

PROCESSO TC : 000334/2015
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Nossa Senhora das Dores
ASSUNTO : 045 – Contas Anuais de Governo
INTERESSADO : Fernando Lima Costa
ADVOGADO : Não há
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : José Sérgio Monte Alegre – Parecer nº 506/2017
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3172 PLENO

EMENTA: Contas Anuais de Governo. Prefeitura Municipal de Nossa Senhora das Dores. Exercício Financeiro de 2014. Presença de falhas graves. Parecer Prévio recomendando a Rejeição. Determinações. Decisão unânime.

DELIBERAÇÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em Sessão do Pleno, sob a Presidência do Senhor Conselheiro **Clóvis Barbosa de Melo**, por unanimidade dos votos, pela emissão de parecer prévio recomendando a **REJEIÇÃO** das contas anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora das Dores, referente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade de Fernando Lima Costa, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 21 de setembro de 2017.

Conselheira **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas**
Relatora

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora das Dores, referente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade de Fernando Lima Costa.

Autuadas as informações, e após análise da documentação, a equipe técnica da 1ª CCI emitiu a Informação nº 0125/2016 (fls.1000/1021), concluindo que as contas foram apresentadas sob o manto do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), em sintonia com a Lei nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000 e aos princípios da contabilidade aplicados ao setor público; apresentando, porém, diversas falhas e/ou irregularidades.

A CCI Oficiante relatou ainda a inexistência de processo julgado ilegal ou irregular, e que foram realizadas duas Inspeções na municipalidade, uma referente ao período de janeiro a abril, que gerou o Processo TC nº 2380/2014 e outra no interstício de janeiro a setembro no ano de 2014, que gerou o Processo TC nº 2454/2014, ambos de minha relatoria.

Devidamente citado (Mandado de Citação nº 316/2016, fls.1025/1026), o Interessado apresentou suas alegações de defesa às fls. 1029/1040, acompanhada de documentos (fls. 1.041/1.124), momento em que refutou as irregularidades apontadas e pugnou pela Regularidade e Legalidade das Contas Anuais, com o consequente arquivamento dos autos.

Após análise da defesa, a 1ª CCI exarou a Informação Complementar nº 0013/2017 (fls. 1129/1144), concluindo que permaneceram as seguintes falhas:

1. Ausência de Certidão de Regularidade com o INSS com validade até 31/12/2014;
2. Ausência, no Balanço Orçamentário, do Registro de Restos a Pagar não Processados e Processados;
3. Arrecadação de receitas advindas da Dívida Ativa Tributária muito aquém do previsto.

4. Relação de maiores devedores limita-se ao número de 50, existindo, portanto, mais devedores;

5. O valor de registro na Conta Créditos Tributários a receber – Dívida Ativa Tributária, no Balanço Patrimonial, encontra-se zerado;

6. Informação incompleta da Dívida Ativa Tributária e ausência de cobrança desta dívida;

7. Ausência de identificação do valor atinente às sentenças judiciais;

8. Ausência de identificação do lançamento referente a Ajustes de Exercícios Anteriores;

9. Ausência de apontamento, no Ativo Permanente – Bens Imóveis, das obras e serviços de engenharia executados no exercício de 2014;

10. Ausência de Notas Explicativas acerca dos valores lançados, contas iniciais zeradas e outras questões;

11. Ausência de detalhamento dos valores referente às Variações Patrimoniais Aumentativas e Diminutivas, bem como ausência do envio do Demonstrativo de Variações Patrimoniais Qualitativas;

12. Excesso de gasto com pessoal;

13. Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB assinado somente pelo Presidente do respectivo Conselho, contrariando a Resolução TCE nº 243/2007.

Instado a se manifestar, o *douto* Procurador José Sergio Monte Alegre, através do Parecer nº 506/2017, acrescentou ao rol de falhas a ausência de três inspeções anuais na municipalidade e que o Relatório de Controle Interno não atendeu ao art. 74 da Constituição Federal. Ao final, opinou pela REJEIÇÃO das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora das Dores, referente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade de Fernando Lima Costa, devendo-se dar ciência ao Ministério Público Estadual.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.



VOTO

Primeiramente, destaco que o processo em tela trata-se da análise das Contas de Governo, através da qual se examina o desempenho do gestor na execução das políticas públicas, a exemplo do cumprimento do orçamento, os planos de governo, os programas governamentais, os níveis de endividamento e a aplicação dos limites mínimos e máximos em saúde, educação e gasto com pessoal.

Destarte, entendo que a atuação desta Casa não deve restringir-se a fatos isolados, mas a conduta do gestor, como ordenador de despesa, examinando a obediência aos princípios da eficácia, eficiência, efetividade e proporcionalidade, bem como as demais formalidades legais, no planejamento e execução das finalidades orçamentárias.

Utilizando-me dessas premissas como base, passo à inquirição das Contas.

Em minuciosa análise da papeleta, noto que a competentíssima 1ª Coordenadoria Técnica elencou um alfabeto de irregularidades que não foram sanadas, mesmo após a apresentação da defesa do interessado.

Por isso, as elencarei a seguir, de acordo com a ordem de gravidade:

DAS FALHAS GRAVES:

a) No que pertine ao **excesso de gasto com pessoal**, observo que o interessado foi relapso e desidioso na observação dos limites impostos pelos normativos legais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF regulamenta, entre outros dispositivos constitucionais, o art. 169 da Constituição Federal, que dispõe:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.”

Por sua vez, a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) estabeleceu percentuais máximos da Receita Corrente Líquida que podem ser destinados aos dispêndios com pessoal por cada ente da Federação, estipulando, para os Municípios, o limite de 60% (sessenta por cento).

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Já em seu art. 20, inciso III, alínea “b”, a LRF prevê o limite de 54% para os gastos do Executivo Municipal com despesas de pessoal, *ipsis litteris*:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

(...)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Ocorre que, da análise dos autos, restou constatado pela equipe técnica que a municipalidade desrespeitou os dois artigos retro mencionados, senão vejamos o seguinte quadro:

Classe	Limite legal	Percentual Auferido
Despesa com Pessoal	60%	62,30%
Despesa com Executivo Municipal	54%	60,30%

No entanto, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal fixa medidas objetivando a recondução das despesas de pessoal aos limites estipulados, conforme dispõe o art. 23, *in verbis*:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o **percentual excedente**

terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§3º e 4º do art. 169 da Constituição. **(grifamos)**.

Portanto, nas hipóteses em que o gasto com pessoal ultrapassar seu próprio limite, a Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio de seu art. 23, faculta período de ajuste, qual seja nos dois quadrimestres subsequentes. É dizer, somente depois deste interstício é que se aplicam as sanções administrativas e pessoais.

Diante disto, em consulta ao SISAP pude observar que no ano de 2015, o gasto com pessoal da municipalidade atingiu o percentual de 69,44% (sessenta e nove vírgula quarenta e quatro por cento). É dizer, ao invés de reduzir o percentual, o mesmo fora majorado, permanecendo, portanto, a referida irregularidade.

Sendo assim, reputo tal falha como grave, posto que viola mandamento constitucional.

b) Quanto à **baixa arrecadação da dívida ativa tributária**, que abarca a ausência de cobrança da dívida, aduziu o interessado que a dívida tributária a receber está classificada no Ativo Circulante (curto prazo).

Infelizmente os Municípios Sergipanos ainda não cumprem a Constituição de 1988, e justificam o descumprimento pelo não comparecimento e conseqüente quitação de débitos por parte dos contribuintes, principalmente em virtude da carência da população.

Em que pese possa ser verdade esta linha defensiva, tal justificativa não autoriza os Municípios a simplesmente deixarem de arrecadar com competência suas receitas, pois o que esta em pauta é uma obrigação constitucional, em outras palavras, obrigação do agente público municipal com previsão de penalidades pela omissão.

Ademais, não se pode deixar que os agentes públicos municipais continuem a deixar “a arrecadação de impostos adormecida”, já passou da hora de instituir uma política de conscientização e divulgação dos Municípios em cumprir seu mister constitucional - cobrar os tributos municipais.

Ou seja, cobrar ou não tributos não se trata de uma decisão do agente público, é a lei que impõe. Inclusive, a Lei Complementar nº 101/00 prevê a obrigatoriedade da cobrança efetiva de tributos como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal.

Para isso, cabe aos Municípios estruturarem, investirem e capacitarem sua Administração Tributária Municipal com o objetivo de lançar, cobrar, arrecadar e efetuar a inscrição da dívida ativa para a consequente execução fiscal.

Cumprindo seu papel, o gestor efetivará as Receitas Próprias, diminuindo a dependência das transferências correntes, pois uma melhor arrecadação tende a retornar em benefícios para a população em forma de melhores serviços públicos e infraestrutura urbana e rural.

Não podemos admitir que um ente público tenha a arrecadação tributária muito aquém da orçada para o exercício configurando, em tese, verdadeira renúncia de receita, o que fere a Constituição Federal, já que esta exige Lei específica para isenção de tributos, conforme art. 150, §6º da Constituição Federal, bem como o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, esta Corte adotou o entendimento de que, até as prestações de Contas do exercício financeiro de 2015, a serem enviadas para apreciação em 2016, as Contas Anuais com esta falha haveriam de ser tidas como Regulares com Ressalva, com Determinação de regularização, por implantação de orçamento real e adoção de todas as medidas para processar a arrecadação.

c) Quanto à ausência de **Certidão de Regularidade Previdenciária**, a Resolução TCE nº 222/02, que rege sobre as prestações de Contas Anuais dos Prefeitos Municipais, assim dispõe:

Art. 3º As prestações de contas anuais deverão:

(...)

c) conter a documentação, na ordem sequencial a seguir estabelecida:

(...)

40. certidão de regularidade para com o instituto previdenciário, com validade até trinta e um de dezembro;

Art. 4º A não observância de quaisquer dos requisitos exigidos no artigo anterior poderá ocasionar a emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas, sem prejuízo de outras medidas cabíveis à espécie. (**grifamos**)

O Certificado é um documento fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS, do Ministério da Previdência Social, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98; ou seja, atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados.

Em defesa o interessado assumiu que o município tem pendência junto ao Órgão Previdenciário, por isso a certidão apresentada não possui a validade exigida.

Destarte, diante da confissão de má gestão do erário público, podendo ensejar, inclusive, a apropriação indébita dos valores descontados da folha e não repassado ao INSS, entendo que tal falha é grave.

FALHAS FORMAIS:

As demais falhas são:

a) Parecer do Conselho do FUNDEB apenas com a assinatura do Presidente;

Apesar de se tratar de documento imprescindível ao julgamento das Contas, entendo que somente a ausência de assinatura dos demais membros do conselho não é capaz de imprestabilizar as contas. Isto posto, considero tal falha como formal.

b) Ausência de detalhamento dos valores referente às Variações Patrimoniais Aumentativas e Diminutivas, bem como ausência do envio do Demonstrativo de Variações Patrimoniais Qualitativas;

c) Ausência de identificação do valor atinente às sentenças judiciais;

d) Ausência de identificação do lançamento referente a Ajustes de Exercícios Anteriores;

e) Ausência de apontamento, no Ativo Permanente – Bens Imóveis, das obras e serviços de engenharia executados no exercício de 2014;

f) Ausência de Notas Explicativas acerca dos valores lançados, contas iniciais zeradas e outras questões;

g) Ausência do registro da Dívida Ativa Tributária no Balanço Patrimonial;

h) Ausência de registro de restos a pagar no Balanço Orçamentário.

Destarte, as demais falhas em comento revestem-se de aspecto meramente formal, que não implicam em irregularidades graves ou situações ensejadoras de dano ao erário, porém, evidenciam má gestão do agente público.

Destaque-se que o enorme desencontro das informações apresentadas tornou impossível à análise fiel e cristalina dos gastos públicos do ente. Isto porque, o interessado não apresentou documentação necessária e, quando apresentado na defesa, restou evidenciado desencontro de informações.

Aliado a isso, deve ser evidenciado que conforme o novel entendimento do Tribunal de Contas da União, a acumulação de falhas formais é suficiente a causar irregularidades/rejeição de contas.

Eis a inteligência do Acórdão 6281/2014 do TCU:

Processual. Julgamento de contas. Inexistência de débito em TCE.

Não cabe o arquivamento da tomada de contas especial, nem a alteração da natureza do processo, quando subsistem irregularidades que, **embora não impliquem a imputação de débito, tenham o potencial de macular as contas e se enquadrem em uma das hipóteses legais de aplicação de multa. Nesses casos, as contas são julgadas irregulares, sem débito.**

Acórdão 6281/2014 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler)
(Grifei)

Deste modo, a junção destas diversas falhas formais corroboram a imprestabilização das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora das Dores, do exercício financeiro de 2014.

FALHAS SANADAS:

a) O Ministério Público Especial quando da emissão do parecer técnico, suscitou a seguinte falha: o **Relatório do Controle Interno não atendeu aos requisitos do Art. 74 da Constituição Federal.**

O art. 74 da Carta Magna preceitua:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Ocorre que em nenhum momento a Coordenadoria de Controle Interno suscitou a impossibilidade de análise das Contas em razão desta falha, inclusive, sequer a apontou.

Por tais razões, *data máxima vênia*, dirijo do douto Procurador, e considero tal irregularidade como sanada.

b) No mais, **quanto a inexistência de 3(três) inspeções anuais**, esta Casa já se posicionou sobre o tema e destacou a impossibilidade de cumprimento fiel da resolução, face ao déficit de pessoal e acúmulo de processo pendentes de análise. Demais, destaque-se que foram realizadas duas inspeções na municipalidade e a

Coordenadoria de Controle Externo não suscitou nenhuma impossibilidade de análise dos presentes autos, por ausência das inspeções.

c) Em remate, com **relação à lista dos 50 maiores devedores**, considero tal falha sanada, posto que o interessado obedeceu fielmente ao estabelecido no item 33 da Resolução TCE nº 222/2002. Ademais, também entendo temerário reputar como falha o apontamento feito com base em suposições.

Por fim, destaco que existem duas inspeções ainda em tramitação nesta Corte (Processos TC nºs 002380/2014 e 002454/2014), referente ao período ora analisado, sob a minha relatoria.

Como sabido, o entendimento uníssono desta Corte estabelece que o julgamento das Contas não deve, necessariamente, ser posterior ao julgamento dos Relatórios de Inspeções. Por isso, não há nenhuma incompatibilidade neste julgamento. Demais, deixo desde já registrado que as irregularidades aqui vistas são suficientes a recomendar a rejeição das Contas.

Deste modo, ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nele estivesse transcrita, acompanho o órgão técnico e *Parquet* de Contas e VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando a REJEIÇÃO das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora das Dores, referente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade de Fernando Lima Costa, e as seguintes DETERMINAÇÕES:

1. Que tanto o atual o gestor quanto os gestores seguintes estruturem, invistam e capacitem sua Administração Tributária Municipal com o objetivo de lançar, cobrar, arrecadar e efetuar a inscrição da dívida ativa para a consequente execução fiscal;

2. Que o atual e futuros gestores adotem as medidas necessárias para que as demais falhas aqui evidenciadas não se repitam.

Pela Rejeição das Contas, com determinações.

É como voto.

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;

Considerando a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

Considerando a manifestação nos termos do Parecer de nº 506/2017, do *Parquet Especial*;

Considerando o relatório e voto da Conselheira Relatora;

Considerando o que mais consta dos autos,

DELIBERA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão Plenária, realizada no dia 21 de setembro de 2017, por unanimidade de votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **REJEIÇÃO das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora das Dores, referente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade de Fernando Lima Costa, e as seguintes DETERMINAÇÕES:**

1. Que tanto o atual o gestor quanto os gestores seguintes estruturem, invistam e capacitem sua Administração Tributária Municipal com o objetivo de lançar, cobrar, arrecadar e efetuar a inscrição da dívida ativa para a consequente execução fiscal;

2. Que o atual e futuros gestores adotem as medidas necessárias para que as demais falhas aqui evidenciadas não se repitam.

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Clóvis Barbosa de Melo** – Presidente, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Vice-Presidente e Relatora, **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro** – Corregedor-Geral, **Carlos Alberto Sobral de Souza**, **Carlos Pinna de Assis** e **Ulices de Andrade Filho**, com a presença do Procurador-Geral **João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello**.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 01 de fevereiro de 2018.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**
Presidente

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**
Relatora

Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**
Corregedora-Geral

Conselheiro **CARLOS PINNA DE ASSIS**

Conselheiro **CLÓVIS BARBOSA DE MELO**

Conselheiro Substituto **ALEXANDRE LESSA LIMA**

Fui presente:

JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO
Procurador-Geral