



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PROCESSO TC : 001365/2011
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Boquim
ASSUNTO : 045 – Contas Anuais de Governo
INTERESSADO : Pedro Barbosa Neto
ADVOGADO : Não há
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : José Sérgio Monte Alegre – Parecer nº 561/2016
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

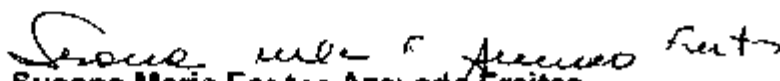
PARECER PRÉVIO Nº 3251 PLENO

EMENTA: Contas Anuais de Governo. Prefeitura Municipal de Boquim. Exercício Financeiro de 2010. Presença de irregularidades graves. Excesso gasto com pessoal. Rejeição das preliminares suscitadas pelo *Parquet* Especial. Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas em análise. Decisão Unânime.

DELIBERAÇÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sua composição plenária, sob a Presidência do Conselheiro Clóvis Barbosa de Melo, por unanimidade dos votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **REJEIÇÃO** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Boquim, referente ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade de Pedro Barbosa Neto, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 13 de Julho de 2017.


Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Conselheira Vice-Presidente e Relatora



RELATÓRIO

Versam os autos das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Boquim, referente ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade de Pedro Barbosa Neto.

Autuadas as informações e após análise da documentação (fls. 01/889), a equipe técnica da 1ª CCI emitiu Informação nº.18/2015 (fls. 906/915), relatando a inexistência de Inspeção no período e concluindo pela existência de algumas irregularidades.

Devidamente citado (mandado de citação nº.093/2016 – fls. 921/922), o interessado apresentou suas alegações de defesa (fls. 925/933), momento em que rebateu as irregularidades e acostou documentos (fls. 934/1002). Por fim, requereu a Aprovação das Contas e, eventualmente, a Aprovação com Ressalva.

Em Informação Complementar nº.83/2015 (fls. 1006/1012), a 1ª CCI, após análise técnica das alegações de defesa, concluiu que permaneceram algumas irregularidades, quais sejam:

1. Ausência de registro nos Demonstrativos contábeis das sentenças judiciais não pagas até 31/12/2010;
2. Ausência do inventário do almoxarifado;
3. Baixa Arrecadação da Dívida ativa;
4. Excesso de gasto com pessoal, no percentual de 68,72%;

Por fim, opinou pela rejeição das Contas em apreço.

Instado a se manifestar, o douto Procurador José Sérgio Monte Alegre, no Parecer nº.561/2016, registrou o descumprimento dos 180 (cento e oitenta) dias previstos para apreciar as Contas prestadas anualmente, destacou a inexistência de inspeção no período, e opinou pela impossibilidade do exame de mérito.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.



TC/SE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº 0151

VOTO DA RELATORA

Inicialmente enfrento as preliminares suscitadas pelo Ministério Público, quais sejam: iliquidez e descumprimento do prazo de 180 dias para apreciação das contas anuais.

A respeito do enquadramento das Contas como iliquidáveis, a Lei Orgânica deste Egrégio Tribunal (Lei Complementar nº.205/2011) prescreve que:

Art. 44. As contas devem ser consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito, hipótese em que o Tribunal ordenará o trancamento das contas e o consequente arquivamento do processo (grifamos).

Observa-se, pois, que o arquivamento do processo é a consequência prevista para o enquadramento das Contas como iliquidáveis. Outrossim, que tal enquadramento ocorrerá quando se tornar impossível o julgamento do mérito.

No presente caso, não assiste razão ao digníssimo Procurador, uma vez que existem nos autos elementos suficientes para análise meritória do feito com aprovação pela Regularidade ou não das Contas apresentadas, tanto que a equipe técnica da 1ª CCI lançou Informações e opinou pela Irregularidade.

Já no tocante ao prazo de 180 (cento e oitenta dias) dias, previsto na Constituição Estadual, bem como no Regimento Interno desta Corte de Contas, para elaboração do Parecer Prévio, entendo que não corresponde à realidade fática da capacidade das Cortes de Contas na apuração de toda a documentação relativa a um exercício financeiro.

Assim como ocorre no Poder Judiciário, várias são as variantes que atrasam, suspendem e até impedem o julgamento final dos processos. Seria redundante falar nas diversas intimações e diligências que devem ser emitidas para a esmerada instrução processual e obediência ao princípio do contraditório e ampla defesa.



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº 0251

Importa destacar, ainda, que tramitam independentemente Relatórios de Inspeção, Contratos e Convênios, todos capazes de contaminar, influenciar ou suspender a tramitação das Contas.

É diante dessa conjuntura que considero que os 180 (cento e oitenta dias) dias impostos pela norma da Constituição Estadual têm natureza de prazo impróprio, nos mesmos moldes daqueles aplicáveis aos magistrados e seus auxiliares, já que da sua inobservância não decorre qualquer consequência ou efeito, caso contrário seriam limitadores da atuação Constitucional dos Tribunais de Contas.

A respeito desta matéria que ocasiona inúmeras divergências, tramitou no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº.4890) ajuizada pelo Governo de Sergipe que questionava o dispositivo da Constituição Estadual que dispensa o Parecer do Tribunal de Contas do Estado na análise da Prestação de Contas de prefeitos quando ultrapassado prazo de 180 dias para o envio às Câmaras Municipais.

No entanto, ao realizar uma busca no portal do STF, verifiquei que a referida ADI, que tinha como relator o ministro Marcos Aurélio Mendes de Farias Mello, havia perdido seu objeto em virtude do Pleno ter julgado procedente o pedido formulado na Ação Direta nº 3077, que teve como relatora a ministra Cármen Lúcia, **declarando a inconstitucionalidade da parte final do inciso XII do art. 68, da Constituição do Estado de Sergipe**, o qual previa que após os 180 dias sem o oferecimento do Parecer Prévio, os autos deveriam ser remetidos às respectivas Câmaras Municipais, no prazo de 05 (cinco) dias.

Por outro lado, não se quer aqui negar a possibilidade desta Corte ferir o Princípio da Celeridade Processual e da Razoável Duração do Processo. No entanto, não é o caso dos autos.

Diante disso, **rejeito as preliminares suscitadas** e, uma vez ultrapassadas, passo à análise do mérito.

Primeiramente, destaco que o processo em tela trata-se 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 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. A questão dos autos cinge-se em razão das seguintes irregularidades:

1. Ausência de registro nos Demonstrativos contábeis das sentenças judiciais não pagas até 31/12/2010;

Alegou o interessado que a despesa somente se concretiza após a prolação da sentença.

Destaco que a irregularidade consiste justamente em não estarem previstas no Balanço Patrimonial as **sentenças judiciais**, mesmo que por estimativa, conforme prescreve a legislação pátria.

2. Ausência do inventário do almoxarifado;

A CCI oficiante observou que no Demonstrativo de Variações Patrimoniais constava consumo de materiais, entretanto, nos autos, não havia o Inventário do Almoxarifado.

O interessado encaminhou com a defesa, relatório contendo a movimentação de entrada e saída do almoxarifado, conforme fls. 938/995.

Entretanto, constatei que a documentação apresentada pela defesa diverge dos demais demonstrativos constantes nos autos, o que inviabiliza a regularização da falha.

3. Baixa Arrecadação da Dívida ativa;



O órgão técnico constatou que a arrecadação da dívida ativa foi *aquém* da prevista, bem como não houve comprovação de procedimentos instaurados para a efetivação da cobrança.

Quanto a esta falha, destaco que infelizmente os Municípios Sergipanos ainda não cumprem a Constituição de 1988, e justificam o descumprimento pelo não comparecimento e consequente quitação de débitos por parte dos contribuintes, principalmente em virtude da carência da população.

Em que pese possa ser verdade os fatos trazidos pelo gestor, tal justificativa não autoriza os Municípios a simplesmente deixar de arrecadar com competência suas receitas, pois o que está em pauta é uma obrigação constitucional, em outras palavras, obrigação do agente público municipal com previsão de penalidades pela omissão.

Ademais, não se pode deixar que os agentes públicos municipais continuem a deixar "a arrecadação de impostos adormecida", já passou da hora de instituir uma política de conscientização e divulgação dos Municípios em cumprir seu mister constitucional – cobrar os tributos municipais.

Ou seja, cobrar ou não tributos não se trata de uma decisão do agente público, é a lei que impõe. Inclusive, a Lei Complementar 101/00 prevê a obrigatoriedade da cobrança efetiva de tributos como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal.

Para isso cabe aos Municípios estruturarem, investirem e capacitarem sua Administração Tributária Municipal com o objetivo de lançar, cobrar, arrecadar e efetuar a inscrição da dívida ativa para a consequente execução fiscal.

Cumprindo seu papel, o gestor efetivará as Receitas Próprias, diminuindo a dependência das transferências correntes, pois uma melhor arrecadação tende a retornar em benefícios para a população em forma de melhores serviços públicos e infra-estrutura urbana e rural.

Não podemos admitir que um ente público tenha a arrecadação muito *aquém* da orçada para o exercício, configurando, em tese, verdadeira renúncia de receita, o que fere a Constituição Federal, já que esta exige Lei específica para



isenção de tributos, conforme art. 150, §6º da Constituição Federal, bem como o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, esta Corte adotou o entendimento de que, até as prestações de Contas do exercício financeiro de 2015, a serem enviadas para apreciação em 2016, as Contas Anuais com esta falha, haveriam de ser tidas como Regulares com Ressalva, com Determinação de regularização, por implantação de orçamento real e adoção de todas as medidas para processar a arrecadação.

4. Excesso de gasto com pessoal, no percentual de 68,72%;

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.

Foram estabelecidos percentuais máximos da Receita Corrente Líquida, que poderiam ser destinados aos dispêndios com pessoal por cada ente da Federação, estabelecendo para os Municípios o limite de 60%.

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). (grifamos)

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.

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

(...)



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº 3.51

III - na esfera municipal:

(...)

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

É importante que se frise, conforme reiteradas decisões do Tribunal Superior Eleitoral, o gasto excessivo com pessoal, configurado por conduta do próprio agravante, torna presente o requisito da insanabilidade dos vícios da rejeição de contas, fazendo com que o candidato se torne inelegível (vide AgR-REspe nº.32.784. Rel. Min. Felix Fischer. Publicado em 16/12/2008; e REspe nº.31.012. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Publicado em 19/11/2008).

No caso dos autos, a equipe técnica informou que os gastos com pessoal no Poder Executivo atingiram **68,72%** da receita corrente líquida do Município, portanto, acima do limite estabelecido no inciso III, "b", do art. 20, da LRF (54%), ultrapassando o índice em **14,72%**.

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 de gasto de pessoal que ultrapassar seu próprio limite, a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 23, faculta período de ajuste de dois quadrimestres para o gasto laboral. Somente depois disso é que se aplicam as sanções administrativas e pessoais.

Diante disto, em consulta ao S CPP, observo que as Contas Anuais do município referente ao exercício financeiro de 2011 (Processo nº.413/2012), de relatoria do eminente Conselheiro Substituto Rafael Sousa Fônsaca, já foi julgado, momento em que foi emitido um Parecer Prévio recomendando a Rejeição das



TC/SE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº 561

Contas, constando que o limite de pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de 64,76%.

Desta forma, percebo que o interessado não logrou êxito em adotar medidas que reconduzisse as despesas de pessoal aos limites estabelecidos pela Lei. Portanto, o percentual excedente não foi eliminado nos dois quadrimestres seguintes, o que afronta diretamente a LRF.

Isto posto, rejeito as preliminares suscitadas pelo Ministério Público Especial, e VOTO pela EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A REJEIÇÃO das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Boquim, referente ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade de Pedro Barbosa Neto.

Pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição.

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. 561/2016, 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 rejeição das preliminares suscitadas pelo Ministério Público Especial, e VOTO pela



TCSE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº


3151


EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A REJEIÇÃO das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Boquim, referente ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade de Pedro Barbosa Neto.

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

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 27 JUL 2017

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.


Conselheiro **CLOVIS BARBOSA DE MELO**
Presidente


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

Conselheiro **CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA**


Conselheiro **CARLOS PINNA DE ASSIS**

Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**


Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**



TCESE

Tribunal de Contas do
Estado de Sergipe

PARECER PRÉVIO Nº

3151

Fui presente:


JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO
Procurador-Geral