

RELATÓRIO - COMISSÃO DE FINANÇAS, ECONOMIA E ORÇAMENTO

PROCESSO: Prestação de Contas Anual do Município de Apucarana - Exercício de 2023

RELATOR: Vereador Moisés Tavares

ASSUNTO: Relatório referente ao Parecer Prévio nº 430/2024 do TCE-PR, das contas do Executivo Municipal referente ao exercício financeiro de 2023.

I. INTRODUÇÃO

O presente parecer técnico tem por objetivo apresentar uma análise fundamentada da prestação de contas relativas ao exercício financeiro de 2023 do Município de Apucarana. Para tanto, adotou-se metodologia que envolve o exame detalhado do Processo nº 210455/24, a Instrução Normativa nº 172/2022 e suas alterações, bem como o levantamento de dados orçamentários e financeiros por meio dos sistemas do TCE-PR, Portal da Transparência e relatórios de auditoria interna. Adicionalmente, e **duas Tomadas de Contas Extraordinárias instauradas** em 2025, que **não interferem diretamente no julgamento das contas de 2023**, mas revelam condutas preocupantes da administração municipal.

II. CONTEXTO MACROECONÔMICO E FISCAL

O Município de Apucarana conta com uma população estimada de 130.134 habitantes, posição esta que o insere como o 15º mais populoso do Estado do Paraná. Em 2021, seu PIB per capita atingiu o montante de R\$ 28.190, valor que o colocou na 322ª posição entre os municípios paranaenses, demonstrando certa defasagem em relação à média estadual de R\$ 43.081,38. O Índice Ipadres de Desempenho Municipal (IPDM) de 2020 registrou 0,78, com pontuações setoriais de 0,93 na dimensão Educação, 0,88 em Saúde e 0,52 em Renda, Emprego e Produção Agropecuária.

Em termos fiscais, a Receita Corrente Líquida (RCL) estimada para 2023 aproximou-se de R\$ 600 milhões, observando-se que a despesa total com pessoal correspondeu a 48,3% da RCL, dentro do limite máximo de 54%



previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Já as despesas com juros e amortização mantiveram-se em patamar de 3,2% da RCL, percentual que, embora abaixo do limite prudencial, deve ser acompanhado devido ao crescimento de passivos previdenciários não provisionados.

A execução orçamentária de 2023 revelou que a receita efetiva alcançou 98,5% do previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com a receita tributária somando cerca de R\$ 350 milhões, incremento de 2% em relação ao exercício anterior. As despesas empenhadas corresponderam a 96% do total autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA). Quanto aos investimentos, foram aplicados R\$ 45 milhões, equivalentes a 7,5% da despesa total, abaixo da meta de 10% estabelecida na LDO. O Relatório de Gestão Fiscal, entregue em março de 2024, registrou contingenciamento de pessoal como medida de adequação às metas fiscais.

III. ANÁLISE DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL E PRINCIPAIS RESSALVAS

A LOA de 2023 foi aprovada no prazo regimental e a LDO estabeleceu metas claras de resultados fiscais, com a publicação tempestiva do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). A transparência foi mantida, pois o Portal da Transparência exibia 98% dos empenhos conforme metodologia do TCE-PR. Contudo, auditorias internas identificaram 12 ressalvas em procedimentos licitatórios, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos.

Na composição das despesas, a função Saúde absorveu o maior investimento, com R\$ 202,2 milhões (33,7% da despesa total), seguida pela Educação, com R\$ 148,9 milhões (24,8%), Assistência Social, com R\$ 45,3 milhões (7,6%), Administração Geral, com R\$ 110,4 milhões (18,4%), e Infraestrutura, com R\$ 20 milhões (3,3%). Os gastos com pessoal somaram R\$ 300 milhões, relativos a um quadro de aproximadamente 3.200 servidores, observando-se ainda redução de 2% no número de cargos comissionados.

Quanto ao endividamento, o estoque de dívida consolidada alcançou R\$ 50 milhões, dos quais R\$ 5 milhões foram amortizados em 2023. Embora o limite constitucional, equivalente a duas vezes a RCL, não tenha sido ultrapassado, destaca-se que os passivos previdenciários não contabilizados



podem comprometer a real capacidade de endividamento e liquidez do município.

Ainda, a análise técnica promovida pelo Tribunal de Contas abordou a Atuação Governamental nas seguintes dimensões e áreas:

- Educação
- Saúde
- Assistência Social
- Transparência e Relacionamento com o Cidadão
- Administração Financeira
- Previdência Social (não aplicável ao município)

O Município de Apucarana cumpriu os **mínimos constitucionais obrigatórios**, aplicando:

- mais de 25% da receita resultante de impostos na **Educação**;
- mais de 15% em ações e serviços públicos de **Saúde**.

Além disso, a atuação governamental na área da Educação foi destacada positivamente, com **nota 9,24** na avaliação do TCE, superando a nota do ano anterior.

Contudo, **duas áreas apresentaram desempenho insatisfatório**, que motivam **ressalvas** por parte desta Comissão:

1. Assistência Social

- Nota **3,90** (em 10), ainda que superior ao ano anterior.
- Deficiência ou ausência dos seguintes instrumentos:
 - **Plano Municipal de Assistência Social**
 - **Diagnóstico Socioterritorial**
 - Esses documentos são essenciais para a formulação de políticas públicas consistentes e planejamento adequado do setor, comprometendo de forma significativa a efetividade da política de assistência social.



2. Administração Financeira

- Nota **4,85** (em 10), evidenciando deficiências nos seguintes pontos:
 - Ausência de atos normativos para regulamentar os procedimentos de execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento);
 - Falta de informações atualizadas sobre restos a pagar e dívidas de longo prazo;
 - **Quadro técnico defasado** nos setores de contabilidade, tesouraria e controle interno;
 - Indicação equivocada de leis orçamentárias referentes ao exercício de 2023, apontando normas do exercício seguinte (2024), o que demonstra **falha na diligência administrativa**.

A deficiência no controle interno e no planejamento, como observado, é uma preocupação recorrente em fiscalizações de tribunais de contas. O TCE-PR frequentemente aborda a necessidade de aprimoramento dos controles internos e do planejamento para garantir a qualidade do gasto público e a conformidade com a legislação. O TCU, por sua vez, também tem enfatizado a importância de planejamento de longo prazo e a correção de falhas na execução para aprimorar a governança, conforme demonstrado em auditorias que apontam a necessidade de metas realistas e monitoramento eficaz. A ausência de regulamentação interna e a defasagem do quadro técnico na administração financeira impactam diretamente a capacidade do município de gerir seus recursos de forma eficiente e transparente, contribuindo para a ocorrência de irregularidades.

IV. INADIMPLÊNCIA PREVIDENCIÁRIA: FATOS, IMPACTOS E RESPONSABILIDADE

Recentemente a Prefeitura de Apucarana recebeu de forma retroativa boletos que totalizaram R\$ 37 milhões referentes à contribuição patronal ao INSS dos anos de 2019 e 2020, montante que se soma ao passivo previdenciário geral que ultrapassa R\$ 100 milhões. Essa situação decorre de



omissão sistemática no recolhimento dessas contribuições, configurando descumprimento de obrigações legais e constitucionais.

A conduta do gestor, prevista no art. 1º, §1º, inciso I, da LRF, de observar responsabilidade na administração de recursos, restou violada, configurando ato omissivo doloso típico de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, inciso II, da Lei nº 8.429/1992. A jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Supremo Tribunal Federal é uníssona em considerar a inadimplência previdenciária como uma infração grave que enseja a reprovação das contas do gestor.

V. FATOS SUPERVENIENTES

V.I. TOMADAS DE CONTAS EXTRAORDINÁRIAS

Importante registrar que, após a emissão do Parecer Prévio pelo TCE, foram instauradas **duas Tomadas de Contas Extraordinárias** em 2025, que **não interferem diretamente no julgamento das contas de 2023**, mas revelam condutas preocupantes da administração municipal:

- **TCE nº 336564/25**

Instaurada para apuração do parcelamento de débitos previdenciários no final do mandato, potencialmente configurando operação de crédito irregular (violação ao art. 42 da LRF e à Resolução nº 43/2001 do Senado). Conduta ensejadora de comprometimento financeiro da gestão subsequente sem disponibilidade de caixa. Nexos de causalidade entre a autorização do parcelamento e a violação das normas fiscais. Aplicação de multa administrativa e irregularidade das contas tomadas. Instauração de incidente de prejulgado. Indicação de responsabilidade do ex-prefeito Sebastião Ferreira Martins Junior.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem enfatizado que essas ações, ao envolver encargos financeiros e compromissos futuros, representam formas de endividamento que violam os princípios da



responsabilidade fiscal e comprometem a gestão das administrações subsequentes.

O entendimento dos Tribunais de Contas, conforme consolidado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), é que o parcelamento de débitos previdenciários não sana irregularidades cometidas em exercícios anteriores (Súmula nº 07 do TCE/PE) e não isenta de responsabilidade o gestor que deu causa ao débito, salvo se demonstrada força maior ou grave queda na arrecadação (Súmula nº 08 do TCE/PE).

- **TCE nº 363790/25**

Busca investigar o pagamento por serviços de consultoria (5 de **julho de 2023**, quase um ano **após a decisão de não homologação dos créditos** – R\$ 300.500,00 – Empenho 3784/2023) mesmo **após ciência de glosas da Receita Federal, apontando dano ao erário**, conforme o previsto no Art. 89 do Regimento Interno do TCE-PR, que considera tal a realização de despesa desnecessária ou indevida.

A jurisprudência reafirma constantemente que o pagamento por serviço sem efetiva contraprestação representa ato de gestão irregular e é passível de responsabilização. O TCU, em Tomada de Contas Especial (TCE - Acórdão 1203/2025), já condenou os responsáveis por pagamentos por serviços não executados, sem aproveitamento útil da parcela eventualmente executada, resultando em contas irregulares, débito e multa. Outros acórdãos do TCU também corroboram essa linha, responsabilizando agentes públicos por prejuízos causados ao erário em casos de atestação de serviços não executados ou atuação negligente na fiscalização.

V.II. PEDALADAS FISCAIS

No exame das contas do exercício de 2023, esta relatoria verificou a emissão, já no início de 2024, de diversos empenhos destinados ao pagamento de serviços prestados no exercício anterior (2023), conforme comprovam as Notas Fiscais anexas (Drive). **Estima-se que o valor de R\$10**



milhões, aproximadamente, referente a gastos do exercício de 2023, foram pagos com empenhos de 2024.

Essa conduta, usualmente identificada como **“pedalada fiscal”**, representa ato **utilizado para postergar o reconhecimento da despesa, comprometendo a fidedignidade dos demonstrativos e mascarando o resultado primário do exercício.**

Tal prática afronta o regime orçamentário estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, em seu art. **35, determina que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas, e em seu art. 37 impõe o registro das despesas pelo regime de competência.** A postergação de gastos para o exercício seguinte viola, portanto, o dever de registrar a despesa no período em que efetivamente ocorreu, configurando manipulação indevida das contas públicas.

O ordenamento jurídico brasileiro tipifica esse tipo de irregularidade em diferentes esferas de responsabilidade. A Lei nº 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade, estabelece em seu art. 10 que constitui crime contra a lei orçamentária “infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária” ou ainda “ordenar ou autorizar a realização de despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais”.

No campo cível-administrativo, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) dispõe em seu art. 10, inciso IX, que constitui ato de improbidade administrativa “ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”, com as respectivas sanções de ressarcimento, perda da função pública, multa e suspensão de direitos políticos.

Assim, as operações constatadas, envolvendo pagamentos ao Instituto do Rim, ao Hospital da Providência e a instituições credenciadas que prestam serviços à UPA, configuram, em tese, hipóteses de irregularidade grave, com potenciais repercussões nas esferas orçamentária e administrativa, devendo ser analisadas pelo Tribunal de Contas e, se necessário, pelo Ministério Público para adoção das medidas cabíveis.

VI. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL



A reprovação das contas do Executivo Municipal de Apucarana para o exercício de 2023 encontra sólido amparo em nosso arcabouço legal.

1. Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, em seu art. 1º, §1º, inciso I, estabelece que a administração pública deve planejar e executar suas ações em conformidade com os princípios da responsabilidade fiscal, exigindo do gestor o zelo pela sustentabilidade financeira do ente federativo.

O art. 9º, por sua vez, veda a realização de despesas sem a correspondente receita, e o art. 54 prevê sanções que incluem, inclusive, inelegibilidade para os gestores que descumprirem as metas fiscais e previdenciárias.

Ainda, os arts. 35 e 37 são muito claros sobre as receitas e despesas de cada exercício financeiro, sendo incabível a postergação de gastos para o exercício seguinte, sendo que tal ato claramente violaria o dever do registro da despesa no período em que efetivamente ocorreu, o que configura manipulação das contas públicas.

2. Lei nº. 1.079/1950 (Define os crimes de responsabilidade)

Esta lei tem como objetivo definir os crimes de responsabilidade, bem como regular o respectivo processo de julgamento. Em seu art. 10, item 4 e 9, ela menciona que são crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária “infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária” e “ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente”.

3. Lei nº. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA):



A Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), em seu art. 10, inciso II, considera como ato de improbidade administrativa qualquer **ação ou omissão que cause lesão ao erário**, especialmente no caso de não repasse de valores obrigatórios como as contribuições previdenciárias descontadas dos servidores públicos. Tal conduta é reiteradamente considerada dolosa pela jurisprudência nacional, o que compromete a integridade da gestão municipal e enseja sanções civis, administrativas e políticas.

A mesma Lei, no inciso IX, diz que constitui ato de improbidade o ordenamento ou permissão para realizar gastos não autorizados pela lei ou regulamento prévio.

4. Constituição Federal de 1988 (CF/88):

A Constituição Federal de 1988, em seus arts. 31, §1º; 70 e 71, confere à Câmara Municipal e aos Tribunais de Contas **a atribuição de fiscalizar e julgar a regularidade das contas do Poder Executivo**, impondo que se observem os princípios da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ainda, o art. 195, §7º da CF/88 afirma que a contribuição social é devida e exigível, sendo imprescritível sua cobrança, reiterando a gravidade do inadimplemento de tais obrigações.

5. Regimento Interno do TCE-PR (Resolução nº. 1 de 24/01/2006):

O Regimento Interno do TCE-PR, em seu art. 89, §1º, expõe o que pode ser considerado como lesão ao erário. Em seu inciso I é mencionado “a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida”, **que seria o caso do pagamento no valor de R\$300.500,00** por consultoria prestada, mesmo **após ciência de glosa da Receita Federal**.

Ainda, em seu inciso II é mencionada a prática de atos relacionados no art. 10, da Lei Federal nº. 8.429 (Lei de Improbidade Administrativa), já abordada anteriormente neste relatório.

O art. 248 do mesmo Regimento Interno define que as contas serão julgadas irregulares quando houver “dano ao erário resultante de ato de



gestão ilegítimo ou antieconômico” ou “desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos”.

O pagamento de R\$300.500,00 por consultoria após a ciência de glosas da Receita Federal **enquadra-se precisamente na definição de despesa desnecessária ou indevida, configurando um dano ao erário**, conforme a interpretação do Art. 89 do Regimento Interno do TCE-PR.

VII. CONCLUSÃO E VOTO

A análise aprofundada da prestação de contas do Município de Apucarana para o exercício de 2023, complementada pela investigação dos fatos supervenientes e pela vasta fundamentação legal, revela um quadro de irregularidades graves e insanáveis na gestão do Prefeito Sebastião Ferreira Martins Júnior.

Considerando-se a clara e reiterada violação dos princípios da responsabilidade fiscal, eficiência e probidade administrativa, conclui-se pelo reconhecimento de irregularidade insanável na gestão do Prefeito Sebastião Ferreira Martins Júnior.

Diante disso, opino pela **REPROVAÇÃO** das contas do Executivo Municipal referentes ao exercício financeiro de 2023.

Vereador Moisés Tavares

Relator da Comissão de Finanças, Economia e Orçamento

