



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PROCESSO TC : 001071/2016
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Nossa Senhora da Glória
ASSUNTO : 045 – Contas Anuais de Governo
INTERESSADO : Francisco Carlos Nogueira Nascimento
ADVOGADO : Não há
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : José Sérgio Monte Alegre – Parecer Nº 831/2016
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC Nº: 3153 PLENO

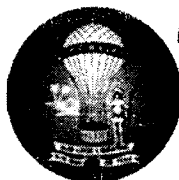
Prefeitura Municipal de Nossa Senhora da Glória. Contas Anuais de Governo. Exercício Financeiro de 2015. Falhas graves. Parecer Prévio pela Rejeição das Contas. Determinações. Decisão unânime.

DELIBERAÇÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em Sessão do Pleno, sob a Presidência do Senhor Conselheiro Clóvis Barbosa de Melo, por unanimidade dos votos, pela emissão de parecer prévio recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS**, da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora de Lourdes, referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade de Francisco Carlos Nogueira Nascimento, com **DETERMINAÇÕES**, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 13 de julho de 2017.


Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Conselheira Vice Presidente e Relatora



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº 3153

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora da Glória, referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade de Francisco Carlos Nogueira Nascimento.

Autuadas as informações e após a análise de toda documentação, a Equipe Técnica da 1ª CCI expediu Informação de nº 336/2016 (fls. 833/847), na qual concluiu que as Contas não foram elaboradas de acordo com as exigências das normas e princípios legais, apresentando, também, diversas impropriedades e irregularidades.

Devidamente citado (Mandado de Citação nº 869/2016, fl. 853), o interessado apresentou suas Alegações de Defesa às fls. 857/870, momento em que requereu o julgamento pela regularidade e legalidade das contas, ou, eventualmente, que fossem julgadas pela regularidade com ressalvas.

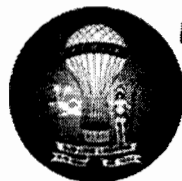
Em Informação Complementar nº 236/2016 (fls. 874/887), a Coordenadoria Técnica afirmou que algumas das irregularidades constatadas não foram sanadas, a saber:

a) Déficit orçamentário no valor de R\$ 3.171.403,55 (três milhões, cento e setenta e um mil, quatrocentos e três reais e cinquenta e cinco centavos);

b) Ausência de lastro financeiro para cobrir obrigações de curto prazo, sendo o valor de R\$ 12.109.405,71 (doze milhões, cento e nove mil, quatrocentos reais e setenta e um centavos), referentes às obrigações do INSS;

c) Divergência entre os valores registrado na conta caixa e equivalentes de caixa, além de não constar nos autos o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa exigido pela LRF;

d) Comprovação, por documento hábil, do valor de R\$ 70.018,76 (setenta mil, dezoito reais e setenta e seis centavos), registrado no Ativo Circulante na conta "demais créditos e valores de curto prazo" e do valor R\$ 71.983,34 (setenta e um mil, novecentos e oitenta e três reais e trinta e quatro centavos) na conta Estoques;



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº 3153

e) Saldo negativo no valor de R\$ 36.463,57 (trinta e seis mil, quatrocentos e sessenta e três reais e cinquenta e sete centavos) registrado no Ativo Não Circulante sem embasamento nas normas contábeis;

f) Divergência no valor arrecadado da Dívida Ativa;

g) Com relação às Consignações – Depósitos de Terceiros no montante de R\$ 17.254.789,56 (dezessete milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, setecentos e oitenta e nove reais e cinquenta e seis centavos);

h) Divergência entre o saldo da Dívida Consolidada do Relatório de Gestão Fiscal com o registro no Demonstrativo da Dívida Fundada;

i) Excesso de gasto com pessoal no Executivo – 65,33%;

j) O Município deixou de contabilizar e efetuar o recolhimento no valor de R\$ 5.220.119,89, (cinco milhões, duzentos e vinte mil, cento e dezenove reais e oitenta e nove centavos), referente às Obrigações Patronais - INSS;

k) Desequilíbrio financeiro nas contas do Município em virtude de não haver lastro financeiro nem para quitar as dívidas de curto prazo;

l) Não comprovação da aplicação mínima de 15% em saúde;

m) Ausência de Parecer conclusivo do Conselho de Saúde;

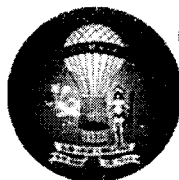
n) Secretário de Controle Interno não exerceu a plena fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Por este motivo, sugeriu o órgão técnico pela IRREGULARIDADE das Contas Anuais de Nossa Senhora da Glória, relativas ao exercício de 2015.

Instado a se manifestar, o douto Procurador José Sérgio Monte Alegre, através do Parecer nº 831/2016 (fls. 390/391), acolheu as premissas e conclusões da unidade técnica de instrução e opinou pela emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas, com fulcro no art. 43, inciso III da Lei Complementar nº 205/2011.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº

3153

VOTO DA RELATORA

Primeiramente, destaco que o processo em tela trata-se da análise das Contas de Governo, através da qual examina-se 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 restringir-se 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 formalidade legais, no planejamento e execução das finalidades orçamentárias.

Utilizando-me dessas premissas como base, passo à inquirição das Contas.

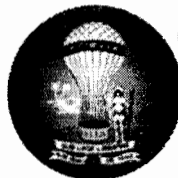
Em minuciosa análise da papeleta, noto que a competentíssima 1ª Coordenadoria Técnica elencou um alfabeto de irregularidades que não foram sanadas, mesmo após a apresentação da defesa do interessado, por isso, as elencarei a seguir, de acordo com a ordem de gravidade.

DAS FALHAS GRAVES:

a) Quanto à **não aplicação do percentual mínimo de saúde**, conforme bem destacado pela honrosa CCI Oficiante, os números apresentados na Prestação de Contas devem ser desconsiderados, visto que a municipalidade utilizou-se, para o cômputo de despesa com ações e serviços públicos de saúde, recursos próprios de contas não exclusivas, fato este vedado pela Resolução TCE nº 283/2013, vigente à época dos fatos.

O gestor, em defesa, informou apenas que os demonstrativos corretos seriam apresentados, porém, nada juntou.

De certo que a Emenda Constitucional nº 29/2000 determina, em seu artigo 7º, §4º, a aplicação mínima de **15%** em ações e serviços públicos de saúde,



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº 3153

todavia, no presente caso, foi verificado que o percentual aplicado pela Prefeitura Municipal de Nossa Senhora da Glória foi de **12,67%**, ou seja, **2,33%** abaixo do fixado.

Assim, diante do não atendimento ao mínimo constitucional exigido em saúde, considero esta falha de enorme gravidade.

b) No que pertine ao **excesso de gasto com pessoal**, observo que o interessado foi relapso e desidioso na observação dos limites impostos pelos normativos legais.

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 54% para os gastos do Executivo Municipal com despesas de pessoal, e aqui é onde reside o cerne da questão.



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº

3153

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 os gastos com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo da referida municipalidade atingiram o percentual de **65,33% (sessenta e cinco vírgula trinta e três por cento)**, ou seja, 11,33% (onze vírgula trinta e três por cento) acima do limite legal.

Inclusive, é válido ressaltar que foi emitido Termo de Alerta para o ente municipal, em novembro do ano de 2015, denunciando a extrapolação do limite de gasto no primeiro semestre do ano analisado. Porém, como observa-se, nada foi providenciado, ao revés, esta porcentagem, inclusive, foi majorada.

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. É dizer, somente depois deste interstício é que se aplicam as sanções administrativas e pessoais.

Diante disto, em consulta ao SISAP, pude observar que no ano de 2016, o gasto com pessoal da municipalidade reduziu para 53,83%, de forma que a irregularidade ora analisada fora devidamente sanada.



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº

3153

Sendo assim, percebo que não permanece a falha em apreço, de modo que inexistiu ofensa a LRF, tendo em vista que a citada Lei prevê a adoção de medidas para reconduzir as despesas de pessoal aos limites estabelecidos pela Lei.

c) Quanto ao **déficit orçamentário**, alegou o interessado que tal irregularidade evidenciou-se em razão do déficit na arrecadação por falta de repasses do Governo Federal e Estadual e que a municipalidade priorizou as despesas com políticas assistenciais, por se tratar de um ente pobre.

A *priori*, desconstituindo a tese defensiva, ressalto que, conforme delineado alhures, o município não comprovou a aplicação do percentual mínimo na saúde com recursos próprios, portanto, o argumento utilizado não merece prosperar.

Ademais, forçoso se reconhecer que o ano de 2015 o país passou por uma recessão profunda que implicou em diminuição dos repasses do FPE e FPM.

Porém, não satisfeita, consultei os autos e pude constatar no Balanço Orçamentário (fl. 125) que a transferência corrente foi, de fato, quase R\$ 2 milhões inferior a previsão já atualizada.

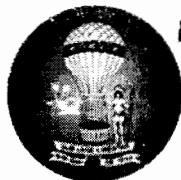
Todavia, mesmo se levado em consideração este valor, ainda assim, haveria um déficit de mais de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), sendo assim, considero como grave tal falha.

d) Com relação ao **desequilíbrio financeiro**, que abarca a ausência de lastro financeiro, alegou o ex gestor que os direitos individuais se sobrepõem às normas de Direito Financeiro, por isso a demonstração de que a maioria dos gastos ocorreram na educação, saúde e assistência, é suficiente a desconstituir tal falha.

Quanto a esta irregularidade, trago a baila uma análise propriamente dita do art. 42 da LRF.

Primeiramente, eis o que dispõe o citado artigo:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº

3153

que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Como se vê, o retrocitado mandamento legal regulamenta a proibição de contratação de despesa no último ano de mandato, impondo uma abstenção de conduta, que se dirige diretamente ao *titular de Poder ou órgão referido no art. 20* da mesma Lei.

Assim, não existem dúvidas quanto à vinculação subjetiva trazida pela norma, ou seja, a quem ela impõe a conduta omissiva. O artigo é claro ao condicionar a atuação dos titulares da chefia dos Poderes Executivos (federal, estadual e municipal), Judiciário (federal e estadual) e Legislativo (federal, estadual e municipal), além do Ministério Público da União e dos Estados, Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e dos Estados, e Tribunal de Contas do Município, quando houver.

Hialino que a intenção da Lei de Responsabilidade Fiscal é combater o desvirtuamento na utilização dos restos a pagar que se transverte num instrumento de rolagem da dívida, verdadeira praxis administrativa; cabendo a responsabilização dos gestores municipais, sempre que evidenciado um irregular planejamento e má execução orçamentária.

No entanto, entendo que o equilíbrio financeiro deve ser mantido ao longo da gestão, visto que é dever do gestor estar com as contas equilibradas permanentemente.

Desta forma, sendo cediço que não se trata de ultimo ano de mandato, tal falha não é capaz de macular as Contas, cabendo, somente, uma recomendação.

e) Quanto à **ausência de recolhimento e contabilização das obrigações patronais** no valor de R\$ 5.220.119,89 (cinco milhões, duzentos e vinte mil, cento e dezenove reais e oitenta e nove centavos), apesar da defesa ter alegado que não cabe a esta Corte tal fiscalização, entendo que este fundamento não merece prosperar, visto que a incorreta contabilização de despesas patronais influencia diretamente na apuração dos gastos com pessoal.



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº

3153

É dizer, ao momento em que o gestor deixou de contabilizar um débito de relevante monta, findou por maquiar gasto com pessoal, que já se apresentava em excesso ao limite legal.

Desta forma, entendo que este ato desarrazoado constitui uma falha grave.

f) Com relação ao **valor arrecadado da dívida ativa**, houve uma gritante divergência entre as informações prestadas e a documentação apresentada, senão vejamos.

Perscrutando a papeleta, mais especificadamente a página 128, noto que a diferença do saldo da dívida ativa entre o exercício anterior e o atual perfaz a quantia de R\$ 70.543,59, (setenta mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos) ou seja, menos de 10% do valor informado na Prestação de Contas.

Para que não restem dúvidas, eis os números da dívida ativa: exercício atual R\$ 665.966,93 (seiscentos e sessenta e cinco mil, novecentos e sessenta e seis reais e noventa e três centavos); exercício anterior R\$ 736.510,52 (setecentos e trinta e seis mil, quinhentos e dez reais e cinquenta e dois centavos).

Em seu arrazoado, o gestor justificou que a unidade técnica não considerou o valor inscrito na Dívida Ativa no ano de 2015.

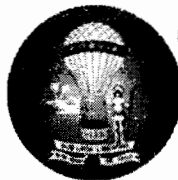
Todavia, em contraposição a esta tese, às folhas 134, pude notar que durante o exercício ora sob análise, o valor de restos a pagar fora minorado em quase 45%.

Assim sendo, diante do significativo desencontro de informações, reputo como grave esta falha.

FALHAS FORMAIS:

Às demais falhas são:

- divergência no saldo da dívida consolidada,



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº

3153

- divergência nos valores na conta Caixa,
- ausência de comprovação de valores registrados no Ativo Circulante,
- saldo negativo registrado no ativo circulante,
- ausência de parecer do conselho de saúde, e
- Sistema de controle interno que não exerceu plena fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial:

Destarte, as falhas em comento revestem-se de aspecto meramente formal, que não implicam em irregularidades graves ou situações ensejadoras de dano ao erário, porém, evidenciam má gestão do agente público.

Destaque-se que o enorme desencontro das informações apresentadas tornou impossível à análise fiel e cristalina dos gastos públicos do ente. Isto porque, o interessado apresentou documentação destacando numerários divergentes entre si e com o registrado no sistema SISAP/Auditor.

Aliado a isso, deve ser evidenciado que conforme o novel entendimento do Tribunal de Contas da União, a cumulação de falhas formais é suficiente a causar irregularidades/rejeição de contas.

Eis a inteligência do Acórdão 6281/2014 do TCU:

Processual. Julgamento de contas. Inexistência de débito em TCE.

Não cabe o arquivamento da tomada de contas especial, nem a alteração da natureza do processo, quando subsistem irregularidades que, embora não impliquem a imputação de débito, tenham o potencial de macular as contas e se enquadrem em uma das hipóteses legais de aplicação de multa. Nesses casos, as contas são julgadas irregulares, sem débito.

Acórdão 6281/2014 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler) (Grifei)



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº

3153

Deste modo, a junção destas diversas falhas formais corroboram a imprestabilização das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora da Glória, exercício de 2015.

Por fim, destaco que há um processo ainda em trâmite nesta Casa, tombado sob o nº 2056/2015, referente a uma Inspeção realizada na municipalidade em tela, no interstício de janeiro a julho de 2015, que, a meu ver, não irá influir no julgamento dos presentes autos, tendo em vista que o rol de falhas aqui listadas é suficiente à emissão de Parecer Prévio irregularizando as Contas.

Deste modo, ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nele estivesse transcrita, acompanho o órgão técnico e *Parquet* de Contas e VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando a REJEIÇÃO das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora da Glória, referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade de Francisco Carlos Nogueira Nascimento, com as seguintes DETERMINAÇÕES:

1. Que o atual e futuros gestores do fundo mantenham as contas equilibradas permanentemente, conforme prevê art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal¹.
2. Que o atual e futuros gestores observe os limites prudenciais de gasto com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
3. Que o atual e futuros gestores atentem-se para os limites mínimos de aplicação com recursos próprios em ações e serviços públicos de saúde.
4. Que o atual gestor planeje o orçamento de forma mais comedida para que não haja déficit primário.

¹ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº 3153

5. Que o atual e futuros gestores adotem as medidas necessárias para que as demais falhas aqui evidenciadas não se repitam.

Pela Rejeição das Contas, com determinações e remessa ao Ministério Público Especial. É como voto.

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;

Considerando a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

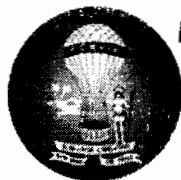
Considerando a manifestação nos termos do Parecer de nº 831/2016, do Parquet Especial;

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 13 de julho de 2017, por unanimidade de votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **REJEIÇÃO das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora da Glória, referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade de Francisco Carlos Nogueira Nascimento, com as seguintes DETERMINAÇÕES:**

1. Que o atual e futuros gestores do fundo mantenham as contas equilibradas permanentemente, conforme prevê art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº 3153

2. Que o atual e futuros gestores observe os limites prudenciais de gasto com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.
3. Que o atual e futuros gestores atentem-se para os limites mínimos de aplicação com recursos próprios em ações e serviços públicos de saúde.
4. Que o atual gestor planeje o orçamento de forma mais comedida para que não haja déficit primário.
5. Que o atual e futuros gestores adotem as medidas necessárias para que as demais falhas aqui evidenciadas não se repitam.

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

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 03 AGO 2017

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.


Conselheiro **CLÓVIS BARBOSA DE MELO**
Presidente


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


Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**
Corregedor-Geral


Conselheiro **CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA**



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº 3153

Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**

Conselheira **MARIA ANGELICA GUIMARÃES MARINHO**

Fui presente:

JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO
Procurador-Geral

