

PROCESSO TC : 000379/2015
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Divina Pastora
ASSUNTO : 0045 – Contas Anuais de Governo
INTERESSADO : Sylvio Maurício Mendonça Cardoso
ADVOGADO(S) : Letícia Cabral Melo Sobral – OAB/SE nº 7.639
Mamede Fernandes Dantas Neto – OAB/SE nº 1.814
Layana Tyara Campos Dertônio – AOB/SE nº 4.990
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : Luis Alberto Meneses – Parecer nº 1.100/2019
RELATORA : Cons.^a Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC nº 3302 PLENO

EMENTA: Contas Anuais de Governo. Prefeitura Municipal de Divina Pastora. Exercício financeiro de 2014. Falhas formais e sanáveis. 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 Sessão Plenária, sob a Presidência do Sr. Conselheiro **Ulices de Andrade Filho**, por unanimidade dos votos, pela emissão de parecer prévio recomendando a **APROVAÇÃO com RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Divina Pastora, referente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade de **Sylvio Maurício Mendonça Cardoso**, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 07 de novembro de 2019.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Conselheira Relatora

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Divina Pastora, exercício financeiro de 2014, de responsabilidade de Sylvio Maurício Mendonça Cardoso.

Autuadas as informações e após a análise de toda documentação, 1ª CCI oficiante exarou a Informação nº 132/2016 (fls. 483/503), na qual concluiu que as Contas foram elaboradas com base na Lei Federal nº 4.320/64 e na Resolução TC/SE nº 222/2002, entretanto, transparecendo diversas falhas/irregularidades que careciam de maiores explicações.

Devidamente citado, através dos Mandatos de Citação nº 326/2016 (fl. 511), o interessado apresentou defesa às fls. 516/531, acompanhada de documentos (fls. 532/725), rebatendo as falhas apontadas, momento em que requereu o julgamento pela Aprovação das Contas; ou, eventualmente, a Aprovação com Ressalva.

Após análise dos documentos e argumentos proferidos, a 1ª CCI, em Informação Complementar (fls. 735/745), aduziu a permanência dos seguintes apontamentos:

a) Não envio do Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Dívida Flutuante, Inventário Físico do Imobilizado e extratos bancários dos valores registrados na conta “caixa e equivalência de caixa”;

b) Publicação de demonstrativos contábeis desacompanhados de nota explicativa;

c) Ausência de comprovação dos valores em banco na monta de **R\$ 26.897,89** (vinte e seis mil, oitocentos e noventa e sete reais e oitenta e nove centavos);

d) Divergência entre os registros contábeis do almoxarifado e a existência física dos bens;

e) Ausência de registro dos restos a pagar não processados inscritos no exercício, no montante de **R\$ 1.642.897,74** (um milhão, seiscentos e quarenta e dois mil, oitocentos e noventa e sete reais e setenta e quatro centavos);

f) Registro de direitos a curto prazo que representa 82,20% (oitenta e dois, vírgula vinte por cento) sem nota explicativa;

g) Excesso de gasto com pessoal;

h) Resultado primário negativo de **R\$ 1.754.800,92** (um milhão, setecentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos reais e noventa e dois centavos), em desacordo com as metas fiscais;

i) Demonstrativos do RGF elaborados em desacordo com os relatórios contábeis destes autos e do Manual da STN;

j) Repasse financeiro ao Poder Legislativo em valor superior ao limite legal.

Em razão destes apontamentos, o órgão de instrução pugnou pela emissão de Parecer Prévio pela Irregularidade das Contas, com instauração de destaque, tendo em vista a identificação de dano ao erário, bem como o sobrestamento do feito até o julgamento do Relatório de Inspeção tombado nesta Casa sob o nº 2257/2014.

Instado a se manifestar, o *douto* Procurador **Luis Alberto Meneses**, através do Parecer nº 1.100/2019 (fls. 750/751), inicialmente, divergiu do requerimento de processo de destaque para aplicação de glosa, por entender não ser o caso de dano ao erário, em seguida manteve-se contrário, também, ao sobrestamento deste processo e; ao fim, opinou pela Irregularidade das Contas, acompanhando a CCI Oficiante.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

VOTO

Primeiramente, 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 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:

De logo, no que atine ao **pleito de instauração de destaque**, acompanho as sábias palavras do Procurador **Luis Alberto Meneses**, uma vez que os valores pagos a maior não podem ser objetos de glosa, porque aplicados na finalidade pública. Além disso, é cediço que, em havendo repasse a maior a Câmara, cabe ao ente municipal, acaso não devolvido o excedente pela Casa dos Edis no final do exercício, no ano subsequente, promover a compensação dos valores, efetuando repasses já com o desconto do seu crédito, de modo a equilibrar as contas.

Assim sendo, rejeito o pedido de destaque.

Ademais, com relação ao **pleito de sobrestamento** pugnado pela CCI, além de coadunar com o opinativo do Parquet de Contas, que cita dicção do art. 42, §2º da Lei Orgânica desta Corte, entendo que o item se encontra prejudicado, uma vez que o Relatório de Inspeção tombado sob o nº 002257/2014 foi julgado na Sessão da Primeira Câmara de 05 de dezembro de 2017, cujo resultado foi a Regularidade com Ressalva com aplicação de multa no valor de **R\$ 2.000,00** (dois mil reais) e determinações.

Em tempo, destaco que como não houve glosa, a Inspeção não é capaz de macular as Contas ora analisadas.

Assim, ultrapassadas estas questões preliminares, adentro na análise do mérito.

De início cumpre destacar que, apesar da existência de 10 (dez) falhas, quase totalidade delas, com exceção do excesso de gasto com pessoal, repasse a maior ao Poder Legislativo e o resultado primário negativo que serão abaixo comentados, as falhas possuem aspectos meramente formais¹, incapazes de macular, se analisadas isoladamente, as contas em apreço.

Por isso, entendo adequado e cabível a imposição de ressalva nas contas.

Outrossim, passo a análise das falhas tidas como graves:

1) Excesso de gasto com pessoal;

Destacou a CCI, que o gestor interessado não observou o limite do Poder Executivo de 54% (cinquenta e quatro por cento), este imposto por normativos legais.

O interessado, em sua defesa, aduziu que tomou medidas para recondução do excesso (exonerando funcionários) e que, conforme o seu cálculo, a municipalidade somente alcançou 52,40% (cinquenta e dois virgula quarenta por cento), estando, portanto dentro do limite.

De logo, refuto o ato de exoneração anexado pelo ex-gestor, uma vez que o mesmo se refere ao ano de 2013, sendo que as Contas ora analisadas são do ano

-
- a) ¹ Não envio do Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Dívida Flutuante, Inventário Físico do Imobilizado e extratos bancários dos valores registrados na conta “caixa e equivalência de caixa”;
- b) Publicação de demonstrativos contábeis desacompanhados de nota explicativa;
- c) Ausência de comprovação dos valores em banco na monta de R\$ 26.897,89 (vinte e seis mil, oitocentos e noventa e sete reais e oitenta e nove centavos);
- d) Divergência entre os registros contábeis do almoxarifado e a existência física dos bens;
- e) Ausência de registro dos restos a pagar não processados inscritos no exercício, no montante de R\$ 1.642.897,74 (um milhão, seiscentos e quarenta e dois mil, oitocentos e noventa e sete reais e setenta e quatro centavos);
- f) Registro de direitos a curto prazo que representa 82,20% sem nota explicativa;
- g) Demonstrativos do RGF elaborados em desacordo com os relatórios contábeis destes autos e do Manual da STN;

de 2014, ou seja, no ano seguinte. Ademais, acolho a tabela apresentada pela CCI, uma vez que àquela apresentada pelo gestor deduz valores indevidos.

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

Por sua vez, 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, estipulando, para os Municípios, o limite de 60% (sessenta por cento):

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Já em seu art. 20, inciso III, alínea "b", a LRF prevê o limite de gastos do Executivo Municipal com despesas de pessoal, *ipsis litteris*:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

(...)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Ocorre que, da análise dos autos, restou constatado pela equipe técnica que a municipalidade desrespeitou o último artigo citado, senão vejamos o seguinte quadro:

Classe	Limite legal	Percentual Auferido
Despesa com Executivo Municipal	54%	55,75%

No entanto, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal fixa medidas objetivando a recondução das despesas de pessoal aos limites estipulados, conforme dispõe o art. 23, *in verbis*:

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.

Este prazo, ainda poderá ser objeto de prorrogação, acaso atendido os requisitos do art. 66 da LRF, que assim preceitua:

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional. (Grifamos)

Ressalto que no ano de 2015, a situação fiscal e econômica do país foi se deteriorando em escala exponencial, refletindo-se na queda do PIB no percentual de -3,5% - três vírgula cinco por cento (relatório FOCUS do BACEN). O quadro se agravou ainda mais quando se constatou uma explosão do endividamento do Estado Brasileiro.

Ademais, verificou-se na distribuição das receitas tributárias e não tributárias, tanto as previstas na Carta Magna, quanto em legislação específica, o “efeito cascata” que tal cenário provocou na sociedade brasileira, em particular nos municípios.

Há inúmeros municípios cujo FPM representa entre 90 a 99% de todas as suas receitas, ou seja, completa dependência desses recursos e desde 2015, o referido Fundo; formado por imposto de renda (IR) e imposto de produtos industrializados (IPI) vem decrescendo, acompanhando a derrocada do PIB nacional.

No entanto, a própria LRF prevê situações da espécie, quando em seu art. 66 positiva que os prazos para retorno aos limites de despesas com pessoal e dívida pública serão duplicados quando o PIB for inferior a 1% (um por cento) nos quatro últimos trimestres, como no caso dos autos.

Ora, segundo dados do IBGE, em meados de 2015, o nosso país já se encontrava no 5º trimestre de PIB negativo, em “queda livre”. Assim, há possibilidade de se dilatar em mais 2 (dois) quadrimestres o prazo de retorno aos parâmetros definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Porém, é sempre bom lembrar que tal benesse se restringe a períodos excepcionais.

De se destacar, por oportuno, o Parecer de lavra do Procurador **Luis Alberto Meneses** nos autos do Processo TC nº 001104/2016, que assim aduziu: *“É fato notório que, nos exercícios financeiros de 2014 e 2015, o país e o Estado de Sergipe vêm passando por um período de crescimento real negativo do Produto Interno Bruto, conforme estabelece o supracitado dispositivo legal, sendo que a referida situação permaneceu até o último trimestre de 2015. Em verdade, permanece até os dias de hoje”*.

A crise fiscal e econômico-financeira pela qual o país imergiu desde o exercício financeiro de 2013, consubstanciada numa resseção, com baixíssimo crescimento em 2014, levou ao desequilíbrio dos gastos com pessoal dos municípios sergipanos.

Isso porque além da redução drástica nos repasses do governo federal - que se constitui a principal fonte de custeio dos entes municipais - e na arrecadação tributária, há os gastos decorrentes de aumento salarial progressivo, em razão da atualização do salário mínimo, entre outros fatores.

Sobre a arrecadação tributária, insta destacar que no exercício financeiro em questão (2015), ocorreu, ainda, em nosso estado o repasse a menor do ICMS para os municípios, conforme confessado pelo governo estadual e amplamente divulgado pela imprensa.

Tal cenário afetou sobremaneira as expectativas de crescimento da receita, já que na contramão da queda da receita, os municípios se depararam com o aumento vegetativo da folha de pagamento dos servidores efetivos, decorrentes do Plano de Carreira que prevê direitos pessoais de concessão automática, em índices elevados, tornando impossível a observância dos limites fiscais a qualquer gestão.

Portanto, as principais fontes de receitas dos municípios foram afetadas acentuadamente desde 2014. Assim, entendo razoável uma interpretação mais branda dos dispositivos fiscais, visto que diante do quadro retratado, por mais esforço que se fizesse, os fatores exógenos à governança, interferiram substancialmente no processo de redução de gastos.

De mais a mais, em consulta ao e-TCE, verifiquei que no exercício financeiro de 2016 (Processo TC nº 001110/2016), a municipalidade eliminou o excesso, ao momento em que registrou 48,48% (quarenta e oito virgula quarenta e oito por cento) de gasto com pessoal.

Por essas razões, invocando o Princípio da Razoabilidade neste caso, e levando em consideração a recondução ao limite legal, considero sanado o apontamento.

2) Resultado Primário Negativo de R\$ 1.754.800,92 (um milhão, setecentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos reais e noventa e dois centavos);

A Equipe Técnica ressaltou que o Município apresentou um resultado primário negativo, na importância de **R\$ 1.754.800,92**, conforme se auferiu do demonstrativo contábil apresentado junto às Contas constante na fl. 436.

O gestor, por sua vez, aduziu que a tabela está incorreta, uma vez que desconsiderado o valor a título de composição do FUNDEB.

Destarte, entendo não haver razão ao interessado, uma vez que constatado que a tabela tida por incorreta foi apresentada por ele mesmo, juntamente com seu contador.

Noutro lado, destaco que a questão aqui discutida trata-se de resultado primário, que não leva em consideração, de fato, o FUNDEB, de modo que, com o

acréscimo deste último (R\$ 2.181.522,94), a municipalidade chegará a um resultado patrimonial satisfatório.

Assim, como a Lei de Responsabilidade Fiscal apregoa o equilíbrio no resultado patrimonial, relativizo o apontamento, por entender ser de ordem meramente formal.

3) Repasse ao Poder Legislativo em desacordo com a Constituição Federal:

A Carta Magna (CF/88), ao dispor sobre o total da despesa do Poder Legislativo, determina que:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (grifamos)

(...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - **enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.** (grifamos)

Como se vê, no caso em testilha, a municipalidade efetuou repasse financeiro para o Legislativo Municipal em valor superior aos limites legais estabelecidos (7,07%).

E, apesar de o gestor afirmar que não fora considerado a ajuda financeira prestada aos municípios através do FPM, com razão a CCI Oficiante, que destaca a impossibilidade de inclusão destes valores *vide* Nota Técnica nº 653/2009 do STN.

Todavia, em que pese tal situação, percebo que o gestor não agiu com dolo, tratando-se de uma falha que não ensejou dano ao erário, inclusive o percentual é ínfimo.

Destaco, por oportuno, que o entendimento uníssono desta Corte é que falhas deste viés somente são passíveis de Determinação. Por isso, em atenção ao

Princípio da Segurança Jurídica e da Colegialidade, curvo-me a jurisprudência da Casa, passando a adotá-la como razão de decidir de meu voto.

Isto porque, por se tratar esta Corte de Contas de um órgão colegiado, deve-se haver uma estabilidade das relações jurídicas, que demanda atuação uniforme de todos os pares.

Tenha-se em mente, ainda, que além dos Princípios supracitados, que são definidos como padrões de conduta e podem estar presentes explícita ou implicitamente no ordenamento jurídico, o Novo Código de Processo Civil inovou e fez que questão de constar, taxativamente, a necessidade de observância, pelo julgador singular, da jurisprudência plenária, senão vejamos:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

(...)

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Como exemplo, posso citar a recente Decisão proveniente do Processo TC 001227/2014, de Relatoria do Conselheiro **Carlos Alberto Sobral de Souza**, com votação unânime, no sentido de que esta conduta deve ser reprimida com Ressalva e Determinação.

Por estes fatores, acompanhando a jurisprudência consolidada desta Corte, entendo existir a mitigação da aludida falha.

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 Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Divina Pastora, referente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade de Sylvio Maurício Mendonça Cardoso.

Pela 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 1.100/2019, do *Parquet* de Contas;

Considerando as ausências dos advogados **Mamede Fernandes Dantas Neto** – OAB/SE nº 1.814, **Layana Tyara Campos Dertônio** – AOB/SE nº 4.990 e, **Letícia Cabral Melo Sobral** – OAB/SE nº 7.639, constantes dos autos;

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 novembro de 2019**, por unanimidade de votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO com RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Divina Pastora, referente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade de Sylvio Maurício Mendonça Cardoso.**

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Ulises de Andrade Filho** – Presidente, **Carlos Alberto Sobral de Souza** – Vice-Presidente, **Maria Angélica Guimarães Marinho** – Corregedora-Geral, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Relatora, **Carlos Pinna de Assis**, **Clóvis Barbosa de Melo**, **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro**, com a presença do Procurador-Geral **João Augusto dos Anjos Bandeira de Melo**.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 28 de novembro de 2019.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Gab. da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO nº **3302**

Conselheiro **CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA**
Presidente em exercício

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**
Relatora

Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**
Corregedora-Geral

Conselheiro **CARLOS PINNA DE ASSIS**

Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**

Fui presente:

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