

PROCESSO TC : 001371/2014
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Nossa Senhora de Lourdes
NATUREZA : 45 – Contas Anuais de Governo - 2013
INTERESSADO : Fábio Silva Andrade
PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 739/2020
RELATOR : Cons. Luis Alberto Meneses

PARECER PRÉVIO TC - 3548 - PLENO

EMENTA: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora de Lourdes, exercício financeiro de 2013, sob responsabilidade do Sr. Fábio Silva Andrade. 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, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Maria Angélica Guimarães Marinho e Alexandre Lessa Lima (Conselheiro Substituto), 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 31/3/2022, sob a Presidência do Conselheiro Flavio Conceição de Oliveira Neto, por unanimidade dos votos, EMITIR Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora de Lourdes, relativas ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Sr. Fábio Silva Andrade, CPF nº 653.790.805-10, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE



PROCESSO TC 001371/2014 PARECER PRÉVIO Nº 3548 PLENO

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, Aracaju, em 28 de abril de 2022.

FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO
Conselheiro Presidente

Luis Alberto Meneses
Conselheiro Relator

MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO
Conselheira e Corregedora-Geral

CARLOS PINNA DE ASSIS
Conselheiro

LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO
Conselheiro

SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS
Conselheira

RAFAEL SOUSA FONSÊCA
Conselheiro Substituto

FUI PRESENTE:

JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO
Procurador do Ministério Público Especial de Contas

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação das Contas Anuais de Governo do Município de Nossa Senhora de Lourdes, relativas ao exercício financeiro de 2013, sob a responsabilidade do Sr. Fábio Silva Andrade, CPF nº 653.790.805-10, apresentada tempestivamente em 30/04/2014, na forma estabelecida pelo art. 47, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011.

A Coordenadoria Técnica, em relatório de contas anuais (fls. 563/576), constatou, após consulta ao SCPP/TC (fl. 562), que não foi encontrado nenhum processo julgado ilegal referente ao período em análise, bem como não houve a realização de inspeção na Prefeitura Municipal de Nossa Senhora de Lourdes naquele exercício. Outrossim, anotou diversas irregularidades, dispostas no item 12, sugerindo a citação do interessado, para que apresentasse esclarecimentos acerca das falhas abaixo destacadas:

- **12.1 – Conforme apontado no subitem 4.1.1.2,** verificamos que o valor informado no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada referente à arrecadação do IRRF, no valor de R\$ 147.581,10 (fl. 68), encontra-se divergente do que consta no Sisap/Auditor, que corresponde ao valor de R\$ 147.500,86 (fls. 539/543), ocasionando, com isso, uma diferença de R\$ 80,24. Constatamos que tal diferença também ocorre no Relatório de Controle Interno (fls. 7/10);
- **12.2 - Conforme apontado no subitem 4.2.1.1,** analisando a tabela da despesa Autorizada x Realizada, detectamos uma divergência no total da despesa autorizada no valor de R\$ 1.000,00, uma vez que o total do Comparativo da Despesa Orçada com a Realizada é de R\$ 13.081.029,37 (fl. 101) e o total da despesa autorizada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária foi apresentado no valor de R\$ 13.080.029,37 (fl. 516);
- **12.3 - Conforme apontado no subitem 4.2.1.2,** de acordo com o Balanço Orçamentário (fl. 102), o total das despesas realizadas apresentou o valor de R\$ 11.855.419,29, no entanto, no relatório do controle interno (fls. 7/10), foi informado o valor total de R\$ 11.277.459,06;
- **12.4 - Conforme apontado no subitem 4.2.2, alínea “c”,** o total inscrito em Restos a Pagar processados e não processados pertinentes a exercícios anteriores, no montante de R\$ 1.493.883,57, requer do gestor esclarecimento desta situação, uma vez que permaneceu até o exercício em análise, sem apresentar baixa ou cancelamento;

- **12.5 - Conforme apontado no subitem 5.1.2,** verificamos o montante das disponibilidades finais apresentadas no Balanço Financeiro com os extratos bancários (fls. 183/246) e constatamos que o processo não apresenta o extrato de todas as contas, de maneira que requer esclarecimentos do gestor acerca desta situação;
- **12.6 - Conforme apontado no subitem 5.2.1.1,** o valor referente às entradas de material permanente, no valor de R\$ 1.368.624,00 (fl. 140), não corresponde ao apresentado na Demonstração das Variações Patrimoniais (fl. 109), no valor de R\$ 1.569.166,92, diante de tais dados, solicitamos a elucidação de tais informações;
- **12.7 – Conforme apontado no subitem 6.1.2,** o Demonstrativo encontra-se divergente do Relatório da Receita Corrente Líquida apresentado no Sisap/Auditor (fls. 544/545), cujo valor corresponde a R\$ 13.375.450,85, de modo que solicitamos esclarecimentos acerca desta situação ao gestor;
- **12.8 – Conforme apontado no subitem 6.3.1.,** de acordo com o RGF apresentado na prestação de contas em apreço (fl. 510), observamos que os gastos com pessoal do Poder Executivo, no exercício de 2013, atingiram 55,60 % da receita corrente líquida no valor de R\$ 11.857.313,88, e do Legislativo 3,32 %, totalizando 58,92 % no Município, não estando em consonância com os arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00 que determinam que o percentual máximo para as despesas de pessoal do poder executivo é de 54%, de modo que solicitamos do gestor esclarecimentos sobre esta situação;
- **12.9 – Conforme apontado no subitem 6.4.1 e 6.9.1,** o gestor municipal não apresentou medidas para o cumprimento dos limites estabelecidos para as despesas de pessoal, de modo que solicitamos esclarecimentos ao gestor em relação à situação apontada;
- **12.10 – Conforme apontado no subitem 7.1.1,** de acordo com o Demonstrativo da Aplicação dos Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, (fls.118/120), durante o exercício de 2013, foram aplicados recursos da ordem de R\$ 3.103.775,21, correspondente a 35,35% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência na ordem de R\$ 8.779.435,92, de acordo com o disposto no art. 212 e 218 das Constituições Federal e Estadual, respectivamente; no entanto, ao ser comparado com o Sisap (fls. 547/549), tais valores não coincidem, sendo o total aplicado no valor de R\$ 2.607.848,68,

correspondente a 29,70% da receita resultante de impostos. Tal situação contraria o que determina a Lei Complementar nº 205, art. 93, § 6º, V. Diante desta situação, solicitamos esclarecimentos ao gestor acerca da situação apresentada;

- **12.11 – Conforme apontado no subitem 7.1.2**, de acordo com o Demonstrativo de Aplicação dos Recursos do FUNDEB (fls. 121/122), durante o exercício de 2013, foram transferidos recursos no montante de R\$ 2.555.244,25, sendo gastos com a remuneração dos profissionais do magistério o valor de R\$ 2.231.829,99, correspondente a 87,34%, em conformidade com o art. 7º da Lei nº 9.424/96 que determina a aplicação mínima de 60%; porém, ao ser cotejado com o Sisap (fls. 550/551), tais valores não coincidem, sendo o total dos gastos aplicados no valor de R\$ 2.069.735,52, correspondente a 81,00% da receita resultante de impostos. Tal situação fere a Lei Complementar nº 205, art. 93, § 6º, V; diante desta situação, solicitamos esclarecimentos ao gestor acerca da situação apresentada;

- **12.12 – Conforme apontado no subitem 7.2**, no decorrer do exercício de 2013, a Prefeitura efetuou gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde no total de R\$ 1.459.470,99 (fl. 124), correspondente a 16,62% da Receita Líquida de Impostos e Transferências que foi de R\$ 8.779.435,92, atendendo o art. 13, parágrafo 2º da Resolução TCE/SE nº 215/2002, conforme demonstrativo à fl. 124; todavia, ao ser confrontado com o Sisap (fls. 552/555), tais valores não coincidem, sendo o total dos gastos aplicados no valor de R\$ 1.574.277,74, correspondente a 17,93% da receita resultante de impostos. Tal situação fere a Lei Complementar nº 205, art. 93, § 6º, V; diante desta situação, solicitamos esclarecimentos ao gestor acerca da situação apresentada;

- **12.13 – Conforme apontado no subitem 8.1**, a Prefeitura Municipal de Nossa Senhora de Lourdes repassou para a Câmara Municipal, no exercício de 2013, o montante de R\$ 582.343,32 (fl. 103), excedendo o limite constitucional determinado no caput do artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal de 1988 que nesse caso estabelece o valor de R\$ 575.021,50 (fls. 556/557); verificamos no Sisap e constatamos que esses repasses não foram inseridos no sistema. Assim sendo, requeremos a elucidação para tais inconsistências, pois as mesmas são consideradas faltas graves, de acordo com a Lei Complementar nº 205/2011, Art. 93, § 6º, V;

- **12.14 – Conforme apontado no subitem 11.4**, não consta, no presente processo, a Declaração de Rendimentos e

Bens, afirmando que o Sr. Fábio Silva Andrade está em dia com a exigência da apresentação da Declaração de Rendimentos e Bens referente ao exercício de 2013, descumprindo, assim, o que determina o art. 8º da Resolução TC-167/94.

Promovida a citação do Sr. Fábio Silva Andrade (fl. 580), este apresentou defesa tempestiva (fls. 582/591), onde não arguiu qualquer preliminar, somente apresentando questões meritórias e colacionando documentos (fls. 592/604), para, ao final, requerer o julgamento pela regularidade e legalidade das contas anuais em questão, com o conseqüente arquivamento dos autos.

A analista da Coordenadoria Técnica, em informação complementar (fls. 606/612), após analisar as razões de defesa e os documentos acostados, opinou, nos termos do art. 43, inciso III, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, pela irregularidade das Contas Anuais *sub examine*, tendo em vista que persistiram as irregularidades percorridas nos subitens 2.1 a 2.13, responsáveis pela análise dos subitens 12.1 a 12.13 do Relatório (fls. 563/576).

A Coordenadora Técnica, em despacho motivado (fls. 613/616), ratificou a conclusão expressa na informação supracitada e propôs as seguintes determinações para o atual prefeito do Município de Nossa Senhora de Lourdes:

- 1)** Melhorar o acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira do Poder Executivo de Nossa Senhora de Lourdes, evitando-se o pagamento de fornecedores sem observar a ordem cronológica, e não fazer a rolagem do seu Passivo para o exercício financeiro seguinte, pois compromete a capacidade de investimento do Município;
- 2)** Fazer o acompanhamento mês a mês dos Gastos de Pessoal, e evitar a contratação de comissionados e terceirizados desnecessários, e só nomear para os cargos em comissão, os que estão relacionados aos de chefia e assessoramento, observando as reais condições financeiras do Município;
- 3)** Acompanhar mensalmente os repasses para o Poder Legislativo Municipal, para que não haja, ao final do exercício financeiro, o descumprimento da Constituição Federal, no seu artigo 29-A, parágrafo § 2º, inciso I;
- 4)** Quando do envio da Prestação de Contas, realizar a conferência das Demonstrações Contábeis, conciliando com os relatórios analíticos que fazem parte do processo, e;
- 5)** Melhorar muito as informações prestadas aos Sistemas do TCE/SE, pois das 13 (treze) irregularidades relacionadas, 6 (seis) foram relacionadas aos dados constantes deste

processo e os que foram informados pela Prefeitura no Sistema do TCE.

Com vista dos autos, o Ministério Público Especial, em parecer (fls. 618/623), opinou pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas, com fulcro no artigo 43, III, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, em face da manutenção de todas as irregularidades de natureza moderada e grave, apontadas na informação da 2ª CCI.

É o relatório.

VOTO

A 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção e o *Parquet* Especial, após análise da prestação de contas e das razões defensivas acostadas, pugnaram pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas Anuais ora analisadas, bem como determinações, sob o fundamento da permanência das irregularidades relatadas no item 12, com exceção do item 12.14, do Relatório de Contas Anuais.

As irregularidades, registradas nos itens 12.1, 12.7, 12.10, 12.11 e 12.12, referem-se a divergências de dados entre documentos constantes nesta prestação de contas e o SISAP/Auditor. Na defesa, alegou o gestor (fl. 585) que, sempre que houver esse tipo de divergência, devem prevalecer as informações constantes nas presentes contas (Balanço, princípio da verdade material). De outro lado, é sabido que o SISAP/Auditor foi descontinuado e, quando em funcionamento, não permitia alteração de dados pelos jurisdicionados, impossibilitando a correção de erros materiais. Assim, com as vênias de estilo, sou pela exclusão destes apontamentos, pois a irregularidade foi sanada pelo interessado que não teria meios para corrigir os dados constantes no SISAP/Auditor, ainda que este sistema estivesse operacional.

As irregularidades, apontadas nos itens 12.2, 12.3 e 12.6, referem-se a divergências de dados entre demonstrativos e/ou documentos das Contas Anuais analisadas. No item 12.2, divergência de R\$ 1.000,00 entre o valor constante no total do Comparativo da Despesa Orçada com a Realizada, R\$ 13.081.029,37 (fl. 101), e o total da despesa autorizada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, R\$ 13.080.029,37 (fl. 516), o gestor alegou (fl. 585) erro de digitação do RREO. No item 12.3, divergência no total das despesas realizadas entre o Balanço Orçamentário (fl. 102) e o relatório do controle interno (fls. 7/10), o gestor reiterou a alegação de erro de digitação no citado relatório. No item 12.6, divergência no valor das entradas de material permanente entre o relatório (fl. 140) e a Demonstração das Variações Patrimoniais (fl. 109), o gestor não apresentou defesa específica, mas

vale o alegado nos itens anteriores, ou seja, deve prevalecer o contido no Demonstrativo Contábil. Assim, acompanho a 2ª CCI e o *Parquet* de Contas, pois se trata de irregularidades formais, de simples erros materiais de natureza contábil, merecedores apenas de ressalvas.

Quanto à irregularidade anotada no item 12.4, Restos a Pagar processados e não processados, pertinentes a exercícios anteriores, que permaneceram até o exercício em análise, sem apresentar baixa ou cancelamento, alegou o responsável pelas contas (fl. 586): que, ao assumir a gestão municipal, encontrou a referida dívida de exercícios anteriores inscrita em restos a pagar; que aguarda o prazo prescricional de cinco anos para cancelar as referidas inscrições de dívidas. A Coordenadoria Técnica não trouxe maiores elementos de convicção para responsabilizar o gestor. Assim, considerando a ausência de materialidade, sou pela ressalva e acompanhamento em contas futuras.

Quanto ao apontamento do item 12.5, ausência de alguns extratos bancários, o gestor alegou (fl. 587) que, na relação bancária apresentada, constam também contas dos Fundos de Saúde e de Assistência Social, para a devida consolidação das contas do Poder Executivo. A 2ª CCI manteve a irregularidade, pois os extratos não foram apresentados. Na falta de maiores evidências, trata-se de irregularidade formal, incapaz de macular as presentes contas.

Quanto às irregularidades atinentes aos gastos com pessoal, itens 12.8 e 12.9, realmente ocorreu uma pequena exacerbação do limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, 54%, atingindo o valor de 55,60% da Receita Corrente Líquida – RCL. Impende observar, todavia, que a responsabilidade do gestor não decorre automaticamente de o limite com despesa de pessoal ter sido superado, mas sim de não ter adotado as medidas previstas no art. 23 da LRF ou de ter realizado as medidas vedadas no art. 22 do mesmo diploma legal.

Ademais, imperioso observar que, os municípios vinham passando por uma inegável queda de arrecadação, oriunda do período de recessão econômica que atingiu nosso país, notadamente no período compreendido entre os anos de 2014 e 2017.

Neste contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe vem fazendo uso de adequada ponderação ao analisar situações fáticas similares às ora abordadas e decidido 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 então vivenciada no país.

Tal posicionamento decorre da verificação de que, em virtude do crescimento negativo da economia naquele intervalo, 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, exatamente como ocorreu no exercício seguinte ao ora analisado. Este Tribunal tem decidido, inclusive com fundamento em pareceres do douto Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes (Processos TC 000294/2015 e TC 001006/2016), oficiante neste processo, que, enquanto permanecer a conjuntura econômica recessiva, esse prazo para adequação dos gastos com pessoal 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, 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. Ressalte-se que a ilustrada Coordenadoria Técnica não apontou a adoção pelo gestor, no período, de qualquer conduta vedada (art. 22 da LRF). Assim, com as vênias de estilo, sou pela exclusão da culpabilidade do gestor quanto a este apontamento, sendo que esta exclusão não significa o afastamento das restrições em matéria de despesa com pessoal durante o período recessivo, conforme prevê o art. 22 da LRF, impondo-se determinações corretivas, se for o caso, para a gestão atual.

Quanto ao repasse a maior do duodécimo à Câmara Municipal, item 12.13, com as vênias de estilo, tenho entendimento que se contrapõe ao manifestado pela ilustrada Coordenadoria Técnica e pelo douto Ministério Público Especial. Senão, vejamos. A 2ª CCI apontou que a Prefeitura repassou o montante de R\$ 582.343,32 (fl. 103), excedendo o limite constitucional determinado no art. 29-A, I, da Constituição Federal, que nesse caso estabelece o valor de R\$ 575.021,50 (fls. 556/557). Compulsando os autos, pode-se perceber que a base de cálculo para a Aplicação dos Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e para as Ações e Serviços Públicos de Saúde foi de R\$ 8.779.435,92 (fls. 547 e 553, respectivamente). Já a base de cálculo para o repasse do duodécimo foi de R\$ 8.214.592,87 (fl. 556). A 2ª CCI extraiu esses dados dos relatórios do SISAP/Auditor indicados. Ocorre que, em consulta ao SISAP, Relatório – Item Orçamentário – Receita, parâmetros de pesquisa: 2013, Base de cálculo, extrai-se que a base de cálculo do Repasse deve ser igual ou superior à base de cálculo do MDE e da Saúde. Assim, é forçoso reconhecer que o valor do qual se utilizou a Coordenadoria para o cálculo do repasse do duodécimo, R\$ 8.214.592,87, está inconsistente e, portanto, não é confiável. Assim, sou pela exclusão deste apontamento.

Ante a fundamentação externada, com as vênias de estilo, voto pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalvas das Contas da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora de Lourdes, relativas ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Sr. Fábio Silva Andrade, nos termos dos arts. 43, II e 47, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, devendo constar as determinações sugeridas pela 2ª CCI.



PROCESSO TC 001371/2014

PARECER PRÉVIO Nº **3548** PLENO

Isso posto, **DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em **Sessão do Pleno**, realizada no dia **31/3/2022**, por unanimidade de votos, emitir Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora de Lourdes, relativas ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Sr. Fábio Silva Andrade, CPF nº 653.790.805-10, com fulcro no art. 43, II e 47, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, **DETERMINANDO-SE** à origem 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.

Luis Alberto Meneses
Conselheiro Relator