

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PROCESSO : TC 001081/2016
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Frei Paulo
ASSUNTO : 045 – Contas Anuais de Governo
INTERESSADO : José Arinaldo de Oliveira Filho
ADVOGADAS : Letícia Cabral Melo Sobral – OAB/SE nº 7.639
Jamille de Jesus Rodrigues – OAB/SE nº 8.879
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : José Sérgio Monte Alegre – Parecer Nº 050/2020
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3341 PLENO

EMENTA: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Frei Paulo. Exercício Financeiro de 2015. Falhas relativizadas. Emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas em apreço. Decisão unânime.

DELIBERAÇÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, delibera o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sua composição Plenária, sob a Presidência do Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, por unanimidade dos votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Frei Paulo, referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade de José Arinaldo de Oliveira Filho, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 16 de abril de 2020.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

Relatora

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Frei Paulo, referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade de José Arinaldo de Oliveira Filho.

Autuadas as informações e após a análise de toda documentação, a equipe técnica da 1ª CCI expediu Informação nº 331/2016 (fls. 971/999), na qual concluiu que as Contas foram apresentadas tempestivamente, porém apresentaram diversas irregularidades.

Informou, também, a inexistência de processo julgado ilegal pertinente ao exercício em exame.

Devidamente citado, o gestor apresentou alegações de defesa às fls. 1.013/1.034, pugnando pela Aprovação das Contas ou, com base no Princípio da Eventualidade, pela Aprovação com Ressalva, momento em que fez a juntada de documentos (fls. 1.035/1.091 e 1.098/1.100).

Após análise da defesa, a equipe técnica lançou a Informação Complementar nº 234/2016 (fls. 1.108/1.130), na qual detectou que permaneceram diversas irregularidades. Por fim, opinou pela emissão de Parecer Prévio pela Rejeição das Contas.

Instado a se manifestar, o ilustre representante do Ministério Público de Contas, o Procurador José Sérgio Monte Alegre, através do Parecer nº 821/2016, opinou pela iliquidez das Contas (fls. 1.135/1.136).

O Interessado apresentou nova defesa às fls. 1.149/1.158, rebatendo as irregularidades remanescentes, pugnando, ao final, pela Aprovação das Contas ou, em razão do Princípio da Eventualidade, pela Aprovação com Ressalva, momento em que acostou documentos (fls. 1.159/1.317).

Novamente com os autos, a 1ª CCI, após a análise da defesa e apresentação de novos documentos, apresentou o Parecer nº 148/2019 (1.328/1.339), no qual entendeu pela permanência de algumas irregularidades. Por fim, opinou pela Rejeição das Contas, com Recomendação.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3341

Intimado para apresentação das Alegações Finais, o Interessado apresentou nova defesa às fls. 1.345/1.350, pugnando pela Aprovação das Contas ou, em razão do Princípio da Eventualidade, pela Aprovação com Ressalva.

Instado a se manifestar, o ilustre representante do Ministério Público de Contas, o Procurador José Sérgio Monte Alegre, através do Parecer nº 1.292/2019, opinou pela Rejeição das Contas em apreço (fl. 1.356).

Ato contínuo, o órgão técnico oficiante emitiu o Parecer nº 02/2020 (fls. 1.360/1.367), o qual, após a análise das Alegações Finais, informou que permaneceram as seguintes irregularidades:

1. Divergências entre a LOA, os Demonstrativos contábeis e o valor das despesas com pessoal constante na Prestação de Contas e o que foi informado ao SISAP;
2. Ausência de documentos exigidos na Resolução TCE nº 222/2002;
3. Ausência de descrição das ações de eliminação da sonegação e cobrança da dívida ativa de forma robusta;
4. As despesas com obrigações patronais não foram corretamente calculadas e apropriadas;
5. Violação aos limites constitucionais relativos à despesa com pessoal.

Ao final, sugeriu a Rejeição das Contas ora analisadas.

Novamente com os autos, o representante do Ministério Público de Contas, o Procurador José Sérgio Monte Alegre, através do Parecer nº 050/2020, opinou pela Rejeição das Contas (fls. 1.371/1.372).

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

VOTO DA RELATORA

Primeiramente, destaco que o processo em tela se trata da análise das Contas de Governo, através da qual examina-se 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.

Da análise dos autos, conforme ressaltado pela Coordenadoria Técnica, foi possível observar que não houve realização de Inspeção no período em apreço, bem como que as Contas foram apresentadas dentro do prazo legal. Porém, o órgão técnico oficiante, após a análise das alegações de defesa, destacou a permanência das seguintes falhas, às quais passo a analisar:

Em relação a Ausência de descrição das ações de eliminação da sonegação e cobrança da dívida ativa de forma robusta, entendo que tais falhas devem ser apreciadas de forma conjunta, tendo em vista que estão interligadas entre si.

Neste sentido, aduziu o gestor que 2015 foi um ano difícil, de baixa arrecadação em todas as esferas de governo, porém o município de Frei Paulo conseguiu aumentar a sua arrecadação.

No entanto, verifico que a justificativa apresentada em sede de defesa não autoriza o Município a simplesmente deixar de arrecadar com competência suas receitas, pois o que está em pauta é uma obrigação constitucional do agente público municipal em cumprir sua função legal, sob pena de responder pela sua omissão.

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, afinal, uma melhor arrecadação tende a retornar em benefícios para a população em forma de melhores serviços públicos e infraestrutura urbana e rural.

Entretanto, a CCI oficiante informou que no Relatório firmado pelo Prefeito sobre a eliminação da sonegação, racionalização da arrecadação e cobrança da dívida ativa, a Prefeitura enumerou as providências tomadas ao longo do exercício, como a atualização de banco de dados, emissão de boletos bancários, treinamento de pessoal e divulgação de calendário de pagamento do IPTU, o que, no entendimento desta Relatora, demonstra a sua pretensão de incrementar a arrecadação.

Vale salientar, ainda, que consta no citado Relatório a informação de que houve um aumento na arrecadação dos tributos municipais quando, no exercício em exame, a arrecadação apresentou um acréscimo na ordem de 2,59% (dois vírgula cinquenta e nove por cento), de modo que entendo que a referida falha deve ser relativizada.

Quanto à irregularidade atinente à Violação aos limites constitucionais relativos à despesa com pessoal, à defesa do gestor alegou que o simples fato de ter ultrapassado os limites de gastos com pessoal não é, por si só, motivo para punição, visto que a LRF prevê uma possibilidade e define prazos para o reenquadramento de tal limite.

Pois bem. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF regulamenta, entre outros dispositivos constitucionais, o art. 169 da Constituição, 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."

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

Já em seu art. 20, inciso III, alínea “b”, a LRF prevê o limite de 54% (cinquenta e quatro por cento) para os gastos do Executivo municipal com despesas de pessoal, e aqui é onde reside o cerne da questão.

Da análise das Contas do Município de Frei Paulo, a equipe técnica apontou irregularidade relativa ao excesso de despesas com pessoal, informando que os gastos com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo atingiram 60,54% (sessenta vírgula cinquenta e quatro por cento) da Receita Corrente Líquida.

No entanto, vale salientar que o período analisado não se trata do último ano de mandato e que o descumprimento do limite com as despesas com pessoal somente se concretiza com a permanência do excesso após dois quadrimestres seguintes ou por não ter reduzido pelo menos um terço do percentual no primeiro quadrimestre, conforme previsão do art. 23 da LRF.

O art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal preceitua:

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.

Ademais, em consulta ao e-TCE, verifiquei que o Processo TC nº 009138/2017, referente ao exercício financeiro de 2016, ainda não foi julgado,

existindo a possibilidade de retorno ao limite legal, já que o exercício em apreço não se trata de último ano de mandato, conforme preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante disto, entendo que a referida irregularidade deve ser relativizada.

Em relação ao município ter deixado de contabilizar corretamente o recolhimento referente às Obrigações Patronais – INSS, repassando um valor A MENOR dessas contribuições, o ex-gestor alega que não compete a esta Corte fiscalizar tal recolhimento.

Porém, como bem analisou o órgão técnico, a fiscalização descrita na Lei Complementar nº 205/2011 abrange os registros contábeis em análise. O relatório técnico demonstrou irregularidades no tocante ao cálculo e apropriação das obrigações patronais, o que interfere substancialmente no percentual apurado do limite da despesa com pessoal.

Além disso, a análise técnica não determinou o recolhimento das obrigações, portanto, não invadiu a competência da Receita Federal do Brasil e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Entretanto, no caso dos autos, verifico que a falha se deu em virtude da incorreção na contabilização das obrigações patronais.

Importante destacar que o ato de deixar de repassar a contribuição previdenciária recolhida pode configurar o crime de apropriação indébita previdenciária, o que gera, em tese, um ato contrário aos princípios da administração pública (improbidade administrativa).

No entanto, entendo que a intenção do legislador ao editar a Lei Federal nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) foi a de impor a todos os agentes públicos o dever de pautar as suas condutas pelos princípios da Legalidade e da Moralidade, sob pena de sofrerem sanções pelos seus atos considerados ímprobos.

Desta forma, não se deve confundir meras irregularidades administrativas com as graves faltas funcionais de improbidade, sujeitas às sanções da citada Lei.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3341

Neste sentido, antes de imprestabilizar as Contas Anuais, quando a conduta atribuída ao gestor tiver sido motivada por razões alheias à sua vontade, necessário se faz a análise de cada caso em concreto.

Assim, no caso dos autos, entendo pela relativização da referida falha.

Por fim, constato que as demais irregularidades¹ são de natureza formal pois, ainda que dificultem o mister constitucional fiscalizatório desta Corte, as referidas falhas não são graves o suficiente para macular o período.

Além disso, ainda que tenha sido constatado a ausência de documentos exigidos na Resolução TCE nº 222/2002, verifico que tais documentos não eram essenciais para a análise das Contas ora apreciadas.

Ademais, a Lei Complementar nº 205/2011, em seu inciso II, do art. 43, preceitua que:

Art. 43. As contas serão julgadas:

I - (...)

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não acarrete danos ao Erário. (...)

Assim, ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nele estivesse transcrita, VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO COM RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Frei Paulo, referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade de José Arinaldo de Oliveira Filho.

Pela Aprovação com Ressalva. É como voto.

¹ - Divergências entre a LOA, os Demonstrativos contábeis e o valor das despesas com pessoal constante na Prestação de Contas e o que foi informado ao SISAP;
- Ausência de documentos exigidos na Resolução TCE nº 222/2002.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3341

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 050/2020, do *Parquet* de Contas;

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 Virtual Plenária, realizada no dia 16 de abril de 2020, através do link <https://tinyurl.com/stmw8sb>, por unanimidade de votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Frei Paulo, referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade de José Arinaldo de Oliveira Filho.

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro** – Presidente, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Vice-Presidente e Relatora, **Carlos Alberto Sobral de Souza** – Corregedor-Geral, **Carlos Pinna de Assis**, **Ulices de Andrade Filho**, **Flávio Conceição de Oliveira Neto** e **Maria Angélica Guimarães Marinho**, com a presença do Procurador-Geral **Luis Alberto Meneses**.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3341

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, através do link <https://tinyurl.com/stmw8sb>, Aracaju, em 07 DE MAIO DE 2020.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**
Presidente

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**
Relatora e Vice-Presidente

Conselheiro **CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA**
Corregedor-Geral

Conselheiro **CARLOS PINNA DE ASSIS**

Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**

Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**

Conselheiro Substituto **RAFAEL SOUSA FONSÊCA**

Conselheiro Substituto **FRANCISCO EVANILDO DE CARVALHO**

Fui presente:

LUIS ALBERTO MENESES
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas