

PROCESSO TC 003943/2021      PARECER PRÉVIO Nº **3707**      **PLENO**

---

**PROCESSO** : TC/003943/2021  
**ORIGEM** : Prefeitura Municipal de Nossa Senhora Aparecida  
**ESPÉCIE** : 045 - Contas Anuais de Governo  
**INTERESSADA** : Verônica Santos Sousa da Silva  
**ADVOGADO** : Cristiano Pinheiro Barreto – OAB/DF nº 66.013  
Jorge Elias Menezes Teles - OAB/DF nº 66.015  
Renata Viviane Meneses Barreto - OAB/SE nº 9.850  
Valteno Alves Menezes Neto - OAB/SE 13.989  
Letícia Cabral Melo Sobral - OAB/SE nº 7.639  
**PROCURADOR** : João Augusto dos A. Bandeira De Mello - PAR nº 258/2023  
**RELATOR** : Conselheiro José Carlos Felizola Soares Filho

**PARECER PRÉVIO TC 3707 PLENO**  
**EMENTA: Contas Anuais. Prefeitura Municipal de Nossa Senhora Aparecida. Exercício Financeiro 2020. Parecer Prévio pela Aprovação das Contas com RESSALVAS. Decisão Unânime.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: José Carlos Felizola Soares Filho – Relator, Ulices Andrade Filho, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Maria Angélica Guimarães Marinho e Luis Alberto Meneses com a presença do Procurador do Ministério Público Especial de Contas Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, em Sessão Plenária, realizada no dia 23/11/2023, sob a presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto, por unanimidade dos votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando **APROVAÇÃO com RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora Aparecida, referente ao exercício financeiro de 2020, gestão da Sra. Verônica Santos Sousa da Silva.



PROCESSO TC 003943/2021

PARECER PRÉVIO Nº **3707**

PLENO

---

**PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE**

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, Aracaju, em 14 de dezembro de 2023.

**FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO**

Conselheiro Presidente

**ULICES DE ANDRADE FILHO**

Conselheiro Vice-Presidente

**JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO**

Conselheiro Relator

**LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**

Conselheiro

**MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**

Conselheira Corregedora-Geral

**LUIS ALBERTO MENESES**

Conselheiro

**FRANCISCO EVANILDO DE CARVALHO**

Conselheiro Substituto

Fui presente:

**JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

---

## RELATÓRIO

Versa o presente Processo TC 003943/2021 da análise da prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora Aparecida, concernente ao exercício financeiro 2020, de responsabilidade da Sra. Verônica Santos Sousa da Silva.

Conforme Relatório Técnico nº 01/2022 da 5ª CCI, às fls. 533/546 o presente processo foi protocolado neste Tribunal de Contas em 15/04/2021, dentro do prazo legal estabelecido pelo artigo 41, inciso I, da Lei Complementar nº. 205/2011 e, ao final, a Equipe Técnica opinou pela Regularidade com Ressalva das Contas Anuais de 2020, da Prefeitura Municipal de N. S. Aparecida, da responsabilidade da Sra. Verônica Santos Sousa da Silva, com base no inciso II, do artigo 43 da Lei Complementar nº 205/2011.

O citado pronunciamento, preliminar, da Coordenadoria, se deu em razão das seguintes irregularidades: *9.1.2 – Saldo inicial e final das contas estoque e imobilizado registradas no Balanço Patrimonial Comparado, está diferente dos demonstrativos juntados à Prestação de Contas. (item 5.2.1); 9.1.3 - Inconsistências na fórmula para apuração da aplicação Total do FUNDEB, no relatório anexado a Prestação de Contas. O mesmo acontece com o percentual aplicado em Ações de Saúde. (item 7.1.1 e 7.1.2);*

Devidamente citada, citação nº 130/2022, à fl. 549, Sra. Verônica Santos Sousa da Silva, ora Interessada, apresentou a sua defesa de fls. 550/564.

A 5ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, por conduto do Parecer Prévio de Análise Nº 12/2022, às fls. 616/620, após documentação colacionada aos autos pela Jurisdicionada, opinou, ao final, pela irregularidade das contas com base na

---

alínea “b”, do inciso III, do artigo 43 da Lei Complementar nº 205/2011, tendo em vista a irregularidade apontada no item II.3.

O Representante do Ministério Público Especial, Procurador – Geral, João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, através do Parecer nº 258/2023, às fls. 625/628, discordou da Coordenadoria Técnica e opinou pela emissão de Parecer Prévio pela Aprovação com Ressalvas das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Nossa Aparecida, referentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade da gestora Sra. Verônica Santos Sousa da Silva, bem como pela expedição de determinação para que o Município proceda com o ressarcimento à conta do FUNDEB, os valores equivocadamente despendidos em outras finalidades durante o exercício 2020.

É o Relatório.

### VOTO

Tomadas e prestações de contas, são instrumentos de fiscalização eficazes e abrangentes, utilizados pelo Tribunal de Contas do Estado, no exercício do controle externo da Administração.

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.

Como cediço, ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, órgão de controle externo, compete, dentre outras atribuições, nos termos da Constituição

---

Estadual e na forma estabelecida na Lei Complementar nº 205 de 06 de julho de 2011, em seu art. 1º, *julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e dos Municípios, e das respectivas entidades da administração indireta, inclusive das fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público Estadual e Municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário.*

Pois bem!

**Quanto a irregularidade referente ao saldo inicial e final das contas estoque e imobilizado, registradas no Balanço Patrimonial Comparado, que diverge dos demonstrativos anexados à Prestação de Contas. (item 5.2.1 do Relatório de Contas Anuais)**, esta Relatoria acompanha o entendimento da Equipe Técnica e do MPC no sentido de que tal inconsistência merece ressalva.

Ora, registrar de maneira inadequada o estoque e o imobilizado, por si só, não seria motivo, ao entender, para encaminhamento pela rejeição, mas sim, digno de ressalva, pois trata-se de mera falha formal corrigível.

Sendo assim, não pode o gestor ser punido por indicativos, mas sim por danos apurados, tendo em vista a busca da verdade material, o que de certo não se demonstra com a certeza necessária para o entendimento da rejeição.

**Quanto às inconsistências na fórmula para apuração da aplicação Total do FUNDEB, no relatório anexado a Prestação de Contas**, ou melhor, o Município de Nossa Senhora Aparecida aplicou 88,97% do total dos recursos disponibilizados no referido Fundo de Educação, menor do estabelecido para o

exercício, 95%, desde já, acolho, em parte, o opinativo ministerial para mitigar a irregularidade relativa ao entesouramento dos recursos do FUNDEB.

Isso porque, **com fundamento no paralelismo da matéria**, a EC nº 119/2022 isentou os gestores quanto a não aplicação dos limites constitucionais estabelecidos no artigo 212 da CF/88 nos exercícios de 2020 e 2021, *in verbis*:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

"Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."

Art. 2º O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.

Parágrafo único. O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

Tal fato se deu por conta do cenário da calamidade pública oriunda da pandemia do COVID-19 onde os Entes Federados suspenderam diversas atividades

ditas não essenciais, suportando, principalmente os Municípios, impactos negativos na economia com ausência de arrecadação tributária e a execução orçamentária previamente planejada, motivo pelo qual foi necessário a flexibilização nos percentuais mínimos de despesas a serem realizadas em ações de manutenção e desenvolvimento da educação.

É importante destacar que o Gestor deve pautar as suas ações, inclusive no cenário epidemiológico, em conformidade com a realidade local e, em consequência, os órgãos de controle devem realizar a efetiva ponderação e razoabilidade em sua atividade julgadora a fim de que sejam tomadas decisões mais justas e condizentes com a realidade fática da gestão pública.

Por fim, e não menos importante, indubitável que a pandemia da COVID-19, que assolou o mundo, fez com que os municípios perpetrassem verdadeiras manobras para garantir a continuidade dos serviços públicos, especialmente na área da educação em que todos os profissionais tiveram que se adaptar às novas tecnologias para não deixar os discentes sem a devida assistência.

Corroborando com o entendimento do doutrinador Regis Fernandes Oliveira, **“a Administração Pública é dinâmica, e não pode ser paralisada por incompreensão ou má compreensão do texto normativo. O que vale é buscar sua adequada e correta inteligência, que não impede a evolução natural de suas atividades”**<sup>1</sup>.

Ainda com relação à impropriedade em apreço, mister salientar que não houve destinação diversa dos recursos do FUNDEB, vez que os pagamentos foram feitos por outras fontes de recursos ou transferidos para outras contas alheias ao FUNDEB, como constatado às fls. 619, haja vista que o montante que seria aplicado

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019. P. 691.

para manutenção, não pôde ser utilizado tendo em vista que as aulas presenciais foram suspensas, por conta da pandemia. Desta feita, não há que se falar em constatação de dolo ou má-fé por parte da gestora, vez que, a realidade vivenciada pelo Município no exercício em apreço, não permitia a consecução do fim colimado.

Note-se que nesse caso não haveria exagero na aplicação do que a moderna doutrina do Direito Administrativo vem denominando de Teoria da Reserva do Possível, segundo a qual a Administração Pública deve buscar os meios de atender os conclamas sociais, mas o fazendo na medida das suas possibilidades, elegendo prioridades e tentando, com atenção aos princípios da eficiência e economicidade, lograr êxito na consecução do maior percentual delas.

Nesse sentir é válido transcrever o ensinamento do mestre Reinaldo Couto, em seu Curso de Direito Administrativo segundo a jurisprudência do STJ e do STJ:

“(…) O autor francês mostra que a avaliação da política pública é diferente do trabalho de inspeção e controle, pois não se concentra apenas na fiscalização do cumprimento de normas administrativa ou técnicas, mas tende a comparar os resultados de uma política pública aos objetivos inicialmente fixados e aos meios utilizados.

A extrema judicialização pode inviabilizar coletivamente uma política pública, pois as diversas decisões individuais podem tornar os resultados gerais inexpressivos, satisfazendo os interesses de poucos em detrimento dos interesses de muitos.

Não é fácil para a Administração Pública escolher entre um meio que restringe pouco um direito fundamental, mas, em contrapartida, promove pouco o fim colimado, e um outro meio que, ao mesmo tempo, promove intensamente o fim, mas provoca restrições a direitos fundamentais na mesma intensidade.”

De igual sorte assim explana o renomado doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, quando explica as consequências do silêncio administrativo, senão vejamos:

“No que toca, porém, às omissões genéricas, da Administração, tornar-se-á imperioso verificar a ocorrência relacionada à reserva do possível, como já tivemos a oportunidade de assinalar anteriormente: caso administrativamente impossível a consecução de determinado objetivo, estará despida de amparo a pretensão, no sentido de implementá-la, já que não se considera ilícito, tal tipo de omissão.” (Carvalho Filho, José dos Santos; Manual de Direito Administrativo, 19ª ed. Lúmen Júris Editora, p. 96)

E acrescenta, ao explicar sobre o Poder-Dever de Agir:

“Incide aqui o que a moderna doutrina qualifica de reserva do possível, para indicar que, por vários motivos, nem todas as metas governamentais podem ser alcançadas, principalmente pela costumeira escassez de recursos financeiros.



Somente diante dos concretos elementos a serem sopesados ao momento de cumprir determinados empreendimentos é que o administrador público poderá concluir no sentido da possibilidade de fazê-lo, à luz do que constitui a reserva administrativa dessa mesma possibilidade.” (Carvalho Filho, José dos Santos; Manual de Direito Administrativo, 19ª ed. Lúmen Júris Editora, p. 38)

Ora, por óbvio não se pode obrigar a Administração a fazer o que se revela impossível, e essa possibilidade está intrinsecamente relacionada ao mérito administrativo, à análise da conveniência e oportunidade, que só pode ser efetivada pelo próprio Gestor, nunca pelo Judiciário, ao qual está adstrito o controle da legalidade.

Portanto, pelas razões acima elencadas as falhas remanescentes não tem o condão de imprestabilizar as contas, sendo passível de ressalvas, para que não venham a ser reincidentes nas próximas gestões.

Desta feita é aplicável ao caso em questão o art. 43, II da Lei Complementar nº 205 de 06 de julho de 2011 c/c o art. 91, inciso II, do Regimento Interno do TCE/SE, os quais dispõem que *“as contas serão julgadas regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não acarrete dano ao Erário. Ao julgá-las dessa forma, o Tribunal dará quitação ao responsável, mas lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a imediata correção das irregularidades detectadas e a adoção das medidas preventivas necessárias para evitar reincidência.”*

Diante de todo o exposto, **VOTO**, pela emissão de **PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS CONTAS ANUAIS** da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora Aparecida, referente ao exercício financeiro de 2020, gestão da Sra. Verônica Santos Sousa da Silva, nos termos do art. 43, inciso II, da LC nº 205/2011, c/c o art. 91, inciso II, do Regimento Interno do TCE/SE.

É como voto.

**JOSÉ CARLOS FELIZOLA SOARES FILHO**

Relator