em todos os casos, os repasses foram integralmente efetuados dentro do mês de competência, sendo que os valores transferidos após o dia 20 representaram percentuais reduzidos do total devido, geralmente inferiores a 5%, e com atraso médio de dois a cinco dias úteis, e sempre dentro dos 30 dias do mês.

Além disso, é importante destacar que os repasses não sofreram parcelamentos extensos, tampouco foram omitidos ou descontinuados — o que reforça o compromisso da gestão com o cumprimento do dever constitucional, mesmo diante das adversidades financeiras enfrentadas.

Os atrasos pontuais verificados não decorreram de desorganização ou negligência, mas sim de limitações temporárias de ordem prática, sem qualquer prejuízo à autonomia da Câmara Municipal, que seguiu desempenhando regularmente suas atividades legislativas ao longo de todo o exercício.

A jurisprudência desta Corte de Contas também reconhece a necessidade de ponderação nos casos em que os atrasos nos repasses de duodécimos, embora materialmente presentes, não representam dolo, descontinuidade institucional ou descumprimento sistemático das obrigações. Nesse sentido, transcreve-se entendimento adotado em precedente absolutamente análogo:

“Repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores: Ocorreram repasses intempestivos dos duodécimos ao Legislativo local nos meses de julho, setembro, novembro e dezembro de 2018, o que vai de encontro não apenas à Lei Orçamentária Anual, mas também à Constituição da República, notadamente os artigos 2º, 29-A, 30, 37 e 168. (.....)

Assim, quando considerada a totalidade das contas públicas, observa-se que o Município de Canhotinho respeitou os principais limites constitucionais e legais, assegurou o pleno funcionamento da máquina pública e atuou com responsabilidade fiscal, mesmo diante das restrições impostas pela queda de receita corrente líquida.



Em situações como esta, cabe ao órgão de controle exercer seu papel orientador e corretivo, sem incorrer em juízos punitivos desproporcionais, sobretudo quando não há prejuízo configurado nem descumprimento essencial.

Diante do exposto, requer-se o reconhecimento de que os atrasos verificados nos repasses de duodécimos foram de pequena monta, pontuais, plenamente justificáveis diante do contexto de crise financeira, e não produziram qualquer dano à Administração Pública ou à independência do Poder Legislativo.

Análise:

O Relatório de Auditoria aponta que houve repasses de duodécimos ao Poder Legislativo após o prazo previsto na Constituição Federal.

A defesa alega que esses atrasos não comprometeram a autonomia nem o funcionamento regular das atividades da Câmara Municipal, demonstrando a capacidade da gestão em lidar com adversidades financeiras sem comprometer suas atividades essenciais.

Ressalta ainda que apesar de alguns atrasos pontuais nos repasses financeiros em determinados meses, a administração demonstrou comprometimento e responsabilidade no cumprimento de suas obrigações.

Considerando que os valores transferidos após o dia 20 representaram percentuais reduzidos do total devido, geralmente inferiores a 5%, e com atraso médio de dois a cinco dias úteis.

Dessa forma, em consonância com os julgados desta corte acolho os argumentos da defesa.

RESPONSABILIDADE FISCAL (Capítulo 5)

[ID.07] Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF (Item 5.3).

[ID.08] Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado pelo art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178/2021 (Item 5.3).



O Relatório de Auditoria aponta:

O percentual da DTP do Poder Executivo de Canhotinho apurado ao término do exercício de 2021, conforme Inteiro Teor da Deliberação do Processo de Contas de Governo daquele exercício, foi de 56,69%, enquadrando-se, portanto, no regime especial previsto no art. 15 da LC nº 178/2021.

Ao final do exercício de 2023, a DTP do Poder Executivo foi de R\$ 50.737.766,20, o que representou um percentual de 56,23% 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 51,93% da RCL.

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

Conforme o art. 15 da LC nº 178/2021, a partir de 2023, o Poder Executivo deveria eliminar o excesso da DTP aferido em 2021 em pelo menos 10% ao ano, ou seja, em 2023 o percentual da DTP deveria ser inferior ou igual a 56,15%. Portanto, descumpriu o normativo.

Alegações da defesa:

(....)

verifica-se que o Manual de Demonstrativos Fiscais, nos itens "e" e "f", estabelece a dedução das despesas realizadas com recursos transferidos pela União para custeio dos vencimentos dos ACS, ACE e Enfermagem. Assim, observa-se nos demonstrativos em anexo (doc. 08 e doc. 09), que os montantes à serem deduzidos são os seguintes:

Despesas Dedutíveis com base no Manual de Demonstrativos Fiscais	Valor
Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias	R\$ 2.330.81
Pisos salariais nacionais do enfermeiro, do técnico de enfermagem e do auxiliar de enfermagem e parteira	R\$ 1.419.63
Total	R\$ 3.750.46



Destarte, resta demonstrado que não houve irregularidade quanto a apuração do RGF, e que conseqüentemente o município não excedeu o limite de 54% estabelecido pela LRF quanto ao comprometimento da Receita Corrente Líquida com a despesa de Pessoal, tendo comprometido, no terceiro quadrimestre de 2023, o percentual de 52,08% da Receita Corrente Líquida, conforme comprova o Apêndice V referido, com a devida dedução (doc. 10), demonstrando o atendimento ao determinado pelo art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178/2021, restando afastada a suposta irregularidade.

Análise:

Com base nas informações fornecidas pela defesa, foi constatado que o Município não excedeu o limite de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) para despesas com pessoal, conforme estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No terceiro quadrimestre de 2023, o percentual comprometido foi de 52,08%, evidenciado pelo Apêndice V referido com as devidas deduções. Portanto, ficou demonstrado o cumprimento das exigências do art. 15 da Lei Complementar Federal nº 178/2021. Assim, sendo à irregularidade fica afastada de acordo com os documentos e cálculos apresentados.

[ID.09] Inscrição de Restos a Pagar Processados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

[ID.10] Inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem que houvesse disponibilidade de caixa (Item 5.5).

O Relatório de Auditoria aponta:

(.....) houve inscrição no exercício de Restos a Pagar Processados sem disponibilidade de caixa no montante de R\$ 1.252.587,66.

Na tabela 5.5b, o saldo da Disponibilidade de Caixa Líquida, R\$ -1.252.587,66, já negativo, não pode suportar a inscrição de Restos a Pagar Não Processados, no montante de R\$ 214.487,83.

(.....) o Prefeito não deixou recursos suficientes para suportar o montante inscrito em Restos a Pagar Processados de R\$ 1.252.587,66 e R\$ 214.487,83 em Restos a Pagar não Processados, ao encerrar o



exercício de 2023, caracterizando um ponto de desequilíbrio fiscal do Poder Executivo municipal.

Alegações da defesa:

A Auditoria, por meio da Tabela 5.5a, aponta a inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados referentes ao exercício de 2023, nos valores respectivos de R\$ 1.252.587,66 e R\$ 214.487,83, sem a correspondente disponibilidade de caixa.

(.....)

Contudo, é necessário contextualizar adequadamente os fatos. A mera ausência de disponibilidade financeira no momento da inscrição dos restos a pagar não configura, por si só, irregularidade insanável, sobretudo quando confrontada com a realidade fiscal do Município e os esforços empreendidos pela atual gestão para o reequilíbrio das contas públicas.

Conforme demonstram os Balanços Patrimoniais de 2020 a 2024 (doc. 11), verifica-se uma evolução consistente dos indicadores fiscais, refletindo a adoção de medidas de contenção de gastos, reestruturação financeira e regularização de passivos herdados. Tal panorama comprova o compromisso da Administração Municipal com a responsabilidade fiscal e a transparência na gestão dos recursos públicos.

(.....)

Ademais, no exercício de 2023, o Município de Canhotinho apresentou resultado positivo quanto à sua capacidade de pagamento, conforme evidenciam as Tabelas 3.5a e 3.5b do próprio Relatório de Auditoria. Os dados demonstram que a atual gestão tem atuado com diligência e responsabilidade na recomposição da saúde financeira municipal, sem comprometer a execução dos serviços públicos essenciais.

(.....)

Dessa forma, considerando o histórico de recuperação fiscal, a boa-fé da atual gestora, os efeitos generalizados da crise do FPM em 2023 e a aplicação dos parâmetros da LINDB, requer-se a reconsideração dos apontamentos formulados nos IDs 09 e 10, com o reconhecimento da adequação e razoabilidade das condutas adotadas, em atenção à legalidade possível e à preservação da continuidade dos serviços públicos.



Análise:

Entendo que se faz necessário recomendação ao atual gestor(a) municipal a fim de instituir mecanismo de controle dos gastos públicos para que não haja inscrição de restos a pagar Processados e não processados sem disponibilidade de recursos financeiros, evitando assim o desequilíbrio das contas públicas do Município.

Esta medida visa assegurar o cumprimento do princípio do equilíbrio fiscal, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), bem como garantir a transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos.

EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

[ID.11] Descumprimento do disposto na EC nº 119/2022 por não complementação até 2023 da diferença a menor entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e/ou 2021. (Item 6.1)

O Relatório de Auditoria aponta:

Para o Município de Canhotinho, em 2023, a receita mínima aplicável correspondeu a R\$ 12.850.478,69 (Apêndice VII).

O município aplicou R\$ 13.745.416,49 (Apêndice IX) na MDE, o que representa 26,74% da receita total bruta de impostos e transferências de impostos.

Desta feita, o município cumpriu o mínimo constitucional.

Em função do disposto na Emenda Constitucional nº 119/2022, os municípios que não cumpriram com o limite de aplicação em MDE nos exercícios de 2020 e 2021 deveriam complementar até o exercício de 2023 a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente naqueles exercícios.

(.....) 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.



As tabelas abaixo apresentam a situação do município em relação ao limite de aplicação em MDE e respectivo cumprimento ou descumprimento da complementação do valor aplicado a menor em 2021:

Tabela 6.1a – Aplicação a menor em MDE - Emenda Constitucional nº 119/2022 (R\$)

Exercício	Receita Mínima Aplicável em MDE (A)	Valor Efetivamente Aplicado em MDE (B)	Valor a compensar (C = A-B, se A>B)
2021	10.550.812,14(1)	8.139.307,01(1)	2.411.505,13
Aplicação a menor (-) a compensar			

* Se B>A, não há valor a compensar.

Fontes:

(1) Relatório de Auditoria de Contas de Governo de 2021 (Processo TC nº 22100411-7).

Tabela 6.1b – Compensação (valor aplicado a maior) nos exercícios de 2022 e 2023 (R\$)

Exercício	Receita Mínima Aplicável em MDE (A)	Valor Efetivamente Aplicado em MDE (B)	Valor aplicado a maior (C = B-A, se B>A)
2022	12.642.182,05(1)	12.805.124,62(1)	162.942,57
2023	12.850.478,69(2)	13.745.416,49(3)	894.937,80
Aplicação a maior (+)			1.057.880,37

* Se A>B, não há valor a maior.

Fontes:

(1) Relatório de Auditoria de Contas de Governo de 2022 (Processo TC nº 23100601-9)

(2) Apêndice VII deste Relatório de Auditoria.

(3) Apêndice IX deste Relatório de Auditoria.

Assim, observa-se o descumprimento do disposto na EC nº 119/2022.

Alegações da defesa:

(.....) houve incorreção na apuração dos valores apontados para compensação, conforme demonstrado na Tabela 6.1a do Relatório.

A metodologia adotada desconsidera aspectos relevantes da execução orçamentária e critérios legais de atualização, comprometendo a exatidão do cálculo e a conclusão apresentada.



Verifica-se que a Auditoria incorreu em equívoco de natureza formal ao desconsiderar que, após a interposição de Embargos de Declaração nos autos do Processo TCE-PE nº 22100411-7ED001, houve modificação no montante reconhecido como efetivamente aplicado, o que impacta diretamente os valores utilizados na análise. Nesse sentido, transcreve-se o teor da decisão que alterou os dados inicialmente considerados:

CONSIDERANDO que, nada obstante o descumprimento do limite mínimo de aplicação de 25% das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecido no art. 212, caput, da Constituição Federal, sendo constatada a aplicação de 23,94%, não caberá imputar responsabilidade ao gestor público no exercício em tela, visto o disposto na Emenda Constitucional nº 119/2022, aprovada em virtude da calamidade pública provocada pela pandemia do coronavírus, devendo a diferença não aplicada ser compensada até o exercício de 2023;

Assim sendo, considerando o montante da Receita Bruta de Imposto evidenciado no Apêndice IX do Relatório de Auditoria da Prestação de Contas de 2021, que é de R\$ 42.203.248,56, tem-se que o percentual de 23,94% corresponde à R\$ 10.103.457,70.

Diante do exposto, observa-se que a Tabela 6.1b do Relatório de Auditoria comprova a efetiva compensação dos valores aplicados a menor no exercício de 2021, nos termos da Emenda Constitucional nº 119/2022. Conforme demonstrado, foram compensados os montantes de R\$ 162.942,57 em 2022 e R\$ 894.937,80 em 2023, totalizando R\$ 1.057.880,37.

(.....) o montante da Receita Bruta de Imposto evidenciado no Apêndice IX do Relatório de Auditoria da Prestação de Contas de 2021, que é de R\$ 42.203.248,56, tem-se que o percentual de 23,94% corresponde à R\$ 10.103.457,70.

Feitas as devidas ponderações, torna-se necessário a correção da Tabela 6.1a do Relatório, para fins de apuração do valor real a compensar, in verbis:



Tabela 6.1a – Aplicação a menor em MDE – Emenda Constitucional n.º 119/2022 (RS)

Exercício	Receita Mínima Aplicável em MDE (A)	Receita Efetivamente Aplicável em MDE (B)	Valor a Compensar (C = A-B, se A>B)*
2021	10.550.812,14	10.103.457,70	447.354,44

Diante do exposto, observa-se que a Tabela 6.1b do Relatório de Auditoria comprova a efetiva compensação dos valores aplicados a menor no exercício de 2021, nos termos da Emenda Constitucional n.º 119/2022. Conforme demonstrado, foram compensados os montantes de R\$ 162.942,57 em 2022 e R\$ 894.937,80 em 2023, totalizando R\$ 1.057.880,37.

Tais dados evidenciam o cumprimento integral da obrigação constitucional de recomposição dos percentuais mínimos em educação, afastando qualquer alegação de omissão ou descumprimento por parte da Administração.

Análise:

Apesar da auditoria ter apontado uma possível inobservância da Emenda Constitucional n.º 119/2022 devido à falta de complementação dos valores mínimos exigidos para aplicação em educação nos exercícios de 2020 e/ou 2021, verificou-se que houve um equívoco na metodologia adotada para apurar esses valores.

Após a interposição de Embargos de Declaração pela defesa nos autos do Processo TCE-PE n.º 22100411-7ED001, houve modificação no montante reconhecido como efetivamente aplicado, o que impacta diretamente os valores utilizados na análise.

Com a revisão, foi constatado que a Tabela 6.1b do Relatório de Auditoria comprovou que os valores aplicados a menor no exercício de 2021 foram efetivamente compensados, como determinado pela Emenda Constitucional. Foram compensados R\$ 162.942,57 em 2022 e R\$ 894.937,80 em 2023, totalizando R\$ 1.057.880,37.



Portanto, o Município cumpriu integralmente a obrigação constitucional de recompor os percentuais mínimos de investimento em educação, afastando quaisquer alegações de omissão ou descumprimento.

[ID.12] Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, em montante acima da receita recebida no exercício (Item 6.2.2).

Aponta o relatório de auditoria:

No exercício de 2023, o Município de Canhotinho recebeu recursos do Fundeb que somaram R\$ 29.009.790,38 e realizou despesas vinculadas a esses recursos que totalizaram R\$ 29.544.992,47 (Apêndice XI). A diferença entre receita e despesa foi de R\$ -535.202,09, o que corresponde a 0,00% dos recursos recebidos, cumprindo a exigência acima disposta.

O art. 25 da Lei Federal n° 14.113/20 dispõe:

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Neste sentido, a Decisão TCE-PE n° 1.346/2007 determina:

O gestor público de recursos do antigo FUNDEF e do atual Fundeb não deve utilizar recursos de um exercício para pagar débitos de exercícios anteriores, sem que tenha sido deixado saldo comprometido especificamente para tal fim no exercício correspondente. Para tal devem ser usadas rubricas próprias do orçamento do exercício corrente.

Assim, considerando o disposto acima, despesas sem lastro financeiro na fonte vinculada não devem ser vinculadas ao Fundeb.



Alegações da defesa:

O Relatório de Auditoria indica que, no exercício de 2023, o Município de Canhotinho teria realizado despesas vinculadas aos recursos do FUNDEB em montante superior ao efetivamente recebido no exercício, apontando um suposto déficit financeiro de R\$ 535.202,09, conforme demonstrado no Apêndice XI.

No entanto, ao se realizar análise detida do Apêndice VIII do mesmo Relatório, observa-se que, na linha 2.3 (Rendimentos de Aplicações Financeiras), consta o valor de R\$ 0,00. Ocorre que, conforme comprovam os extratos financeiros anexos (doc. 12), o Município efetivamente auferiu rendimentos de aplicações financeiras dos recursos do FUNDEB no montante de R\$ 265.764,88 no exercício de 2023.

Tais receitas, por força do art. 21 da Lei nº 14.113/2020, devem ser consideradas como integrantes do fundo, uma vez que possuem a mesma destinação constitucional da receita principal. Considerando esses rendimentos, a suposta ausência de lastro financeiro se reduziria, na verdade, a apenas R\$ 269.437,21.

Além disso, cumpre destacar que o Município encerrou o exercício de 2022 com saldo financeiro disponível do FUNDEB no valor de R\$ 490.070,54, conforme registrado no Apêndice XI do Relatório de Auditoria referente ao exercício anterior (doc. 13).

Esse valor, transferido para o exercício seguinte, reforça a existência de disponibilidade suficiente para cobrir eventuais diferenças entre receita e despesa ao longo do exercício de 2023.

Análise:

A auditoria relatou que o Município gastou R\$535.202,09 a mais do que recebeu do FUNDEB em 2023.



A defesa destacou que a auditoria não contabilizou rendimentos de aplicações financeiras de R\$ 265.764,88, que devem ser considerados como parte do fundo, conforme a Lei nº 14.113/2020. Ao considerar esses rendimentos, o déficit é reduzido para R\$ 269.437,21.

Ressalta ainda que o Município tinha um saldo financeiro de R\$ 490.070,54 do exercício de 2022, que foi transferido para 2023. Esse saldo adicional indica que o Município tinha disponibilidade financeira suficiente para cobrir as diferenças entre receita e despesa.

Portanto, entendo que ao apresentar a disponibilidade financeira do Município para arcar com as referidas despesas, os argumentos da defesa merecem serem acolhidos.

[ID.13] Ausência de fonte específica para registro das despesas custeadas com recursos do *superávit* financeiro do FUNDEB ocorrido no exercício anterior (Item 6.2.3).

De acordo com o relatório de auditoria:

Verificou-se que não houve saldo do Fundeb do exercício anterior a ser utilizado em 2023, conforme Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (linha 19 do doc. 29).

No entanto, conforme relatório de auditoria do exercício anterior (Processo TCE-PE nº 23100601-9), no exercício de 2022 houve receitas maiores que despesas do Fundeb no montante de R\$ 490.070,54, porém este superávit não foi informado no doc. 29.

Para o referido superávit, não foi providenciada fonte/destinação de recursos específica, conforme se verifica no Quadro de Déficit/Superávit Financeiro do Balanço Patrimonial (doc. 06), deixando, portanto, o município de efetuar o controle previsto na legislação do Fundeb para o caso em questão.



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:

Ainda que não tenha sido realizada, à época, a abertura formal das fontes de recursos específicas previstas pelas classificações “2.540”, “2.541” e “2.542” — instituídas para permitir o acompanhamento contábil e orçamentário de determinados repasses — cumpre esclarecer que o montante correspondente foi integralmente utilizado no primeiro quadrimestre do exercício financeiro, conforme demonstram os documentos e registros contábeis acostados aos autos.

A falha, portanto, restringe-se ao aspecto formal da codificação contábil, sem qualquer reflexo negativo sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos.

Trata-se de omissão de natureza meramente procedimental, que em nada comprometeu a correta aplicação dos valores, tampouco ensejou dano ao erário, desvio de finalidade ou violação dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade ou transparência.

Nesse contexto, é essencial observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, consagrados no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

A ausência de vinculação às fontes “2.540”, “2.541” e “2.542” não inviabilizou o controle dos recursos, tampouco comprometeu a rastreabilidade da execução orçamentária.

O valor foi regularmente utilizado, com observância às destinações legais e constitucionais, sendo a inconsistência apontada de cunho meramente classificatório, sanável inclusive por meio de ajustes contábeis retrospectivos, se necessário.

Diante do exposto, considerando que não houve qualquer lesão ao interesse público, nem desvio na aplicação dos recursos, requer-se o



afastamento da irregularidade apontada, com o reconhecimento da boa-fé da Administração e da natureza estritamente formal da falha.

Análise:

Em que pese as alegações da defesa, contudo, constata-se que o Município não cumpriu o disposto no art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.113/2020, que exige a utilização dos recursos recebidos e não gastos no ano anterior até o primeiro quadrimestre do ano seguinte. Portanto o município falhou em não registrar e alocar adequadamente o superávit do FUNDEB de 2022 para o exercício de 2023, o que constitui uma não conformidade com as exigências legais de gestão desses recursos.

PREVIDÊNCIA PRÓPRIA (Capítulo 8)

[ID.14] RPPS em desequilíbrio atuarial, haja vista o déficit atuarial de R\$ 52.760.553,68 (Item 8.2)

[ID.15] Adoção de alíquota de contribuição normal (patronal) superior ao limite legal (Item 8.3).

O relatório de auditoria aponta:

O RPPS de Canhotinho apresentou o seguinte resultado atuarial:

Tabela 8.2 – Resultado Atuarial do RPPS***

Descrição	Valor (R\$)	Descrição	Valor (R\$)
Ativos Garantidores dos Compromissos do Plano de Benefícios (A)	8.393.632,55(1)	Passivo atuarial (B = C + D - E)	61.154.186,23
		(C) Provisão matemática dos benefícios concedidos:	141.074.051,26(1)
		(D) Provisão matemática dos benefícios a conceder:	75.972.861,82(1)
		(E) Provisão matemática para cobertura de insuficiências financeiras asseguradas por lei:	155.892.726,85(1)
Resultado atuarial (A - B) Deficit (-) / Superavit (+)			-52.760.553,68

Fonte: (1)Apêndice XV deste relatório



Com base na legislação que fixou as alíquotas de contribuição ao RPPS (doc. 40) e no DRAA 2023, ano-base 2022, observou-se que as alíquotas de contribuição dos entes e de seus servidores, a exceção da alíquota patronal normal, respeitaram os limites constitucional e legalmente estabelecidos, apenas a alíquota patronal normal foi superior à sugerida pela reavaliação atuarial.

A alíquota patronal normal não respeitou o limite legal, sendo de 29%, conforme o doc. 41, ou seja, maior que o dobro da alíquota dos servidores, conforme explicitado abaixo:

Tabela 8.3 – Alíquotas dos Segurados e Patronal

Alíquota dos Segurados					
Tipo	Limite legal (%)	Alíquota atuarial (%)	Alíquota fixada em lei (%)		
Ativos (S)	$S \geq 14$	14,00(1)	14,00(2)		
Aposentados (S)	$S \geq 14$	14,00(1)	14,00(2)		
Pensionistas (S)	$S \geq 14$	14,00(1)	14,00(2)		

Alíquota Patronal					
Tipo	Limite legal (%)	CN atuarial (%)	CN fixada em lei (%)	CS atuarial (%)	CS fixada em lei (%)
Ente (E)	$S \leq E \leq 2S$	27,00(1)	29,00(2)	5,00(1)	5,00(2)

Obs.: CN = Contribuição Normal
CS = Contribuição Suplementar

Alegações da defesa:

No caso em apreço, destaca-se que a Administração Municipal observou rigorosamente as alíquotas previstas na Avaliação Atuarial, conforme demonstrado na Tabela 8.3 do Relatório de Auditoria e também explicitado na defesa referente ao item de ID nº 15. A adoção das alíquotas recomendadas configura medida técnica e prudente, demonstrando o alinhamento da gestora às diretrizes atuariais estabelecidas por especialistas, e o compromisso com a sustentabilidade do RPPS.

Além disso, os recolhimentos patronais, dos servidores e suplementares foram realizados de forma integral, conforme comprovam as Tabelas 8.4 a, 8.4b e 8.4c do próprio Relatório de Auditoria. Esses dados reforçam a



postura responsável da Administração, que vem cumprindo regularmente suas obrigações previdenciárias, sem deixar de aportar os valores devidos ao regime.

Dessa forma, não é razoável presumir omissão da Administração diante de um cenário de desequilíbrio cuja origem não está relacionada à inadimplência, inércia ou má gestão, mas sim a fatores estruturais e sistêmicos que afetam os RPPS de forma generalizada no país.

Análise:

O equilíbrio atuarial do RPPS é a garantia da equivalência do valor presente entre o fluxo das receitas estimadas e o das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo. Deste modo, além do equilíbrio no exercício financeiro, o regime próprio deve ter um plano de custeio que garanta os recursos necessários para o pagamento das despesas projetadas para os exercícios posteriores previstos no cálculo atuarial.

Considerando os argumentos da defesa, entendo que, de fato, há fatores estruturais e sistêmicos que afetam os RPPS de forma generalizada no país.

Destaque-se que, no exercício de 2023, houve o repasse integral das contribuições sociais previdenciárias dos servidores e patronal (normal e suplementar) devidas ao RPPS, consoante aduzido no relatório de auditoria.

Apesar da redução significativa do resultado atuarial e o resultado previdenciário superavitário em R\$ 126.115,79 a inconsistência apontada pela auditoria se mantém.

Nessa toada, cabe a governante acompanhar a solidez do RPPS de modo que o regime ofereça tanto segurança jurídica ao conjunto dos segurados do sistema, quanto a garantia ao Município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de suas metas fiscais.

No que tange à alíquota de contribuição patronal que ultrapasse o limite legal, é necessário estabelecer alíquotas que assegurem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, conforme estipulado no caput do art. 40 da Constituição Federal.

Não obstante, de acordo com as mais recentes decisões deste Tribunal de Contas, as irregularidades identificadas, por si só, não são suficientes para macular as contas.



PRIMEIRA INFÂNCIA (Capítulo 10)

[ID.16] Não elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância.

Aponta o Relatório de Auditoria:

O Município de Canhotinho tem uma população estimada de 2.340 crianças na faixa etária de 0 a 6 anos, o que representa 10% da sua população total.

De acordo com o mapeamento realizado por este Tribunal, até o final de 2023, o Poder Executivo do Município de Canhotinho não elaborou o PMPI.

Alegações da defesa:

É inegável a importância do PMPI como instrumento de articulação de políticas públicas voltadas à promoção dos direitos das crianças de 0 a 6 anos, conforme previsto no Marco Legal da Primeira Infância (Lei Federal nº 13.257/2016), na Constituição Federal (art. 227), na Lei Estadual nº 17.647/2022 e na recente Emenda Constitucional nº 60 /2023 do Estado de Pernambuco, que instituiu o chamado "Orçamento Criança". No entanto, é preciso que a avaliação dessa ausência seja feita com base em critérios objetivos, proporcionais e razoáveis, considerando a realidade específica do ente municipal.

O Município de Canhotinho é de pequeno porte, com população total inferior a 20 mil habitantes e aproximadamente 2.340 crianças na faixa etária de 0 a 6 anos, representando cerca de 10% da população.

Tal característica impõe desafios estruturais, técnicos e financeiros que não podem ser ignorados pela instância de controle. A própria legislação, ao tratar da elaboração dos planos pela primeira infância, condiciona sua efetividade à atuação cooperada das demais esferas federativas, prevendo expressamente, tanto na Lei Federal nº 13.257 /2016 (art. 8º), quanto na Lei Estadual nº 17.647/2022 (art. 5º, §1º), a obrigação do Estado de prestar assistência técnica e financeira aos municípios.



Importante frisar que a ausência do PMPI não impediu a realização de políticas públicas efetivas voltadas à infância no Município. Pelo contrário, Canhotinho apresenta resultados educacionais expressivos, que evidenciam o compromisso da gestão com a qualidade da educação infantil e fundamental. Os dados do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – demonstram evolução contínua tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais do ensino fundamental. Em 2023, mesmo sem meta definida pelo MEC, o Município alcançou nota 5,2 nos anos iniciais e 4,7 nos anos finais, mantendo desempenho acima das metas históricas estabelecidas.

Análise:

A ausência de elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância, conforme apontado em Relatório de Auditoria, indica uma lacuna significativa na política pública local voltada para o desenvolvimento integral das crianças na faixa etária de 0 a 6 anos.

Um plano municipal específico para a primeira infância é indispensável, pois orienta ações e políticas voltadas para garantir o cuidado, a educação, a saúde, e a proteção social dessas crianças, contribuindo para seu desenvolvimento integral e para o cumprimento dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim sendo, é pertinente emitir recomendação à atual gestora para que seja implementado o plano municipal para primeira infância.

VOTO pelo que segue:

LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. CUMPRIMENTO. 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 apresentada;

CONSIDERANDO que houve o cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na Despesa total com pessoal (52,08), educação (26,74%) da receita vinculável na manutenção e desenvolvimento do ensino; e (71,91%) dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, e na Saúde (22,67%) da receita vinculável;

CONSIDERANDO que os limites constitucionais e legais foram cumpridos;

CONSIDERANDO que houve o recolhimento integral das contribuições previdenciárias dos servidores e patronais ao RGPS e RPPS;

CONSIDERANDO a ausência do Plano Municipal pela Primeira Infância;

CONSIDERANDO que os achados remanescentes não representam gravidade suficiente para macular as contas do Interessado;



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;

SANDRA REJANE LOPES DE BARROS:

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 Canhotinho a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). SANDRA REJANE LOPES DE BARROS, relativas ao exercício financeiro de 2023

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 de Canhotinho, 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. Instituir mecanismo de controle dos gastos públicos para que não haja inscrição de restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade de recursos financeiros;



Documento Assinado Digitalmente por: "ANA CRISTINA TINOCO PORTO"
Acesse em: <https://etec.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 4a1fa0e7-faad-4519-964b-cfb261f1003

5. Adotar alíquota de contribuição normal (patronal) do RPPS em conformidade com o limite legal;
6. Implementar o Plano Municipal pela Primeira Infância no Município.



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 %	26,74 %	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 %	22,67 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	52,08 %	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	21,21 %	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 %	71,91 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

O CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO ABSTEVE-SE DE VOTAR POR QUESTÃO DE FORO ÍNTIMO.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.