

PROCESSO TC : 007699/2019
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Telha
NATUREZA : 0045 – Contas Anuais de Governo - 2018
INTERESSADO : Flávio Freire Dias
PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 1258/2021
RELATOR : Cons. Luis Alberto Meneses

PARECER PRÉVIO TC - 3516 PLENO

EMENTA: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Telha, exercício financeiro de 2018, sob responsabilidade do Sr. Flávio Freire Dias. Parecer Prévio pela Aprovação com Ressalvas. Determinações.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Luis Alberto Meneses (Relator), Carlos Pinna de Assis, Flávio Conceição de Oliveira Neto, Ulices de Andrade Filho e Maria Angélica Guimarães Marinho, com a presença do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, em Sessão do Pleno, realizada no dia 02/12/2021, sob a Presidência do Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, por unanimidade dos votos, EMITIR Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Telha, referentes ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. Flávio Freire Dias, CPF nº 795.979.125-20, 49910-000, com fulcro no art. 43, II, da Lei Complementar nº 205/2011, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, Aracaju, em 09 de dezembro de 2021.

Luiz Augusto Carvalho Ribeiro

Conselheiro Presidente

**Luis Alberto Meneses
Conselheiro Relator**

**Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Conselheira**

**Carlos Pinna de Assis
Conselheiro**

**Flávio Conceição de Oliveira Neto
Conselheiro**

**Ulices de Andrade Filho
Conselheiro**

**Maria Angélica Guimarães Marinho
Conselheira**

Fui presente:

**João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello
Procurador-Geral**

RELATÓRIO

Trata o presente Processo TC – 007699/2019 da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Telha (fls. 02/669), referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. Flávio Freire Dias, CPF nº 795.979.125-20, apresentada tempestivamente a este Tribunal de Contas em 30/04/2019, na forma estabelecida pelo art. 41, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011.

Constam, nos autos, duas Informações Técnicas produzidas pela 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, convertidas em *Termos de Alerta de Responsabilidade Fiscal* (fls. 674/675 e 688/689) endereçados ao município interessado através das notificações (fls. 680/682 e 694/696), com natureza de advertência, em razão da extrapolação, por parte do executivo municipal, do limite máximo permitido por lei nos gastos com pessoal.

Os referidos Termos de Alerta determinaram, em suas conclusões, que o ente municipal deveria divulgar o RGF quadrimestralmente, comprovando o retorno ao limite máximo até o segundo quadrimestre seguinte, sendo, pelo menos, um terço no primeiro, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, como também observar as restrições e determinações estabelecidas nos arts. 22 e 23 da mesma Lei, adotando-se, entre outras, as medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal.

Outrossim, foi informado ao gestor municipal que, no caso de descumprimento das determinações estipuladas, o mesmo pode ser sancionado com multa de 30% (trinta por cento) sobre seus vencimentos anuais, sendo o pagamento desta de sua responsabilidade pessoal, conforme estabelece o art. 5º, da Lei nº 10.028/2000.

Ademais, foi anexado pelo gestor o Certificado de Validação (fl. 708), referente ao questionário de apuração do IEGM/2019, além do próprio questionário (fls. 761/816) e da documentação atinente (fls. 715/1217).

A 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, em Relatório de Contas Anuais, (fls. 1219/1235), informa, inicialmente, que a análise do processo ocorreu com base na documentação exigida pela Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar Federal nº 101/2000, Lei Complementar Estadual nº 205/2011, Resolução TCE nº 283/2013, Resolução TCE nº 243/2007 (aplicável ao FUNDEB), Regimento Interno do TCE/SE e Resolução TCE nº 222/2002, como também observa, ao final, após consulta ao e-TCE, que não foi encontrado nenhum processo julgado ilegal referente ao período em análise. Aduz, ainda, a realização de uma inspeção na Prefeitura Municipal de Telha naquele exercício, relativa ao período de janeiro de 2017 a abril de 2018, autuada sob o nº *TC 10175/2018*, e que se encontra em fase de emissão de Parecer no Ministério Público de Contas. Em conclusão, anota que as Contas Anuais apresentaram diversas irregularidades, dispostas em seu Item 12, sugerindo, desta forma, a citação do Interessado, para que apresentasse esclarecimentos acerca das ditas falhas.

- **12.1** – Subitem 4.1.2 – Ineficiência da gestão municipal na arrecadação de receitas próprias, sendo apenas 2,01% em relação à receita líquida arrecadada, com destaque negativo para o IPTU, cujo valor arrecadado foi de R\$ 744,37, resultando no percentual apurado de 0,0% da arrecadação total;
- **12.2** - Subitem 4.2.2 – Alíneas “C” e “D” – Valores inscritos em Restos a Pagar não Processados, relativos aos exercícios de 2015, 2016 e 2017, em desacordo com parágrafo único do art. 68, do Decreto nº 93.872/1986;
- **12.3** - Subitem 5.1.1 – É necessário que se apresentem os detalhamentos e que se esclareça qual a origem das rubricas "Valores Restituíveis" constante nos "Recebimentos Extra Orçamentários" e também nos "Pagamentos Extra Orçamentários", no Balanço Financeiro, visto que são valores consideráveis;
- **12.4** - Subitem 5.2.3 - Inconsistência na apresentação dos demonstrativos analíticos, relativos aos bens adquiridos no exercício;

- **12.5 - Subitem 5.2.4** – Não recolhimento, no prazo, a quem de direito, dos valores totais retidos em folha de pagamento (consignado), durante o exercício, cabendo maiores esclarecimentos por parte do Gestor acerca de toda a situação relatada, no subitem 5.2.4, em especial no que diz respeito a consignação referente a “Consignações Saldo do Balanço 2012”;
- **12.6 - Subitem 5.3.2** – Ausência do Demonstrativo das Variações Patrimoniais Qualitativas;
- **12.7 – Subitem 6.2.1** – Gastos com pessoal, do Poder Executivo, no percentual de 58,59%, e do Município no percentual 62,50% da RCL, acima do limite estabelecido nos artigos 18, 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000;
- **12.8 – Subitens 6.3.1 e 6.3.2** – Apesar da emissão, pelo TCE, de dois Termos de Alerta/Comunicação/Notificação (1º e 2º Quadrimestres de 2018), não houve a devida apresentação das medidas adotadas para reduzir o percentual que excedeu ao Limite da Despesa com Pessoal – Art. 23 da LRF;
- **12.9 – Subitem 6.7.2** - Ausência de comprovação da publicação do RREO, de modo que descumpriu a Resolução TC nº 278/2013 e o § 2º do art. 52 da LRF;
- **12.10 – Subitem 6.8.2** - Ausência de comprovação da publicação do RGF, de modo que descumpriu o disposto na Resolução TC nº 278/2013 e no § 2º do art. 55 da LRF;
- **12.11 – Subitem 8.2.1** - Ausência da Lei que fixou o subsídio do Prefeito e do Vice-Prefeito, para a legislatura 2017 a 2020, impossibilitando a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos no art. 13, VI, da Constituição Estadual;
- **12.12 – Subitem 8.2.2** - Ausência de pagamento dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, em alguns meses do exercício de 2018;
- **12.13 – Subitem 10.2** – Ausência do Parecer do Controle Interno, aprovando ou não a regularidade das contas, em afronta ao que preconiza o art. 3º, alínea "c", item 2 da Resolução TC n. 222/2002;
- **12.14 – Subitem 11.5** - Ausência do Demonstrativo Analítico dos bens imóveis, móveis e de natureza industrial, incorporados e/ou baixados ao patrimônio no exercício, indicando a data e o valor, conforme estabelece o art. 3º, alínea “c”, item 26, da Resolução TCE/SE nº 222/2002;
- **12.15 – Subitem 11.16** - Ausência da Certidão de Regularidade para com o Instituto Previdenciário, com validade, no caso em análise, até trinta e um de dezembro de 2018, estando, portanto, em desacordo com o que preconiza o art. 3º, alínea "c", item 40 da Resolução TC nº 222/2002;
- **12.16 – Subitem 11.18** - Ausência do Relatório Gestão, em afronta ao que preconiza o art. 3º, alínea "c", item 1 da Resolução TC n. 222/2002.

Promovida a citação do interessado (fl. 1237), dando ao gestor responsável a possibilidade de apresentar suas razões defensivas, justificando as diversas falhas e/ou irregularidades encontradas. Entretanto, não existindo

resposta por parte do interessado (fl. 1238), restou necessária a citação por edital do mesmo (fls. 1239/1247), a qual foi devidamente atendida.

O interessado apresentou, por meio do *Protocolo 001752/2021*, defesa tempestiva, (fls. 1390/1405), onde não arguiu preliminares, somente apresentando questões meritorias e colacionando documentos (fls. 1248/1448) para, ao final, requerer o julgamento pela regularidade e legalidade das Contas Anuais em questão, com o conseqüente arquivamento dos autos.

Ao analisar as razões de defesa e os documentos acostados, a 2ª CCI confeccionou a informação complementar (fls. 1451/1469), opinando, nos termos do art. 43, inciso II, da LC 205/2011, pela emissão de Parecer Prévio pela Aprovação com Ressalvas das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Telha, atinentes ao exercício de 2018, tendo em vista que persistiram as irregularidades percorridas nos subitens 2.1, 2.2, 2.5, 2.13 e 2.15, responsáveis pela análise dos Subitens 12.1, 12.2, 12.5, 12.13 e 12.15 do Relatório de nº 163/2020 (fls. 1219/1235), já expostas acima, sendo completamente sanadas as demais falhas.

Outrossim, ressalta que que tramita nesta Corte de Contas um Relatório de Auditoria Operacional, promovido com o objetivo de averiguar a eficiência, a eficácia, a efetividade e o grau de economicidade das ações da Atenção Básica do Fundo Municipal de Saúde de Telha, autuado sob o nº 010175/2018.

Posteriormente, os autos foram encaminhados à Coordenadora da 2ª CCI que, por meio do despacho (fls. 1470/1472), ratificou a conclusão expressa na Informação nº 137/2021, opinando pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalvas das ditas Contas Anuais, com fulcro no artigo 43, inciso II, da Lei Complementar nº 205/2011, em razão da permanência das irregularidades já elencadas, sugerindo, assim, que constem no Parecer Prévio as seguintes determinações para o atual prefeito do Município de Telha:

- 1) Atualização da legislação tributária estabelecendo critérios objetivos para isentar cidadãos de baixa renda, da cobrança dos impostos e taxas de sua competência, e cobrar de quem tem poder contributivo, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas;
- 2) Fazer o acompanhamento dos Restos a Pagar Não Processados, verificando se todos os estágios da despesa foram obedecidos, com a constatação se o material foi entregue e os serviços prestados, e caso tenham sido, que se obedeça a ordem cronológica de pagamentos, e fazer constar das Notas Explicativas o detalhamento deles por exercícios financeiros, e as razões por constarem ainda como saldos dos Demonstrativos Contábeis;
- 3) Quando da existência de valores registrados nas Consignações de Folha de Pagamento não recolhidas, por serem recursos de terceiros, que não foram repassados, deve constar Nota Explicativa com as razões do não recolhimento, bem como os saldos detalhados por rubrica;
- 4) Apresentar todos os documentos no processo de prestação de contas em conformidade com a Resolução TCE/SE – 222/2002, para que não haja ausência de relatórios, a exemplo do Parecer do Controle Interno, e;
- 5) Ter a Certidão de Regularidade Previdência em dia, pois a sua ausência prejudica o Município na obtenção de recursos em benefício de sua população.

O Ministério Público Especial, em parecer (fls. 1475/1479), diverge do entendimento da 2ª CCI, tendo em vista que, embora concorde que a maior parte das irregularidades apontadas no Relatório de Contas Anuais foi sanada, permanecendo aquelas dispostas na Informação Complementar, acrescenta que a falha atinente aos gastos com pessoal também persiste, diferentemente do indicado pela Coordenadoria oficiante no seu parecer conclusivo, em razão do patente excesso ao limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, atingindo o patamar de 64,28%, se manifestando, assim, pela emissão de Parecer Prévio pela_ rejeição das referidas Contas Anuais.

É o relatório.

VOTO

A prestação de contas é procedimento capaz de verificar a execução orçamentária e utilização adequada de bens e valores públicos, em conformidade com as normas legais e princípios constitucionais informadores da administração pública, sendo tal procedimento submetido à análise por órgãos de controle externo, atribuição conferida a esta Corte de Contas e às Casas Legislativas, em virtude de disposição constitucional.

O gestor deve se render aos princípios informadores da administração pública, bem como aos preceitos legais e regulamentares expedidos por esta Corte de Contas, com o desiderato de efetuar uma boa administração dos recursos públicos confiados.

Em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o gestor interessado fora citado para se manifestar acerca das falhas/irregularidades apontadas, apresentando resposta à citação, com alegações de defesa e anexando documentos, em perfeita consonância com o disposto no art. 5º, LV, da Constituição Federal do Brasil de 1988.

A 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, após análise da prestação de contas e das razões defensivas acostadas, pugnou pela Emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalvas das Contas Anuais *sub examine*, bem como determinações, sob o fundamento da permanência apenas das seguintes irregularidades/falhas:

- 1) Ineficiência da gestão municipal na arrecadação de receitas próprias, sendo apenas 2,01% em relação à receita líquida arrecadada, com destaque negativo para o IPTU, cujo valor arrecadado foi de R\$ 744,37, resultando no percentual apurado de 0,0% da arrecadação total;
- 2) Valores inscritos em Restos a Pagar não Processados, relativos aos exercícios de 2015, 2016 e 2017, em desacordo com parágrafo único do art. 68, do Decreto nº 93.872/1986;
- 3) Não recolhimento, no prazo, a quem de direito, dos valores totais retidos em folha de pagamento (consignado), durante o exercício, em especial no que diz respeito a consignação referente a “Consignações Saldo do Balanço 2012”;
- 4) Ausência do Parecer do Controle Interno, aprovando a regularidade das contas, em afronta ao que preconiza o art. 3º, alínea "c", item 2 da Resolução TC nº 222/2002, e;
- 5) Ausência da Certidão de Regularidade para com o Instituto Previdenciário, com validade até trinta e um de dezembro, estando, portanto, em desacordo com o que preconiza o art. 3º, alínea "c", item 40 da Resolução TC nº 222/2002.

As irregularidades registradas nos *itens 04 e 05* são de natureza formal, considerando que a não juntada dos referidos documentos, embora exigidos por lei, não causou um maior comprometimento na análise das contas, sendo essas falhas merecedoras tão somente de ressalvas.

De igual modo, quanto a ineficiência na arrecadação de receitas próprias, notadamente do IPTU (*item 01*), o Analista de Controle Externo não apresentou a devida contestação aos fatos alegados pelo interessado em sede de defesa, não trouxe, por exemplo, estudo da capacidade contributiva das pessoas, físicas e jurídicas, contribuintes do IPTU em Telha, também não fez contestação ao fato alegado pelo gestor que cerca de 99% da população do município seria isenta em pagar o citado tributo, não expôs dados e análise que atestem a responsabilidade do gestor pela omissão na cobrança de tributos no período indicado, ou seja, limitou-se a trazer fundamentos legais que não discorreram sobre os pontos alegados pelo ex-gestor, faltando materialidade às explicações da CCI, opinando, assim, pela ressalva neste apontamento e pelo acompanhamento deste item em contas futuras.

Quanto ao *Item 02*, referente aos valores inscritos em restos a pagar não processados, verificou-se uma diminuição dos mesmos no exercício de 2019, não havendo uma piora do quadro, estando seguramente entre a estabilidade e a melhora, constatando o comprometimento do gestor em quitar as obrigações que contraiu até o fim do seu mandato, não existindo, portanto, elementos para rejeitar as contas por este apontamento.

No tocante ao *Item 03*, que trata do não recolhimento, no prazo, a quem de direito, dos valores totais retidos em folha de pagamento (consignado), é importante destacar que, embora o gestor tenha a obrigação legal de repassar, no prazo legal, durante o exercício, os valores integrais retidos em folha de pagamento dos servidores (consignações) a qualquer título, não se trata de último ano de mandato, podendo tal despesa ser cumprida integralmente em exercício posterior, na forma prevista pelo art. 42, da LRF, tanto mais quando constatada a existência de crédito financeiro para o cumprimento da obrigação.

O Ministério Público de Contas, no entanto, pugna pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das Contas Anuais ora analisadas, sob a argumentação que, além das falhas apontadas pela 2ª CCI, a irregularidade relativa aos gastos com pessoal não foi sanada, diferentemente do apontado pelo órgão técnico, vislumbrada a exacerbação ao limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de 54%, chegando a atingir o total de 64,28%. Ademais, alega que seria necessária uma comprovação, por parte do gestor, que determinada parcela dos gastos com pessoal foi adimplida com recursos de Programas Federais, o que não teria ocorrido.

Vale destacar que, em 21/02/2019, esta Corte de Contas emitiu a *Resolução TC nº 320/2019*, definindo que os gastos custeados com recursos federais em programas de saúde e assistência social não seriam considerados

para fins de cômputo das despesas com pessoal dos municípios do Estado de Sergipe.

Assim, considerando que o interessado anexou (fl. 1342), um novo demonstrativo da despesa com pessoal, onde levou em conta o estabelecido na citada Resolução, a despesa total do Poder Executivo regrediu para o patamar de 53,00% da Receita Corrente Líquida, ou seja, dentro do limite legal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outrossim, não há que se falar em falta de comprovação do uso das referidas verbas federais para o pagamento de despesas com pessoal, tendo em vista que o SAGRES não traz os dados atualizados com base na nova Resolução e, destarte, não pode o gestor ser prejudicado pela omissão desta Corte de Contas, devendo o apontamento em questão ser excluído.

Além disso, mesmo que o entendimento fosse pela manutenção da dita irregularidade, não seria capaz de imprestabilizar as Contas ora analisadas, haja vista que é notório que os municípios brasileiros vêm passando por uma inegável queda de arrecadação, oriunda do período de recessão econômica que atinge nosso país e, desta forma, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe vem fazendo uso de adequada ponderação ao analisar situações fáticas similares as ora abordadas, decidindo pela relativização da norma aplicável à espécie, quando constatada situação na qual o Município, embora tenha que observar determinação normativa cogente de adequação financeira, não consegue promovê-la, em decorrência da inegável recessão econômica vivenciada no país.

Tal posicionamento decorre da verificação de que, em virtude do crescimento negativo da economia nos últimos anos, o gestor tem um prazo legalmente fixado para adequação das contas, nos termos do art. 66 da LRF, antes

do qual não pode ser punido, considerando-se, ainda, que o referido prazo é duplicado caso incida em período de crescimento do PIB inferior a um por cento.

Neste contexto e fundamentação, o próprio *Parquet Especial* tem opinado pela Aprovação das Contas com Ressalvas (*Pareceres nºs. 463/2019 e 1133/2019*, respectivamente *Processos TC nºs. 294/2015 e 1006/2016*, lavrados pelo diligente Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes). Segundo o opinamento citado, enquanto permanecer a situação econômica recessiva, esse prazo fica suspenso, como defende a doutrina fiscal mais rigorosa, sendo tal interpretação razoável, pois nessas circunstâncias a queda da receita, própria da recessão, impacta diretamente nos limites fixados na lei em termos de proporção, de modo alheio à culpabilidade do gestor. Por outro lado, as despesas legais obrigatórias não podem ser diminuídas indiscriminadamente, sob pena de interrupção de serviços públicos essenciais à população.

Desta forma, observadas as manifestações apresentadas pelos Órgãos técnicos deste Tribunal com a devida prudência, considerando que as irregularidades apontadas não têm o condão de imprestabilizar as presentes Contas Anuais, com supedâneo nos fundamentos já expostos, há de se concordar com o posicionamento final da Coordenadoria técnica, voto pela emissão de Parecer Prévio aprovando com Ressalvas a Prestação de Contas apresentada, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, devendo constar as determinações sugeridas pela 2ª CCI.

Isso posto, **DELIBERA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em **Sessão do Pleno**, realizada no dia 02/12/2021, por unanimidade de votos, **emitir Parecer Prévio pela APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Telha, exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. Flávio

Freire Dias, CPF nº 795.979.125-20, com fulcro no art. 43, II, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, **DETERMINANDO-SE** o envio de cópia do Parecer Prévio à atual área responsável pelo ente jurisdicionado, para acompanhamento na análise das Contas Anuais futuras e, bem assim, à origem para que adote as medidas administrativas necessárias para corrigir e evitar as irregularidades supracitadas bem como o cumprimento das recomendações propostas pelo órgão técnico deste Tribunal.