

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PROCESSO : 007682/2019
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Riachuelo
ASSUNTO : 0045 – Contas Anuais de Governo
RESPONSÁVEL : Cândida Emília Sandes Vieira Leite
ADVOGADO : Fabiano Freire Feitosa – OAB/SE – 3.173
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : Luis Alberto Meneses – Parecer nº 328/2020
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3463

PLENO

EMENTA: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Riachuelo. Exercício Financeiro de 2018. Falhas formais. Emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas. Recomendações. Decisão unânime.

DELIBERAÇÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, delibera o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sua composição Plenária, sob a Presidência do Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, por unanimidade dos votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando **APROVAÇÃO com RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Riachuelo, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade de Cândida Emília Sandes Vieira Leite, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 06 de maio de 2021.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

Relatora

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Riachuelo, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade de Cândida Emília Sandes Vieira Leite.

Inicialmente, destaco que o presente processo fora, a princípio, distribuído ao Conselheiro Carlos Pinna de Assis, que, em Despacho à fl. 546, declarou-se suspeito por motivos de foro íntimo. Neste sentido, a Presidência desta Corte determinou a realização de sorteio para designação de novo relator (fl. 547), tendo sido o feito redistribuído a minha Relatoria, conforme certidão de fl. 548.

Após a análise de toda documentação, a equipe técnica da 1ª CCI expediu o Parecer nº 371/2020, às fls. 566/594, no qual concluiu que as Contas apresentavam irregularidades.

Devidamente citada à fl. 598, a gestora apresentou defesa às fls. 599/611 com juntada de documentos às fls. 612/1281.

Após análise da defesa, a equipe técnica lançou o Parecer nº 560/2020 (fls. 1295/1318), detectando a permanência das seguintes falhas e irregularidades:

- Ausência de efetivo planejamento na elaboração do Orçamento 2018, contrariando o disposto no art. 2º, da Lei Federal nº 4.320/64 e fugindo completamente à razoabilidade;
- O Balanço Orçamentário foi elaborado com receitas orçamentárias brutas, em desconformidade com as orientações regulamentares;
- Apresentação do Balanço Financeiro com desequilíbrio entre os valores dos ingressos e dos dispêndios do exercício anterior;
- Montantes dos Demonstrativos da Conta Almojarifado divergem dos lançados no Balanço Patrimonial;
- Divergência entre os valores da despesa total com pessoal do Poder Executivo informado no Demonstrativo do RGF e o apurado;

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3463 PLENO

- Negligência na arrecadação dos tributos de competência municipal, contrariando o disposto no art. 30, inciso III, da Constituição Federal e arts. 11 e 14, incisos I e II, §§1º e 2º, da Lei Complementar nº 101/2000;
- O município não comprovou efetivamente que tem adotado providências com relação à cobrança da dívida ativa, em desacordo com os arts. 11 e 13, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- O Balanço Patrimonial encaminhado não foi consolidado, descumprindo os requisitos contidos na Resolução TC nº 222/2002, em especial o item 17, da alínea “c”, do art. 3º;
- Não encaminhamento do Quadro das Contas de Compensação (controle) e do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, conforme exigência disposta no art. 3º, alínea “c”, item 17, da Resolução TC nº 222/2002;
- Balanço Patrimonial apresenta divergência na totalização do Passivo e do Patrimônio Líquido;
- Ausência do encaminhamento dos Demonstrativos da Dívida Fundada Interna e Externa e da Dívida Flutuante, contrariando o disposto na Lei Federal nº 4.320/64, no art. 3º, letra “c”, itens 19, 20 e 21, da Resolução TC nº 222/2002 e no art. 85, §2º, do Regimento Interno desta Corte de Contas;
- Ausência do encaminhamento do Relatório de Gestão, juntamente com o Parecer conclusivo do Conselho de Saúde e da Ata da Sessão que o aprovou, e da programação anual do Plano de Saúde, acompanhada da Ata da Sessão do Conselho de Saúde que a aprovou, conforme disposição contida no art. 26, da Resolução TC nº 283/2013;
- Ausência do encaminhamento dos demonstrativos das Garantias e Contragarantias de Valores e das Operações de Crédito – RGF, descumprindo o art. 3º, alínea “c”, item 45, da Resolução TC nº 222/2002.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3463 PLENO

Por fim, sugeriu a emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas, conforme art. 43, inciso III, “b”, da Lei Complementar nº 205/2011 c/c o art. 91, inciso III, “b”, do Regimento Interno deste Tribunal.

Às fls. 1321/1322, a gestora foi intimada para manifestar-se sobre as informações técnicas expostas no Parecer *retro*, porém ficou-se silente.

Instado a se manifestar, o ilustre representante do *Parquet* de Contas, Procurador-Geral Luis Alberto Meneses, através do Parecer nº 328/2020 (fls. 1325/1327), opinou pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3463 PLENO

VOTO DA RELATORA

Inicialmente, destaco que o Processo em tela trata 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 se restringir a fatos isolados, mas, a conduta do gestor como agente político 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:

- Negligência na arrecadação dos tributos de competência municipal, contrariando o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme relatório da CCI oficiante, o ente arrecadou R\$ 975.364,97 (novecentos e setenta e cinco mil, trezentos e sessenta e quatro reais e noventa e sete centavos) em tributos de competência exclusiva do município. Tal montante corresponde a 45% dos R\$ 2.176.500,00 (dois milhões, cento e setenta e seis mil e quinhentos reais) previstos para o exercício de 2018.

Ademais, o município arrecadou apenas R\$ 261,00 (duzentos e sessenta e um reais) com IPTU frente a uma previsão de arrecadação de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), ou seja, apenas 3% do previsto. Quanto ao ITBI, nada foi arrecadado durante o exercício, apesar da previsão de R\$ 18.500,00 (dezoito mil e quinhentos reais) para o exercício, o que levou a CCI a pontuar a negligência na arrecadação dos tributos de competência municipal.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3463 PLENO

A defesa alegou que não houve ineficiência na arrecadação do IPTU, visto que o planejamento da Lei Orçamentária levou em consideração o baixo poder aquisitivo da população. Aduziu, também, que consta às fls. 27 a 29 das Contas o relatório das providências tomadas pelo Poder Executivo para eliminar a sonegação e racionalizar a arrecadação no Município de Riachuelo, em atendimento ao que dispõe o Anexo 4, da Resolução TC nº 222/2002.

Entretanto, entendo que os argumentos da defesa não merecem prosperar. O referido relatório aborda apenas as providências relativas à arrecadação de ISSQN, não trazendo medidas acerca do IPTU.

Quanto à alegação de que “o planejamento da lei do orçamento levou em consideração o poder aquisitivo baixo da maioria da população municipal”, é de se estranhar que, mesmo prevendo um valor baixo para a arrecadação de IPTU, o Município tenha arrecadado apenas 3% do previsto.

Ademais, não consta nos autos a estimativa do impacto orçamentário-financeiro nem, tampouco, as medidas de compensação da renúncia de receita (art. 14 da LRF), resultante da ineficiente política de arrecadação tributária municipal.

Trata-se, portanto, da inobservância do disposto no art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do Município.

- Divergência entre os valores da despesa total com pessoal do Poder Executivo informado no demonstrativo do RGF e o apurado.

Tal divergência se deu pela não realização e contabilização de despesas com obrigações patronais (INSS), em desacordo com o Regime de Competência estabelecido no art. 35, da Lei Federal nº 4.320/64 e o art. 22, da Lei federal nº 6.212/91.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3463 PLENO

Pois bem. Quanto a este item, trago para análise alguns pontos ressaltados pelo ilustre procurador Luis Alberto Meneses acerca do tema nos autos do Processo TC nº 007658/2019 (Parecer nº 449/2020):

O valor da contribuição patronal não pode ser calculado da forma exposta pelo órgão técnico deste Tribunal (tabela, fl. 1039), aplicando o percentual de 20% sobre o total da despesa c/ pessoal sem os encargos sociais, pois há verbas contidas na despesa c/ pessoal que são eventuais e/ou indenizatórias, não incidindo, portanto, a contribuição previdenciária; não se pode concluir o que a CCI concluiu, pois não consta, nos autos, as folhas de pagamento e as GFIPs/SEFIPs do exercício;

(...)

Indício da ausência de contabilização e pagamento das obrigações patronais não pode interferir no julgamento ou no parecer prévio de contas anuais; explico-me: sendo indício, porque não houve a participação de autoridade fiscal, como exigido pela lei, dele somente pode decorrer a representação para a Receita Federal para as providências cabíveis na sua esfera de competências; uma vez que a autoridade fiscal verifique a ausência de contabilização e de pagamento das obrigações previdenciárias e aplique a penalidade cabível (dano), nesse momento, o controle externo terá não mais um indício, mas uma irregularidade capaz de motivar a rejeição das contas e capaz de responsabilizar pessoalmente o gestor pelo dano causado.

Observo que os argumentos trazidos pelo *Parquet* merecem guarida. Em que pese a CCI tenha observado indícios de omissão de contabilização das obrigações patronais, tratam-se apenas de indícios, uma vez que a Coordenadoria não tem acesso à documentação necessária para chegar à certeza de tal afirmação.

O “indício” está no campo da incerteza, não podendo, portanto, ser capaz de sustentar uma irregularidade no âmbito do processo de Contas.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3463 PLENO

Sendo assim, acompanho o entendimento exposto acima e desconsidero o presente apontamento. Porém, determino a Representação à Secretaria da Receita Federal do Brasil para apuração dos indícios verificados.

- Ausência de efetivo planejamento na elaboração do Orçamento de 2018, contrariando o disposto no art. 2º, da Lei Federal nº 4.320/64 e fugindo completamente da razoabilidade.

O Orçamento da Prefeitura Municipal de Riachuelo para o exercício 2018 foi instituído pela Lei Municipal nº 619/2017 (fls. 443/449) e estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 49.943.200,00 (quarenta e nove milhões, novecentos e quarenta e três mil e duzentos reais). O art. 8º, inciso III, da Lei Orçamentária, autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 80% sobre o total da despesa nela fixada.

No decorrer do exercício, o Orçamento foi alterado através de abertura de Créditos Suplementares. Segundo a CCI, para abertura dos créditos suplementares foram utilizados recursos oriundos de anulações parciais ou totais de dotações em montante equivalente à suplementação.

A CCI observou, também, que as alterações representaram mudanças em 58% do total das despesas fixadas na Lei Orçamentária, demonstrando ausência de efetivo planejamento na elaboração do Orçamento, contrariando o disposto no art. 2º da Lei Federal nº 4.320/64 e *“fugindo completamente da razoabilidade”*.

Em sua defesa, a gestora alegou que as alterações orçamentárias estiveram dentro do limite autorizado pelo Poder Legislativo.

Pois bem. Cabe razão à CCI quando defende que o conceito de “Orçamento-Programa” foi consolidado pela Constituição de 1988, por meio da previsão de planejamentos anuais e plurianuais, nos quais se aperfeiçoou um sistema voltado para a execução orçamentária em função do planejamento das ações de governo. Também assiste razão à CCI quando afirma que a autorização de abertura de créditos suplementares de até 80% da despesa fixada, bem como a efetiva

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3463 PLENO

alteração de mais de 58% do orçamento inicial não se coadunam com o princípio do planejamento orçamentário.

Por outro lado, observamos que o problema surge com a própria autorização legislativa para mudanças de até 80% do orçamento, cuja apreciação não cabe ao presente processo.

Assim, em conformidade com a jurisprudência desta Corte, que vai no sentido de irregularizar apenas as alterações orçamentárias não autorizadas pelo legislativo, tem razão a gestora ao argumentar que o orçamento foi modificado dentro das balizas instituídas pela Lei. Sendo assim, desconsidero o apontamento, mas recomendo ao Município o efetivo planejamento orçamentário prévio, de modo a evitar grandes alterações na Lei Orçamentária.

A CCI também listou falhas formais que não foram sanadas em sede defensiva:

- Ausência de indicação das providências com relação à cobrança da dívida ativa;
- Balanço Patrimonial apresenta divergência na totalização do Passivo e do Patrimônio Líquido;
- O Balanço Patrimonial encaminhado não foi consolidado;
- Não encaminhamento do Quadro das Contas de Compensação (controle) e do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro;
- Montantes dos Demonstrativos da Conta Almoxarifado divergem dos lançados no Balanço Patrimonial;
- Apresentação do Balanço Financeiro com desequilíbrio entre os valores dos ingressos e dos dispêndios do exercício anterior (Tabela 6);
- O Balanço Orçamentário foi elaborado com receitas orçamentárias brutas, em desconformidade com as orientações regulamentares;

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3463 PLENO

- Ausência do encaminhamento dos Demonstrativos da Dívida Fundada Interna e Externa e da Dívida Flutuante;
- Ausência do encaminhamento do Relatório de Gestão, parecer conclusivo do Conselho de Saúde e da Ata da Sessão que o aprovou, e da programação anual do Plano de Saúde, acompanhada da Ata da Sessão do Conselho de Saúde que a aprovou;
- Ausência do encaminhamento dos Demonstrativos das Garantias e Contra garantias de Valores e das Operações de Crédito – RGF.

Pois bem. Em relação a estes itens, não se olvida que se tratam de falhas formais ou omissão no dever de prestar contas. A atitude omissa da responsável resultou em inobservância da Resolução TCE nº 222/2002 e da Lei Federal nº 4.320/64, notadamente porque esta Corte elegeu como fundamental a presença de tais documentos nas Contas, com vistas a comprovação da regularidade orçamentária, financeira e patrimonial da municipalidade, assim como a normativa geral financeira estabeleceu como necessária a inclusão/consolidação dos dados.

Neste quadrante, oportuno observar que o art. 4º da Resolução TC nº 222/02 leciona que a não apresentação de quaisquer das documentações constantes na listagem explicitada na supra digitada resolução pode ensejar a Rejeição das Contas.

Ocorre, porém, que o entendimento pacificado desta Casa é que falhas deste viés, quando não resultam em consequências graves, não ensejam, de *per si*, a imprestabilização das Contas.

Ilustrando esse posicionamento da Corte, destaco o Parecer Prévio emitido nos autos do Processo TC nº 006226/2018, de relatoria do Conselheiro Carlos Alberto Sobral de Souza, pela Aprovação com Ressalva das Contas desta mesma Prefeitura relativas ao exercício de 2017.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3463 PLENO

O *Parquet* de Contas também já se posicionou nesse sentido, vide Parecer nº 85/2021, exarado nos autos do Processo TC nº 007684/19, pelo ilustre Procurador Luis Alberto Meneses.

No caso em apreço, entendo que as ausências dos documentos em questão não proporcionaram forte óbice ao exercício do controle externo e nem causaram embaraço no trabalho técnico realizado pelo órgão de instrução.

Destaque-se somente o apontamento referente a ausência de demonstração de medidas para evitar sonegação e proporcionar a arrecadação da dívida ativa que ensejam omissão no dever de prestar contas, ainda que na modalidade leve e merecem melhor atenção por parte da gestora.

Ademais, em análise da conjuntura constante nos autos e das informações técnicas, salta aos olhos a fiel observância na aplicação dos percentuais mínimos em educação e em saúde. Assim, não houve qualquer outra falha grave que justificasse um julgamento mais repressivo por parte desta Corte de Contas, de modo que entendo razoável e adequada somente a Ressalva no período em questão, com Recomendação para a necessária observância da juntada destes documentos quando da apresentação das contas a esta Corte.

Ante o exposto, VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO com RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Riachuelo, referente ao exercício financeiro de 2018, sob responsabilidade de Cândida Emília Sandes Vieira Leite, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei Complementar 205/2011 c/c art. 91, inciso II, do Regimento Interno, DETERMINANDO a Representação à Secretaria da Receita Federal do Brasil e RECOMENDANDO que o atual e os futuros gestores:

- efetive o planejamento do orçamentário prévio, de modo a evitar grandes alterações na Lei Orçamentária;

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3463 PLENO

- **estruture a política de recuperação dos créditos municipais inscritos em dívida ativa, a fim de possibilitar a arrecadação desses créditos com eficiência;**

- **providencie para as próximas prestações de contas toda a documentação exigida pela Resolução TC nº 222/2002 e da Lei Federal nº 4.320/64.**

Pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva. 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 328/2020, do *Parquet* de Contas;

Considerando a ausência do advogado Fabiano Freire Feitosa – **OAB/SE – 3.173**, constante dos autos;

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 Virtual Plenária,

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3463 PLENO

realizada no dia 06 de maio de 2021, através do link <https://tinyurl.com/ycvwum3r>, por unanimidade de votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO** com **RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Riachuelo, referente ao exercício financeiro de 2018, sob responsabilidade de Cândida Emília Sandes Vieira Leite, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei Complementar 205/2011 c/c art. 91, inciso II, do Regimento Interno, **DETERMINANDO** a Representação à Secretaria da Receita Federal do Brasil e **RECOMENDANDO** que o atual e os futuros gestores:

- efetive o planejamento do orçamentário prévio, de modo a evitar grandes alterações na Lei Orçamentária;
- estructure a política de recuperação dos créditos municipais inscritos em dívida ativa, a fim de possibilitar a arrecadação desses créditos com eficiência;
- providencie para as próximas prestações de contas toda a documentação exigida pela Resolução TC nº 222/2002 e da Lei Federal nº 4.320/64.

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro** – Presidente, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Vice-Presidente e Relatora, **Carlos Alberto Sobral de Souza** – Corregedor-Geral, **Carlos Pinna de Assis**, **Ulices de Andrade Filho**, **Maria Angélica Guimarães Marinho** e **Flávio Conceição de Oliveira Neto**, com a presença do Procurador-Geral **Luis Alberto Meneses**.

SALA DAS SESSÕES VIRTUAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju em, 10 de junho de 2021.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
PARECER PRÉVIO TC 3463 PLENO

Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**
Presidente

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**
Relatora

Conselheiro **CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA**
Corregedor-Geral

Cons. **FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO**

Cons. Substituto **RAFAEL SOUSA FONSECA**

Cons. Substituto **FRANCISCO EVANILDO DE CARVALHO**

Fui presente:

LUIZ ALBERTO MENESES
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas