



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

---

**PROCESSO** : TC 009376/2017  
**ORIGEM** : Prefeitura Municipal de Nossa Senhora de Lourdes  
**ASSUNTO** : 0045 – Contas Anuais de Governo  
**INTERESSADO** : Fábio Silva Andrade  
**ADVOGADO** : Não há  
**ÁREA OFICIANTE** : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção  
**PROCURADOR** : José Sergio Monte Alegre – Parecer Nº 059/2020  
**RELATORA** : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

**PARECER PRÉVIO TC Nº 3342 PLENO**

**EMENTA:** Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora de Lourdes. Exercício Financeiro de 2016. Falhas formais. Emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva. Recomendação. 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 Ribeiro, por unanimidade dos votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora de Lourdes, referente ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade de Fábio Silva Andrade, 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 Nossa Senhora de Lourdes, referente ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade de Fábio Silva Andrade.

Autuadas as informações e após a análise de toda documentação, a equipe técnica da 1ª CCI expediu a Informação nº 776/2019 (fls. 1.235/1.246), na qual concluiu que as Contas apresentavam irregularidades.

Devidamente citado às fls. 1.250/1.252, o interessado apresentou defesa com juntada de documentos às fls. 1.344/1.438.

Ressalto que às fls. 1.253/1.343 foi juntado aos autos o Protocolo TC nº 015127/2019, oriundo da Diretoria de Controle Externo de Obras e Serviços, que notificou os prefeitos municipais acerca do limite de despesa com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após análise da defesa, bem como do protocolo supracitado, a equipe técnica lançou o Parecer nº 07/2020 (fls. 1.433/1.438), detectando a permanência das seguintes falhas e irregularidade:

- A Receita Prevista registrada no Balanço Orçamentário, no valor de R\$ 20.425.820,00 (vinte milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil, oitocentos e vinte reais), diverge da Lei Orçamentária Anual que estimou a Receita em R\$ 18.285.880,00 (dezoito milhões, duzentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e oitenta reais);

- Extratos bancários das contas Banese nº 300.121-7 e nº 300.024-5 emitidos em 2009;

- Os relatórios que compõem o RREO, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal e o Demonstrativo dos Restos a Pagar foram apresentados em desconformidade com a estrutura estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF - 6ª Edição;

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº **3342**

---

- Não foram encaminhados os Demonstrativos de Execução de Restos a Pagar e o Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal, conforme estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF;

- Não houve aplicação de recursos do MDE na educação infantil, área de atuação prioritária dos municípios, não observando o art. 211, §2º, da CF/88;

- O percentual dos gastos com pessoal do Poder Executivo Municipal foi de 55,35% (cinquenta e cinco vírgula trinta e cinco por cento) da Receita Corrente Líquida, estando acima do limite determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, sugeriu a emissão de Parecer Prévio pela Rejeição das Contas, nos termos do art. 43, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar 205/2011; c/c o art. 91, inciso III, alínea “b”, do Regimento Interno. Sugeriu também a seguinte recomendação: *“que a administração municipal tome medidas urgentes para que sejam realizados os devidos registros das despesas de acordo com as suas respectivas funções, subfunções, programas, projetos e ações”*.

Instado a se manifestar, o ilustre representante do *Parquet* de Contas, Procurador José Sérgio Monte Alegre, através do Parecer nº 059/2020 (fls. 1.443/1.444), opinou pela Rejeição das Contas, subscrevendo as premissas e conclusões da equipe técnica.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

## **VOTO DA RELATORA**

Inicialmente, destaco que o Processo em tela se trata 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 se restringir a fatos isolados, mas à conduta do gestor como agente político 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.

Extratos bancários das contas Banese nº 300.121-7 e nº 300.024-5 emitidos em 2009, não expressando a realidade das contas ao final do exercício de 2016, contrariando o que determina o art. 3º, alínea “c”, item 32 da Resolução TC nº 222/2002:

Em sua defesa, o gestor esclareceu que as referidas contas bancárias foram encerradas em 2009, trazendo em anexo às fls. 1.363 documento do Banese atestando o encerramento das contas. Sendo assim, considero sanado o presente apontamento.

A Receita Prevista registrada no Balanço Orçamentário, no valor de R\$ 20.425.820,00 (vinte milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil, oitocentos e vinte reais), diverge da Lei Orçamentária Anual que estimou a Receita em R\$ 18.285.880,00 (dezoito milhões, duzentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e oitenta reais):

Em sua defesa, o interessado concordou com o apontamento, esclarecendo que as informações constantes na Lei Orçamentária Anual – LOA não

foram corretamente alimentadas no sistema financeiro adotado à época pela Prefeitura (Sistema – Govnet), havendo diferença de valores na Receita.

A divergência de informações contábeis deve ser considerada irregularidade grave apenas quando impede o trabalho da auditoria ou quando é possível vislumbrar dolo em mascarar irregularidades, o que não se trata do caso dos autos.

Ademais, com a mudança no sistema adotado pelo TCE (SISAP AUDITOR), sequer restou possível ao gestor sanar os dados alimentados erroneamente.

Sendo assim, considerando os princípios de proporcionalidade e razoabilidade, relativizo o presente apontamento como falha formal.

Não houve aplicação de recursos do MDE na educação infantil, área de atuação prioritária dos municípios, não observando o art. 211, §2º, da Constituição Federal de 1988:

Consoante o Demonstrativo do MDE (fls. 123/126), durante o exercício de 2016, foram aplicados 28,68% (vinte e oito vírgula sessenta e oito por cento) das receitas em educação, em conformidade com o art. 212 da CF/88, e o art. 218 da Constituição Estadual de 1989.

Porém, analisando mais detalhadamente o aludido demonstrativo, a CCI observou que não consta aplicação de recursos do MDE na educação infantil, área prioritária, nos termos do art. 211, §2º da CF/88.

Em sua defesa, o gestor afirmou que o gasto com ensino fundamental compreende a educação infantil. Argumentou que o presente apontamento é mera falha formal na alimentação dos investimentos (Campo – Educação Infantil) no Balanço Orçamentário.

Considerando que o mínimo constitucional foi aplicado em ensino fundamental, que também é área prioritária de investimento pelos Municípios, acompanho o entendimento da CCI oficiante no sentido de que o presente

apontamento merece ressalva e recomendação para que os registros no Demonstrativo do MDE ocorram de acordo com as suas respectivas funções, subfunções, programas, projetos e ações.

O percentual dos gastos com pessoal do poder executivo municipal foi de 55,35% (cinquenta e cinco vírgula trinta e cinco por cento) da Receita Corrente Líquida, estando acima do limite determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

Segundo a CCI oficiante, as despesas liquidadas com pessoal e encargos sociais corresponderam a R\$ 8.628.862,28 (oito milhões, seiscentos e vinte e oito mil, oitocentos e sessenta e dois reais e vinte e oito centavos), conforme Demonstrativo da Despesa com Pessoal – RGF (fl. 1.206), atingindo 58,55% (cinquenta e oito vírgula cinquenta e cinco por cento) da Receita Corrente Líquida do município, estando assim de acordo com o que preceitua o art. 19, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação ao poder legislativo, restou verificado que despesas com pessoal também ficaram abaixo do limite estabelecido pela legislação (art. 20, inciso III, alínea “a” da LRF).

Por outro lado, no que tange às despesas com pessoal apenas do poder executivo, verificou-se que estiveram 1,35% (um vírgula trinta e cinco por cento) acima do limite determinado pelo art. 20, inciso III, alínea “b” da LRF.

<b>Despesas com Pessoal - Lei Complementar 101/2000</b>					
<b>Legislação</b>	<b>Despesa com Pessoal Liquidada</b>	<b>Receita Corrente Líquida - RCL</b>	<b>Limite Legal % da RCL</b>	<b>Percentual Apurado</b>	<b>Situação</b>
Legislativo - Art. 20, III "a"	R\$ 470.813,20	R\$ 14.738.596,79	6%	3,19%	Dentro do Limite
Executivo - Art. 20, III "b"	R\$ 8.158.049,08		54%	55,35%	Acima do Limite
<b>Total (Art. 19, III)</b>	<b>R\$ 8.628.862,28</b>	<b>R\$ 14.738.596,79</b>	<b>60%</b>	<b>58,55%</b>	<b>Dentro do Limite</b>

Em sua defesa, o interessado argumentou que o Município respeitou a regra geral de gastos com pessoal e que o limite destinado ao Poder Executivo foi excedido em pequena monta. Argumentou também que nos anos seguintes, 2017 e 2018, todas as balizas de gastos com pessoal foram respeitadas, demonstrando que o gestor tomou medidas para a adequação da municipalidade.

Pois bem. Inicialmente merece destaque que o limite geral do art. 19, inciso III da LRF foi respeitado, bem como que o único limite excedido (o destinado ao Poder Executivo) foi excedido em apenas 1,35% (um vírgula trinta e cinco por cento).

Ademais, no presente caso, sobretudo por se tratar de último ano de mandato, devemos considerar se o Interessado, ao longo dos anos da sua gestão, foi diligente em adequar as Contas do Município às recomendações e determinações desta Corte. Sendo assim, ao consultar os demonstrativos do ano de 2015, no Processo TC nº 001070/2016, verifico que no ano de 2016 o gestor seguiu as recomendações desta Corte, diminuindo e readequando os gastos com pessoal. Ademais, em consulta ao Processo TC nº 006208/2018, relativo às Contas de 2017, verifico que os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal continuaram a ser respeitados.

Dito isto, entendo que o presente apontamento não tem o condão de causar a recomendação pela Rejeição das Contas.

Por fim, constato que os demais apontamentos são de natureza formal<sup>1</sup>, relativos apenas a desconformidades com relação Manual de Demonstrativos Fiscais. Tais documentos não eram essenciais para a análise das Contas, sendo certo que não impediram o trabalho da auditoria. Ademais, verifico que não houve omissão nas informações prestadas, o que demonstra ausência de dolo ou vontade deliberada do gestor, ou do setor contábil, em macular as informações. Sendo assim, trata-se de falhas formais, incapazes de *per si*, imprestabilizar as Contas.

**Deste modo, 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**

---

<sup>1</sup> - Os relatórios que compõem o RREO, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal e o Demonstrativo dos Restos a Pagar foram apresentados em desconformidade com a estrutura estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª Edição.

- Não foram encaminhados os Demonstrativos de Execução de Restos a Pagar nem o Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal conforme estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais – 6ª Edição.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº **3342**

---

**Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora de Lourdes, referentes ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade de Fabio Silva Andrade, RECOMENDANDO ao atual e futuros gestores que os registros no Demonstrativo do MDE ocorram de acordo com as suas respectivas funções, subfunções, programas, projetos e ações, de modo a comprovar a prioridade de investimentos em educação infantil e ensino fundamental.**

Pela Aprovação com Ressalva e Recomendação. 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 059/2020, do *Parquet* de Contas;

**Considerando** o anunciado e registrado impedimento pessoal do Conselheiro Ulices de Andrade Filho;

**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 Nossa Senhora de Lourdes, referente ao exercício financeiro de 2016, sob responsabilidade de Fábio Silva Andrade, RECOMENDANDO ao atual e futuros gestores que os registros no Demonstrativo do MDE ocorram de acordo com as suas respectivas funções, subfunções, programas, projetos e ações, de modo a comprovar a prioridade de investimentos em educação infantil e ensino fundamental.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

**PARECER PRÉVIO Nº 3342**

---

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**, **Maria Angélica Guimarães Marinho** e **Flávio Conceição de Oliveira Neto**, com a presença do Procurador-Geral **Luis Alberto Meneses**.

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**  
Conselheiro Presidente

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**  
Conselheira Relatora

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