

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PROCESSO : 007659/2019
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Maruim
ASSUNTO : 0045 – Contas Anuais de Governo
RESPONSÁVEL : Jeferson Santos de Santana
ADVOGADO : Não há
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : Luis Alberto Meneses – Parecer nº 245/2021
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3506 PLENO

EMENTA: Contas Anuais de Governo. Prefeitura Municipal de Maruim. Exercício Financeiro de 2018. Falhas formais. Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas. 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 Maruim, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade de Jeferson Santos de Santana, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 07 de outubro de 2021.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

Relatora

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Maruim, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade de Jeferson Santos de Santana (fls. 2/898).

Autuadas as informações, a equipe técnica da 1ª CCI expediu o Parecer nº 218/2020, no qual constatou a existência de algumas irregularidades (fls. 945/967).

À fl. 971, expediu-se o mandado de citação nº 72/2020. Diante da ausência de resposta do gestor, expediu-se novo mandado às fls. 972 (mandado de citação nº 148/2020). Por fim, publicou-se o edital de citação nº 262/2020, às fls. 973/974.

O gestor apresentou resposta com juntada de documentos às fls. 975/1117.

Com o retorno dos autos à 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, observa-se às fls. 1138/1167 o Parecer nº 675/2020, opinando pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas diante da permanência das seguintes falhas e irregularidades:

1. Déficit financeiro no exercício equivalente a um montante de R\$ 2.484.911,30 (dois milhões, quatrocentos e oitenta e quatro mil, novecentos e onze reais e trinta centavos), ou seja, que para cada R\$ 1,00 (um real) de Obrigações, tem R\$ 0,63 (sessenta e três centavos), demonstrando que o ente público possuía, em 31/12/2018, lastro financeiro insuficiente para honrar suas obrigações de curto prazo, estando, portanto em desacordo com o art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/00 e art. 48, alínea “b”, da Lei Federal nº 4.320/64;

2. Ausência de encaminhamento do Inventário do Almojarifado – Material de Consumo – Anexo VI da Resolução TC nº 160/92;

3. Déficit financeiro em 2018 no valor de R\$ 4.806.058,31 (quatro milhões, oitocentos e seis mil, cinquenta e oito reais e trinta e um centavos), não possuindo, portanto, lastro financeiro suficiente para honrar seus compromissos a curto prazo, contrariando, o disposto no art. 1º, da Lei Complementar nº 101/2000;

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3506

4. Divergência apresentada no valor registado no Balanço Patrimonial – Ativo Não Circulante – Créditos a longo prazo no exercício de 2018, consta registro no valor de R\$ 1.107.745,48 (um milhão, cento e sete mil, setecentos e quarenta e cinco reais e quarenta e oito centavos), já no demonstrativo dos 50 maiores devedores o valor de R\$ 198.092,12 (cento e noventa e oito mil, noventa e dois reais e doze centavos);

5. Baixo registro de devedores na Dívida Ativa do Município e consequente baixa arrecadação, podendo gerar no futuro prescrição de dívidas, ou seja, ausência de controle e/ou sistema de cobrança da dívida ativa, conforme estabelece o art. 2º, da Lei Federal nº 6.830/1980 e descumprimento do estabelecido pelo art. 11, da Lei Complementar nº 101/2000;

6. Despesa com pessoal no valor de R\$ 36.278.035,42 (trinta e seis milhões, duzentos e setenta e oito mil, trinta e cinco reais e quarenta e dois centavos), representando, em termos percentuais, a 60,28% da Receita Corrente Líquida, estando, portanto, acima do limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF que estabelece um percentual máximo de gasto de 54,00% em relação à Receita Corrente Líquida;

7. Gastos pelo Ente com pessoal atingiram em termos percentuais 62,89% da Receita Corrente Líquida, descumprimento dos preceitos contidos no inciso III do art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000;

8. Descumprimento do dever de se reenquadrar nos preceitos determinados pelo art. 23, da LRF, conforme o qual, se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão, ultrapassar os limites definidos no art. 20, 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;

9. Ausência de realização e contabilização de despesas relativas a Obrigações Patronais – INSS, infringindo o Regime de Competência e os arts. 35, 90 a 93, da Lei Federal nº 4.320/64 e o art. 50, da Lei Complementar nº 101/2000;



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3506

10. Ausência do Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB confirmando a exatidão do demonstrativo e manifestação favorável à sua aprovação contendo assinatura de todos os membros do Conselho, conforme dispõe o preceito legal contido no art. 37, da Resolução TC nº 243/2007;

11. Ausência do Relatório de Gestão, juntamente com a do parecer conclusivo do Conselho de Saúde e da ata da sessão que o aprovou, a que se refere o art. 36, §1º, da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012;

12. Ausência da Programação anual do Plano de Saúde, acompanhada da ata da sessão do Conselho de Saúde que a aprovou, a que se refere o art. 36, §2º, da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

À fl. 1171, foi emitida intimação ao gestor responsável, para, querendo, se manifestar defensivamente acerca da conclusão do órgão técnico. O gestor apresentou nova defesa às fls. 1173/1215.

Após análise da manifestação apresentada, a 1ª CCI expediu o Parecer nº 805/2020, às fls. 1220/1233, em que manteve os apontamentos supracitados.

Encaminhado os autos ao Ministério Público de Contas, o *douto* Procurador Luis Alberto Meneses, exarou o Parecer nº 245/2021 (fls. 1238/1244), opinando conclusivamente pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas em tela.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

VOTO DA RELATORA

O processo em tela se trata 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.

Com isso, a atuação desta Casa não deve se restringir 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.

Antes de iniciar a análise processual propriamente dita, insta salientar que diante do saneamento dos apontamentos elencados pela CCI Oficiante atinente à Paulo Gomes de Carvalho Júnior, na qualidade de Secretário de Controle Interno e José Valmir dos Passos, na qualidade de responsável contábil, determino a exclusão destes do rol de responsáveis.

Passo, então, à inquirição das Contas, iniciando pelas irregularidades.

1. Déficit financeiro no exercício equivalente a um montante de R\$ 2.484.911,30 (dois milhões, quatrocentos e oitenta e quatro mil, novecentos e onze reais e trinta centavos), ou seja, que para cada R\$ 1,00 (um real) de Obrigações, tem R\$ 0,63 (sessenta e três centavos), demonstrando que o ente público possuía, em 31/12/2018, lastro financeiro insuficiente para honrar suas obrigações de curto prazo.

3. Déficit financeiro em 2018 no valor de R\$ 4.806.058,31 (quatro milhões, oitocentos e seis mil, cinquenta e oito reais e trinta e um centavos), não possuindo, portanto, lastro financeiro suficiente para honrar seus compromissos a curto prazo.



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3506

Quanto aos presentes apontamentos, a CCI utiliza o mesmo termo “déficit financeiro” para nomear situações distintas. O primeiro apontamento refere-se à comparação entre ativo e passivo financeiro com base nas informações do Balanço Patrimonial (fls. 76/77). Já o segundo diz respeito à disponibilidade financeira ao fim do exercício ante as obrigações de curto prazo.

A falta de clareza na classificação dos apontamentos prejudica o exercício do contraditório e ampla defesa, de modo que o gestor apresentou argumentação idêntica para ambos os apontamentos.

O gestor alegou que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 42, afirma ser vedado contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente nos últimos dois quadrimestres do mandato, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa. Assim, estar-se-ia diante de exercício relativo ao segundo ano de mandato, de sorte que ainda que tenha havido algum desequilíbrio administrativo-financeiro, este não teria o condão de macular as Contas Anuais, uma vez que as despesas não foram contraídas dentro dos dois últimos quadrimestres do mandato.

Pois bem, é descabida essa interpretação do art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal norma não se trata de uma autorização à gestão desequilibrada no demais exercícios financeiros que não sejam último ano de mandato. A Lei deve ser interpretada sistematicamente e não apenas artigos isolados. Assim, a LRF normatiza no sentido da gestão equilibrada e programação financeira.

Dito isto, apesar das ressalvas feitas aos argumentos defensivos do gestor, acompanho o Procurador de Contas na afirmação de que este Tribunal tem decidido que, salvo demonstração clara de irresponsabilidade fiscal, déficit financeiro fora da vedação contida no art. 42, não é motivo para rejeição das contas.

Nesse sentido, a Coordenadoria Técnica registrou no relatório preliminar à fl. 950 que *“a análise sistemática da diminuição do déficit em relação ao exercício de*

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3506

2017 evidenciou uma melhora das finanças do Município”. Sendo assim, entendo que ao presente apontamento basta a ressalva e acompanhamento contínuo.

Baixo registro de devedores na Dívida Ativa do Município e consequente baixa arrecadação, podendo gerar no futuro prescrição de dívidas, ou seja, ausência de controle e/ou sistema de cobrança da dívida ativa.

A CCI observou que consta nos autos, à fl. 91, Demonstrativo das Variações Patrimoniais Qualitativa – Desincorporação de Ativo – Dívida Ativa Recebida, sem registro de recebimentos de recursos financeiros.

Por outro lado, consta nos autos, às fls. 335/337, registro com detalhamento dos 50 maiores devedores de 2018, totalizando um valor de R\$ 198.092,12 (cento e noventa e oito mil, noventa e dois reais e doze centavos) e, à fl. 10, Relatório assinado pelo Secretário de Finanças referente às medidas de natureza administrativa objetivando racionalizar a arrecadação e evitar a sonegação.

Assim, a CCI concluiu que não existe controle e acompanhamento da Dívida Ativa do Município, tampouco os esforços para cobrá-la têm sido suficientes.

Em sua defesa, o gestor alegou dificuldades de arrecadação em razão da situação de pobreza da população.

A defesa do gestor não merece guarida, visto que não logrou êxito em justificar a baixa arrecadação. Sendo assim, o apontamento deve ser mantido, mas acompanho o Ministério Público de Contas no sentido de que a presente irregularidade não é capaz, *per se*, de imprestabilizar as Contas, sendo suficiente a ressalva e o acompanhamento em Contas futuras.

Quanto ao apontamento atinente à **ausência de realização e contabilização de despesas relativas a Obrigações Patronais – INSS**, no valor de R\$ 5.093.562,51 (cinco milhões, noventa e três mil, quinhentos e sessenta e dois reais e cinquenta e um centavos), trago para análise alguns pontos ressaltados pelo ilustre Procurador oficiante que discordou do cálculo apresentado pela 1ª CCI, visto que a Coordenadoria Técnica não pode aplicar o percentual sobre o total da despesa com

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3506

pessoal sem os encargos sociais, pois há verbas nela contidas que são eventuais e/ou indenizatórias, não incidindo, portanto, a contribuição previdenciária.

Ademais, afirmou, ainda, que somente o auditor fiscal, mediante procedimento administrativo-fiscal, tem competência legal para verificar a ocorrência do fato gerador, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, assim, constituir o crédito tributário. Assim, concluiu o representante do Ministério Público de Contas que se deve haver apenas representação à Receita Federal.

Observo que os argumentos trazidos pelo *Parquet* no processo acima merecem guarida. Em que pese a CCI tenha observado suposta omissão na contabilização das obrigações patronais, tratam-se apenas de indícios, vez que a Coordenadoria não tem acesso à documentação necessária para chegar à certeza de tal afirmação.

O “indício” está no campo da incerteza, não podendo, portanto, ser capaz de sustentar uma irregularidade no âmbito do processo de Contas.

Sendo assim, acompanho o entendimento exposto acima e desconsidero o presente apontamento.

Porém, considerando que os encargos patronais contabilizados corresponderam a R\$ 2.506.242,39 (item “c” da tabela), ou seja, apenas 6,92% da base de cálculo estimada pela CCI, de fato há indícios de não contabilização da obrigação patronal, de modo que mantenho a representação à Receita Federal para apuração (Lei Federal nº 11.457/2007).

Quanto aos apontamentos referentes às **despesas com pessoal**, foram constatadas as seguintes falhas/irregularidades:

Despesa com pessoal no valor de R\$ 36.278.035,42 (trinta e seis milhões, duzentos e setenta e oito mil, trinta e cinco reais e quarenta e dois centavos), representando em termos percentuais a 60,28% da Receita Corrente Líquida, estando, portanto, acima do limite estabelecido no art. 20, inciso III,

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3506

alínea “b” da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF que estabelece um percentual máximo de gasto de 54,00% em relação à Receita Corrente Líquida.

Gastos pelo Ente com pessoal atingiram em termos percentuais 62,89% da Receita Corrente Líquida, descumprimento dos preceitos contidos no inciso III do art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000.

Com relação a matéria, alegou o gestor, em sua defesa, as dificuldades que vem sendo enfrentadas pela grande maioria dos Estados e Municípios brasileiros, diante da forte crise que impera no país e que faz cair a cada mês a receita dos entes públicos.

Atrelado a isso, ressaltou o crescimento vegetativo da folha de pagamento, na maioria das vezes muito superior ao comportamento da receita, de modo que, mesmo com a adoção das medidas, a folha de servidores efetivos, principalmente do magistério público, compromete e muito, o limite de gastos com pessoal, estabelecido pela LRF.

Pois bem, inicialmente é importante ressaltar que a CCI incluiu nesses cálculos de despesa com pessoal o valor relativo aos encargos patronais previdenciários que não teriam sido recolhidos (R\$ 5.093.562,51 – cinco milhões, noventa e três mil, quinhentos e sessenta e dois reais e cinquenta e um centavos), em consonância ao apontamento anterior.

Porém, conforme fundamentado anteriormente, o apontamento relativo ao recolhimento a menor trata-se de indício, não possuindo certeza suficiente para reverberar no cálculo da despesa com pessoal.

Nesse sentido, a despesa total com pessoal do Poder Executivo apresentada pela CCI foi de R\$ 36.278.035,42 (trinta e seis milhões, duzentos e setenta e oito mil, trinta e cinco reais e quarenta e dois centavos) que diminuída do valor estimativo de R\$ 5.093.562,51 (cinco milhões, noventa e três mil, quinhentos e sessenta e dois reais e cinquenta e um centavos) resulta em R\$ 31.184.472,91 (trinta

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3506

e um milhões, cento e oitenta e quatro mil, quatrocentos e setenta e dois reais e noventa e um centavos).

Considerando este último valor, a razão da despesa com pessoal e receita corrente líquida o Poder Executivo, em percentagem, foi de 51,81%.do Poder Legislativo foi de 2,61% (tabela à fl. 1156), e a do Município ficou em 54,42%, ou seja, dentro dos limites legais.

Nesse sentido acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas de que o apontamento deve ser sanado.

Os demais apontamentos se referem a falhas formais relativas a apresentação de documentos que não são capazes de macular as Contas.

Deste modo, ante toda a fundamentação apresentada, acompanho o Ministério Público de Contas e VOTO pela EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO recomendando a APROVAÇÃO COM RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Maruim, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade de Jeferson Santos de Santana, RECOMENDANDO que o atual e futuros gestores:

1. Diante das deficiências de controle apresentadas neste Relatório, aprimorem a gestão da Administração Pública, através da estruturação de um sistema de controle interno, exercendo e executando suas atribuições definidas pelo art. 74, da Constituição Federal, art. 72, da Constituição do Estado de Sergipe e pela Resolução TC nº 206/2001, alterada pela Resolução TC nº 226/2004;

2. Adotem medidas administrativas e legislativas necessárias à organização do processo administrativo de controle e cobrança da dívida ativa, conforme estabelece o art. 2º da Lei Federal nº 6.830/1980 e descumprimento do estabelecido pelo art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº 3506

Represente-se a Delegacia da Receita Federal, para que tome conhecimento dos fatos apurados quanto às retenções referentes às Obrigações Patronais.

Pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas. 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 245/2021, 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 Plenária, realizada no dia 07 de outubro de 2021, por unanimidade de votos, pela EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO recomendando a APROVAÇÃO com RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Maruim, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade de Jeferson Santos de Santana, RECOMENDANDO que o atual e futuros gestores:



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº **3506**

1. Diante das deficiências de controle apresentadas neste Relatório, aprimorem a gestão da Administração Pública, através da estruturação de um sistema de controle interno, exercendo e executando suas atribuições definidas pelo art. 74, da Constituição Federal, art. 72, da Constituição do Estado de Sergipe e pela Resolução TC nº 206/2001, alterada pela Resolução TC nº 226/2004;

2. Adotem medidas administrativas e legislativas necessárias à organização do processo administrativo de controle e cobrança da dívida ativa, conforme estabelece o art. 2º da Lei Federal nº. 6.830/1980 e descumprimento do estabelecido pelo art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000.

Represente-se a Delegacia da Receita Federal, para que tome conhecimento dos fatos apurados quanto às retenções referentes às Obrigações Patronais;

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

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju em, 28 de outubro de 2021.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº **3506**

Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**
Presidente

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

Conselheiro **CARLOS PINNA DE ASSIS**
Corregedor-Geral

Conselheiro **FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO**

Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**

Conselheiro Substituto **ALEXANDRE LESSA LIMA**

FUI PRESENTE:

LUIS ALBERTO MENESES
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas