



PROCESSO : TC 009229/2017
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Japaratuba
ASSUNTO : Contas Anuais de Governo
INTERESSADO : José Américo Lima
ADVOGADO : Não há
ÁREA OFICIANTE : 3ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : Luís Alberto Meneses – Parecer nº 311/2021
RELATOR : Cons. Ulices de Andrade Filho

PARECER PRÉVIO TC Nº 3504 PLENO

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PREFEITURA MUNICIPAL DE JAPARATUBA/SE. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS. DETERMINAÇÃO. DECISÃO UNÂNIME.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Ulices de Andrade Filho – Relator, Carlos Pinna de Assis, Flávio Conceição de Oliveira Neto, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, Maria Angélica Guimarães Marinho e o Conselheiro Substituto Alexandre Lessa Lima, com a presença do Procurador Especial de Contas Luís Alberto Meneses, em Sessão do Pleno, realizada no dia 07 de outubro de 2021, sob a Presidência do Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, por unanimidade de votos, pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Japaratuba/SE, referentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor **Hélio Sobral Leite**.

DETERMINA-SE à origem que adote as medidas administrativas necessárias para corrigir e evitar as irregularidades apontadas.



PROCESSO TC- 009229/2017

PARECER PRÉVIO Nº 3504 PLENO

SALA DE SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, em Aracaju, 21 de outubro de 2021.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Conselheiro LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO
Presidente

Conselheiro ULICES DE ANDRADE FILHO
Relator

Conselheira SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS
Vice-Presidente

Conselheiro CARLOS PINNA DE ASSIS
Corregedor-Geral

Conselheiro FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIA NETO

Conselheira MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO

Conselheiro Substituto ALEXANDRE LESSA LIMA

FUI PRESENTE:

LUÍS ALBERTO MENESES
Procurador do Ministério Público Especial de Contas

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Japarutuba, referentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. José Américo Lima.

A 3ª Coordenadoria de Controle e Inspeção (3ª CCI), no Relatório de Prestação de Contas nº 109/2020 (fls. 1010/1014), constatou que a prestação de contas foi apresentada dentro do prazo regulamentar e, quanto à formalização, foi elaborada de acordo com a legislação vigente. No entanto, foram detectadas as seguintes impropriedades:

1. Déficit na execução orçamentária de R\$ 4.909.225,00, decorrente de uma despesa realizada em percentual de 8,68 % acima da receita do exercício, comprometendo, assim, o equilíbrio exigido no § 1º do artigo 1º da LC 101/2000 c/c artigo 48, b, da Lei 4.320/64. (item 2.4, fls. 1011);
2. A Prefeitura Municipal de Japarutuba, no último ano de mandato, contraiu obrigações que resultaram em um montante de restos a pagar no valor de R\$ 7.740.088,32, frente a uma disponibilidade financeira para cobrir essas despesas no montante de R\$ 2.983.387,69, donde se conclui pelo descumprimento ao referido dispositivo legal. (item 4, fls. 1013);
3. Aplicação na Despesa com Pessoal do Executivo de 62,64 % e no Total de gastos com Pessoal do Município de 65,40%, descumprindo o previsto no Art. 20, inciso III, alínea "b" e no Art. 19, inciso III, ambos da LRF, respectivamente. (itens 3.1.1 e 3.1.3, fls. 1012);
4. O valor da Contribuição para Formação do FUNDEB informado no Demonstrativo de Aplicação dos Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e no Demonstrativo de Aplicação dos Recursos do FUNDEB foi R\$ 4.679.254,36 (páginas 168 e 170 da peça unificada), diferente do registrado nos demais Relatórios Contábeis das Contas em exame (a exemplo das páginas 37, 39 e 40 da peça unificada). Ajustamos os cálculos do valor gasto com a MDE, o que não interferiu no

percentual apresentado nas Contas em análise (25,19%). (itens 3.1.4 e 3.1.5, fls. 1012);

5. O Quadro Limites Constitucionais e Legais do Relatório de Contas Anuais nº 109/2020 (página 1019/1020 da peça unificada), foram calculados com base nos valores recepcionados do Relatório do Demonstrativo dos Pagamentos Efetuados ao Prefeito e ao Vice-Prefeito – Dezembro/2016 – SISAP ora anexado (página 1116 da peça unificada).

O Sr. Hélio Sobral Leite anexou o Termo de Posse como Prefeito de Japarutuba para a Legislatura 2013/2016, datado de 04/06/2013, cargo ocupado devido ao falecimento do prefeito eleito a época; e, os Holerites do Subsídio no cargo, referentes ao Exercício Financeiro de 2016, em obediência ao item 41, do art. 3º da Resolução 222/2002. Os Subsídios pagos em 2016 da documentação comprobatória são diferentes do alimentados no SISAP (item 3.1.7 e 3.1.8, fls. 1012).

6. Excesso no repasse para o Legislativo no valor de R\$ 11.782,88, descumprindo o limite previsto no artigo 29-A da CF/88 (item. 3.1.9, fls. 1012).

Atendendo aos termos do artigo 168 do Regimento Interno desta Corte de Contas, foi emitida citação ao interessado, Mandado de Citação nº 64/2020 (fls. 1016), para que, querendo, apresentasse defesa.

Em resposta, o gestor apresentou defesa (fls. 1020/1121), acompanhada de documentos, oportunidade na qual, rebateu as impropriedades encontradas na prestação de contas.

Com retorno à 3ª CCI para análise da defesa, esta, emitiu o Parecer nº 64/2021 (fls. 1122/1131), pela emissão de **PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS**, conforme prevê o artigo 43, inciso II, da LC 205/2011, levando-se em consideração o Princípio da Isonomia de julgamentos por este Tribunal de processos análogos, haja vista, permanência das falhas ou irregularidade apontadas nos Itens 2.4, 3.1.1, 3.1.3, 3.1.7, 3.1.8 e 4.

Levados os autos ao Ministério Público Especial, o douto Procurador **Luís Alberto Meneses**, através do Parecer nº 311/2021 (fls. 1137/1141), amparado na jurisprudência da Casa pela emissão de parecer prévio pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS**, com determinação para que a origem adote as medidas administrativas para corrigir/evitar as irregularidades apontadas.

Após, os autos vieram-me conclusos para o julgamento.

É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

CONSIDERANDO que no presente caso, as contas foram prestadas pela Prefeitura Municipal de Japaratuba;

CONSIDERANDO que a Prestação de Contas anual ou por fim de gestão é o procedimento pelo qual os ordenadores de despesa, gestores e demais responsáveis, dentro do prazo legal, apresentam ao Tribunal de Contas os documentos obrigatórios destinados à comprovação da regularidade do uso, emprego ou movimentação de bens, numerários e valores públicos da Administração que lhes foram entregues ou confiados;

CONSIDERANDO que no presente caso, as contas foram prestadas pela Prefeitura Municipal de Japaratuba, dentro do prazo regulamentar estabelecido no Art. 41 da Lei Complementar no 205/2011 e no art. 88 do Regimento Interno desta Corte de Contas e após a devida instrução processual, a competente 3ª Coordenadoria, em Parecer Conclusivo, entendeu que a Prestação de Contas em comento se encontra tecnicamente constituída de acordo com as normas e padrões exigidos na legislação vigente;

CONSIDERANDO que em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o gestor interessado fora citado para se manifestar acerca das falhas/irregularidades apontadas, apresentando resposta à citação, com alegações de

defesa e anexando documentos, em perfeita consonância com o disposto no art. 5º, LV, da Constituição Federal do Brasil de 1988;

CONSIDERANDO que, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, impende destacar que o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, vem fazendo uso de adequada ponderação ao analisar situações fáticas similares as 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 vivenciada no país;

CONSIDERANDO que no exercício em exame, o Município teve uma Receita arrecadada no montante de R\$ 56.584.245,87, que não conseguiu prover a totalidade da Despesa realizada, a qual chegou à cifra de R\$ 61.493.470,87, gerando um déficit orçamentário no valor de R\$ 4.909.225,00.

O gestor, em sua alegação de defesa, discordou da falha apontada, apresentando alguns julgados desta Corte de Contas onde tem se manifestado que a ausência de disponibilidades financeiras, déficits orçamentários e patrimoniais, *de per si*, não são suficientes para macular as contas prestadas.

Contudo, após análise, a CCI oficiante esclarece que o déficit de R\$ R\$ 4.909.225,00 foi resultado da movimentação orçamentária de 2016, já declarado no Balanço Orçamentário, advertindo que o equilíbrio financeiro deve ser perseguido ao longo da gestão, visto que é dever do gestor conservar as contas equilibradas durante todo o mandato, cuidando da saúde fiscal do Município.

O Ministério Público Especial em seu parecer nº 311/2021, bem como a jurisprudência dessa Corte de Contas consideram o déficit orçamentário uma imperfeição de natureza formal;

CONSIDERANDO a Despesa com Pessoal do Executivo de 62,64 % e no Total de gastos com Pessoal do Município de 65,40%, descumprindo o previsto no Art. 20, inciso III, alínea "b" e no Art. 19, inciso III, ambos da LRF, respectivamente;

CONSIDERANDO a jurisprudência desta Corte de Contas, cujas decisões mencionam o crescimento negativo da economia no período de 2014 até o terceiro

trimestre de 2017, que nos termos do art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF possibilita ao gestor um prazo maior para readequação aos limites legais.

Com efeito, é fato público e notório que, no exercício financeiro ora analisado, o país e o Estado de Sergipe continuou a passar por um período de crescimento real negativo do Produto Interno Bruto (PIB).

Entre os anos de 2014 e 2016 a economia brasileira passou por diversas dificuldades. Em 2014 o PIB teve um crescimento de 0,5%, estando, assim, na perspectiva definida no § 1º do art. 66 da LRF. No de 2015, o PIB nacional ficou negativo em 3,8%.

Neste sentido, o art. 66 da LRF 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)”

Ademais, verificou-se na distribuição das receitas tributárias e não tributárias, tanto as previstas na Carta Magna, quanto em legislação específica, que tal cenário provocou o “efeito cascata” na sociedade brasileira, em particular nos municípios. Inclusive porque há inúmeros municípios cujo FPM representa entre **90%** (noventa por cento) a **99%** (noventa e nove por cento) 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.

Deste modo, 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.

A crise fiscal e econômico-financeira pela qual o país imergiu desde o exercício financeiro de 2013, consubstanciada numa recessão, 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, ocorreu, ainda, em nosso estado o repasse a menor do ICMS para os municípios, conforme foi 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, é 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;

CONSIDERANDO que em relação a ausência do Demonstrativo dos Pagamentos Efetuados ao Prefeito e ao Vice- Prefeito – Dezembro/2016 - SISAP, o gestor apresentou comprovantes de pagamentos do Prefeito assim como Termo de Posse do Prefeito em decorrência da Vacância do cargo uma vez que o jurisdicionado ora citado era o Vice – Prefeito, no entanto em decorrência do falecimento do prefeito

eleito a época, justificou que por essa razão no ano de 2016 não houve pagamentos a vice-prefeito sendo apenas para o prefeito.

Outrossim, vale ressaltar que a jurisprudência pacificada por essa Colenda Corte de que divergências entre a prestação de contas e o SISAP Auditor devem ser tratadas como erro formal, conforme alguns listados a seguir:

- Decisão no 17.709 - Processo n. 000.909/2008;
- Parecer Prévio TC 2895 - Processo n. 000.795/2009;
- Parecer Prévio TC 2920 - Processo n. 001.212/2010;
- Parecer Prévio TC 3127 - Processo n. 001.349/2011;
- Parecer Prévio TC 3097 - Processo n. 000.507/2012;
- Parecer Prévio TC 3141 - Processo n. 000.511/2012.

CONSIDERANDO a assunção de obrigações que resultaram em um montante de restos a pagar no valor de R\$ 7.740.088,32, frente a uma disponibilidade financeira para cobrir essas despesas no montante de R\$ 2.983.387,69.

Em sede de defesa, o gestor alegou que todas as obrigações a pagar contraídas antes do dia 30 de abril devem ser excluídas, como também todos os Restos a Pagar Não Processados e todas as despesas a pagar do grupo de pessoal e que percebia-se que os recursos disponíveis eram mais que suficientes para servirem de lastro financeiro.

Conforme apurado no Relatório nº 64/2021, *“as despesas do Grupo de Pessoal somaram R\$ 832.723,45 na Prefeitura e R\$ 219.089,28 no FMS. Caso seja acatada a Legislação Municipal supracitada (Parágrafo único do art. 16 da LDO Japaratuba 2016) subtraindo-se o Grupo de Pessoal, encontraríamos a cifra de R\$ 2.602.661,74, cumprindo o dispositivo questionado”*. A CCI informou ainda, que o correspondente valor das inscrições é de R\$ 3.654.474,47. De tal modo, avaliando que a disponibilidade de caixa foi de R\$ 2.983.387,69, teria gerado conduta vedada pelo art. 42 da LRF, ainda sem considerar os restos a pagar inscritos no primeiro quadrimestre de 2016 para a determinação da disponibilidade de caixa.

PROCESSO TC- 009229/2017

PARECER PRÉVIO Nº 3504 PLENO

Todavia, aplicando o art. 16 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, ou seja, deduzindo as despesas do Grupo de Pessoal, o valor das obrigações compromissadas nos dois últimos quadrimestres amortizaria de R\$ 3.654.474,47 para R\$ 2.602.661,74, havendo assim, disponibilidade suficiente de caixa.

De acordo com o art. 24, I da Carta Magna a competência para legislar sobre direito financeiro é concorrente, vejamos:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;”

CONSIDERANDO que compete ao Tribunal de Contas julgar as contas dos administradores e responsáveis indicados no artigo 5º da Lei Complementar 205/2011, verificando se estão organizadas de acordo com as normas estabelecidas no Regimento ou em Resoluções dessa Egrégia Corte;

CONSIDERANDO a documentação que instrui o processo;

CONSIDERANDO o parecer nº 311/2021 do *Parquet* de Contas;

CONSIDERANDO o relatório e voto do Conselheiro Relator;

CONSIDERANDO o que mais consta dos autos,

Ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar este dispositivo como se aqui estivesse transcrita, **voto pela EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de e Japaratuba, referentes ao exercício financeiro de 2016, gestão do Sr. Hélio Sobral Leite, portador do CPF. nº. 867.392.048-53 com endereço para correspondência na Fazenda Ilha, Zona Rural, s/n, Japaratuba/SE, CEP: 49.960-000, nos termos dos arts. 47 e 43, II da Lei Complementar Estadual nº 205/11.

DETERMINA-SE à origem que adote as medidas administrativas necessárias para corrigir e evitar as irregularidades apontadas.

É como voto

Conselheiro ULICES DE ANDRADE FILHO

Relator