

**PROCESSO** : TC 001545/2013  
**ORIGEM** : Prefeitura Municipal de Boquim  
**ASSUNTO** : 0045 – 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 820/2018  
**RELATORA** : Cons.<sup>a</sup> Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

**PARECER PRÉVIO TC nº 3255 PLENO**

**EMENTA:** Contas Anuais de Governo. Prefeitura Municipal de Boquim. Exercício financeiro de 2012. Presença de falhas insanáveis. Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas Anuais de Governo. Determinação. 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 **Ulises de Andrade Filho**, 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 2012, de responsabilidade de **Pedro Barbosa Neto**, com **DETERMINAÇÃO**, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 23 de maio de 2019.

**Susana Maria Fontes Azevedo Freitas**  
Conselheira Relatora

## RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Boquim, exercício financeiro de 2012, de responsabilidade de Pedro Barbosa Neto.

Autuadas as informações e após a análise de toda documentação, 1<sup>a</sup> CCI oficiante exarou o Parecer nº 27/2018 (fls. 910/934), na qual concluiu que as Contas não foram elaboradas com base na Lei Federal nº 4.320/64 e na Lei de Responsabilidade Fiscal; ato contínuo, apresentou um extenso rol de irregularidades que necessitavam de esclarecimento.

Devidamente citado, através do Mandato de Citação nº 1226/2018 (fl. 937), o ex-gestor apresentou defesa (fls. 940/949), momento em que fez a juntada de documentos (fls. 950/1004), rebateu as falhas e requereu o julgamento pela Aprovação das Contas.

Emitido o Parecer nº 183/2018 (fls. 1008/1015), após análise dos documentos e argumentos proferidos pela defesa do gestor, a 1<sup>a</sup> CCI concluiu que permaneceram as seguintes irregularidades:

1. A Lei Orçamentaria Anual do Município foi apresentada com a dedução do valor que seria destinado ao FUNDEB;
2. O Município não tomou as devidas providências para a constituição e efetiva arrecadação de tributos de sua competência;
3. Despesa com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo não respeitou os limites definidos em Lei;
4. O Município registrou a título de duodécimo, repasse maior que o valor definido pela Constituição Federal.

Por fim, concluiu pela emissão de parecer prévio pela Rejeição das Contas da Prefeitura de Boquim, como também a recomendação de ciência ao Ministério Público.

Instado a se manifestar, o *douto* Procurador **José Sérgio Monte Alegre**, através do Parecer nº 786/2018 (fls. 1021/1022), sugeriu que a 1<sup>a</sup> CCI analisasse

novamente os documentos que comprovam a inscrição dos 50 maiores devedores do Município da Dívida ativa e se houve ajuizamento de ações tendentes à quitação.

Por meio de Parecer nº 203/2018 (fl. 1025), a Equipe Técnica relatou que não existe uma relação analítica dos devedores inscritos na dívida ativa do Município para confrontar com a relação dos 50 maiores devedores; porém, no balanço patrimonial comparado e no patrimonial existem de forma sintética os registros da dívida ativa do Município. Já quanto à comprovação de ajuizamento de ações para a quitação da referida dívida, informou que não há documentos no processo que demonstrem, mas há no comparativo da receita orçada com a arrecadada.

Novamente instado a se manifestar, o *douto* Procurador **José Sérgio Monte Alegre**, por meio de Parecer nº 820/2018 (fls. 1029/1030), acompanhou o opinativo técnico pela emissão de parecer prévio recomendando a Rejeição das Contas, todavia, com a exclusão da remessa ao Ministério Público Especial, que deve ser substituída pelo Ministério Público Estadual.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

**É o Relatório.**

## VOTO

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 formalidades 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 os órgãos técnicos elencaram 04 (quatro) irregularidades não consideradas sanadas, mesmo após a apresentação da defesa pelo interessado, por isso, as elencarei a seguir.

**1. A Lei Orçamentaria Anual do Município foi apresentada com a dedução do valor que seria destinado ao FUNDEB.**

O gestor aduziu que o art. 6º da Lei Federal nº 4.320/64 determina que as receitas sejam lançadas sem qualquer dedução, mas, ressaltou que a Lei em comento é de 1964; portanto, anterior à instituição do FUNDEB. Além disso, citou que a dedução para formação do FUNDEB foi determinada por esta Egrégia Corte de Contas, através de cartilha. Ademais, informou que as deduções são de caráter obrigatório quando do envio das informações dos jurisdicionados, seja pelo SISAP ou pelo SAGRES.

A Equipe Técnica relatou que o Orçamento da Prefeitura Municipal de Boquim, para o exercício financeiro de 2012, aprovado pela Lei Municipal nº 646/2011, foi de R\$ 38.600.000,00 (trinta e oito milhões e seiscentos mil reais); porém o referido valor foi apresentado com a dedução do montante que seria destinado ao FUNDEB, constando o subtotal de R\$ 42.018.000,00 (quarenta e dois milhões, e dezoito mil reais).

Assim, após analisar a referida falha, verifiquei que na Tabela de Receita Orçamentaria (fl. 911), ficou evidenciada a utilização de dedução na Lei Orçamentaria, o que é vedado pelo art. 6º da Lei Federal nº 4.320/64, conforme expressa:

**Art. 6º** Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, **vedadas quaisquer deduções.** (Grifo nosso)

Resta claro, portanto, que foi infringido o Princípio Orçamentário da Universalidade, pois todas as receitas e despesas públicas devem constar no orçamento, sem exceções e sem deduções.

Insta salientar que não há a suposta contradição aduzida pela defesa entre os ditames do art. 6º da Lei Federal nº 4.320/64 e a cartilha, visto que esta última apenas explicita como é feito o cálculo do FUNDEB.

Todavia, nada obstante tais constatações, observo que o apontamento somente evidencia uma falta de planejamento e, sobretudo, precariedade da assessoria contábil, não configurando falha de maior gravidade

Dito isto, mantenho o apontamento, considerando-o de natureza formal.

**2. O Município não tomou as devidas providências para a constituição e efetiva arrecadação de tributos de sua competência.**

Fora aduzido pelo gestor que teve a gestão iniciada em 2009, exercendo o mandato até 2012, e que ao iniciar encontrou a arrecadação do IPTU na monta de R\$ 42.658,76 (quarenta e dois mil, seiscentos e cinquenta e oito reais e setenta e seis centavos), e no último ano, arrecadou R\$ 78.530,22 (setenta e oito mil, quinhentos e trinta reais e vinte e dois centavos), representando um crescimento de aproximadamente 85% (oitenta e cinco por cento).

Com relação a esta falha, a Equipe Técnica frisou que a Receita Arrecadada com o IPTU foi de R\$ 78.530,22 (setenta e oito mil, quinhentos e trinta reais e vinte e dois centavos), sendo menor que o arrecadado do Imposto sobre transferência de bens inter vivos.

Sobre este assunto, merece destaque o que determina o art. 11 da LRF, *in verbis*:

**Art. 11.** Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

É notório que a Lei de Responsabilidade Fiscal institui que é dever do ente público arrecadar os tributos de sua competência, notadamente impostos. Entendo ser irrazoável o não recolhimento de impostos pela municipalidade, vez que contraria o disposto nos art.s 145 e 156 da CF/88 e o artigo supratranscrito.

Infelizmente os Municípios Sergipanos ainda não cumprem a Constituição de 1988, e justificam o descumprimento pelo porte do Município e a carência da população.

Em que pese possa ser verdade os fatos trazidos pelos gestores, tal justificativa não autoriza os entes municipais a simplesmente deixarem 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.

Afinal cobrar ou não tributos não se trata de uma decisão do agente público, é a lei que impõe. Inclusive, a Lei Complementar nº 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, afinal uma melhor arrecadação tende a retornar em benefícios para a população em forma de melhores serviços públicos e infraestrutura urbana e rural.

Não podemos admitir que um ente público tenha a arrecadação de IPTU muito aquém da orçada para o exercício configurando, em tese, verdadeira renúncia de receita, o que fere a Constituição Federal já que está 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, conforme retrata a Ata da Reunião Administrativa realizada no dia 06 de agosto de 2015, ficou deliberado por este Sodalício que a partir das**

**Contas Anuais do exercício financeiro de 2015, a serem apresentadas no ano de 2016, é que os interessados podem ser penalizados por esta renúncia de receita.**

**Desta forma, seguindo o entendimento exarado pelo Excelentíssimo Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro na Decisão TC nº 2.979 – Plenário e Decisão TC nº 2.981 – Plenário, acolhido por unanimidade por este Tribunal, e observando que os presentes autos tratam do exercício financeiro de 2012, entendo existir a mitigação da gravidade desta falha.**

**3. Despesa com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo não respeitou os limites definidos em Lei.**

O interessado citou que a análise feita por esta Egrégia Corte de Contas, levou em consideração apenas os números, que não representam a realidade, assim, aduziu que deveria ser levado em consideração a ausência de culpa.

Entretanto, 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 ente da Federação, estabelecendo, 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).** (Grifei)

Já em seu art. 20, inciso III, alínea “b”, a LRF prevê o limite de 54% (cinquenta e quatro por cento) para os gastos do Poder Executivo municipal com despesas de pessoal:

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.** (Grifei)

Da análise dos autos, restou constatado pela equipe técnica que a municipalidade desrespeitou os dois artigos retro mencionados, senão vejamos o seguinte quadro:

Classe	Limite legal	Percentual Auferido
Despesa com Pessoal	60%	68,86%
Despesa com Executivo Municipal	54%	66,45%

Ressalte-se que se trata do último ano de gestão, não sendo possível a análise acerca de eventual recomposição ao limite no exercício financeiro seguinte, conforme estabelece o art. 23 da LRF.

Sendo assim, reputo tal apontamento como grave, posto que viola mandamento constitucional.

#### **4. O Município registrou, a título de repasse de duodécimo, repasse maior que o valor definido pela Constituição Federal.**

O interessado alegou que foram repassados recursos com inativos no montante de R\$ 88.435,40 (oitenta e oito mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e quarenta centavos) que, conforme norma deste Tribunal, devem ser excluídos do cálculo; com isso, o valor a ser considerado como repasse do duodécimo será de R\$ 1.254.353,92 (um milhão, duzentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e cinquenta e três reais e noventa e dois centavos); estando, portanto, dentro dos limites legais.

Mas, em análise ao caso em testilha, constatei que a municipalidade efetuou repasse financeiro para o Legislativo Municipal em valor superior aos limites legais estabelecidos, no montante de R\$ 1.340.789,32 (um milhão, trezentos e



quarenta mil, setecentos e oitenta e nove reais e trinta e dois centavos), ou seja, 7,43% (sete vírgula quarenta e três por cento).

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;** (grifamos)

Todavia, em que pese tal situação, percebo que o gestor não agiu com dolo, tratando-se de uma falha que não ensejou danos ao erário, considerando o valor ínfimo extrapolado, que representa cerca de 0,43% (zero vírgula quarenta e três por cento) superior ao total que deveria ser repassado.

Destaco, por oportuno, que em outros casos análogos já me posicionei em sentido contrário; mas, em todos, fui voto vencido, pois 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 nº 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 que a conduta deve ser reprimida com ressalva e determinação.

Em remate, no que atine a solicitação ministerial no sentido de encaminhamento de cópia desta Decisão ao Ministério Público Estadual, deixo de acolher tal pleito uma vez que o entendimento solidificado no plenário da Corte é no sentido de que somente é cabível tal procedimento após o julgamento do Parecer Prévio pela Casa Legislativa correspondente, que tem discricionariedade para seguir ou não o opinativo técnico produzido pelo Tribunal de Contas.

**Deste modo, ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nele estivesse transcrita e VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando a REJEIÇÃO das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Boquim, referente ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade de Pedro Barbosa Neto, com as seguintes DETERMINAÇÕES:**

**1. Que o ente municipal adote todas as medidas necessárias para arrecadar, de maneira mais efetiva, o IPTU.**

**2. Que o atual e futuros gestores observem os limites prudenciais de gasto com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.**

**3. Que as próximas gestões observem o percentual máximo de repasse à Casa Legislativa.**

**4. Que o atual gestor promova as medidas necessárias, junto a Poder Legislativo local, com o fito de reaver o valor repassado a maior àquele Poder no exercício ora analisado.**

**Pela Rejeição das Contas, com determinações.**

**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 820/2018, do *Parquet* de Contas;

**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 **23 de maio de 2018**, por unanimidade de votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **REJEIÇÃO** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Boquim, referente ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade de Pedro Barbosa Neto, com as seguintes **DETERMINAÇÕES**:

**1. Que o ente municipal adote todas as medidas necessárias para arrecadar, de maneira mais efetiva, o IPTU.**

**2. Que o atual e futuros gestores observem os limites prudenciais de gasto com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como as obrigações patronais.**

**3. Que as próximas gestões observem o percentual máximo de repasse à Casa Legislativa.**

**4. Que o atual gestor promova as medidas necessárias, junto a Poder Legislativo local, com o fito de reaver o valor repassado a maior àquele Poder no exercício ora analisado.**

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Ulices de Andrade Filho** – Presidente, **Carlos Alberto Sobral de Souza** – Vice-Presidente, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Conselheira e Relatora, **Maria Angélica Guimarães Marinho** – Corregedora-Geral, **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro**, **Carlos Pinna de Assis** e **Clóvis Barbosa de Melo**, 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 18 de julho de 2019.

**PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.**

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 Substituto **ALEXANDRE LESSA LIMA**

Fui presente:

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