



PROCESSO TC : 006232/2018
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima
ASSUNTO : 0045 – Contas Anuais de Governo - 2017
INTERESSADO : Luiz Roberto Azevedo Santos Júnior
ADVOGADOS : Antony Michael Mitchel Oliveira Silva – OAB/SE 11704
: Lucas Lisboa de Carvalho – OAB/SE 13549
PROCURADOR : José Sérgio Monte Alegre – Parecer nº 1475/2021
RELATOR : Conselheiro Luis Alberto Meneses

PARECER PRÉVIO TC - 3534 - PLENO

EMENTA: Contas Anuais de Governo. Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima. Exercício financeiro de 2017. Parecer Prévio pela Aprovação com Ressalva e Recomendação. Encaminhamento de cópias da decisão à origem, bem como à atual área responsável pela Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Luis Alberto Meneses (Relator), Ulices de Andrade Filho, Maria Angélica Guimarães Marinho, Carlos Pinna de Assis e Alexandre Lessa Lima (Cons. Substituto), com a presença do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, em Sessão do Pleno, realizada no dia 24/2/2022, sob a Presidência do Conselheiro Flávio Conceição de Oliveira Neto, por unanimidade dos votos, emitir Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima, referentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Luiz Roberto Azevedo Santos Júnior, CPF nº 019.070.315-61, com **RECOMENDAÇÃO** à origem, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, Aracaju, em 10 de março de 2022.

FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO
Conselheiro Presidente

LUIS ALBERTO MENESES
Conselheiro Relator

ULICES DE ANDRADE FILHO
Conselheiro Vice-Presidente

MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO
Conselheira Corregedora-Geral

CARLOS PINNA DE ASSIS
Conselheiro

LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO
Conselheiro

RAFAEL SOUSA FONSÊCA
Conselheiro Substituto

FUI PRESENTE:

JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO
Procurador Especial de Contas

RELATÓRIO

Versam os autos sobre Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima, exercício financeiro de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Luiz Roberto Azevedo Santos Júnior, CPF nº 019.070.315- 61, apresentadas tempestivamente a este Tribunal de Contas em 21/04/2018, conforme o art. 41, I, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011.

A Coordenadoria Técnica, em Relatório de Contas Anuais (fls. 724/729), após análise da documentação comprobatória das despesas e dos registros contábeis do período de janeiro a dezembro de 2017, concluiu que as Contas *sub examine* não estavam revestidas de todas as formalidades legais e regimentais, apontando as irregularidades descritas no item 3 do relatório mencionado e a seguir transcritas:

3.1.1 - De acordo com a tabela, o percentual aplicado em despesa de pessoal correspondeu a 65,93%, ou seja, ultrapassou o limite legal de 54%, de modo que descumpriu a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 20 ,III, "b";

3.1.3 - Conforme mostra a tabela, o percentual total aplicado em despesa total de pessoal correspondeu a 69,40%, ou seja, ultrapassou o limite legal de 60%, de modo que descumpriu a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 19, inciso III;

3.1.4 - De acordo com a tabela, o percentual total aplicado em MDE correspondeu a 22,10%, ou seja, não atingiu o limite legal de 25%, de modo que descumpriu a Constituição Federal, art. 212;

3.1.6 - De acordo com a tabela, o percentual total aplicado em Saúde correspondeu a 11,81%, ou seja, não atingiu o limite legal de 15%, de modo que descumpriu o art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012;

PROCESSO TC 006232/2018 PARECER PRÉVIO TC 3534 PLENO

3.1.9 - Não foram localizados registros do repasse ao Poder Legislativo, descumprindo o art. 29-A da CF/88.

Em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o ex-gestor foi citado (Citação nº 07/2021 – fl. 731 e Edital de Citação nº 115/2021 – fls. 734 e 807/813), apresentando resposta, com alegações e documentos, por meio do Protocolo nº 005343/2021 (fls. 735/805).

A analista da 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, em informação complementar (fls. 815/819), após análise das razões defensivas, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das Contas da Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima, referentes ao exercício de 2017, em razão da permanência das seguintes irregularidades:

- 1) Gastos com pessoal, do Poder Executivo, no percentual de 65,93% da RCL, acima do limite estabelecido nos artigos 18, 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000;
- 2) Aplicação na MDE de apenas 22,10% da receita resultante de impostos, em desacordo com o disposto no art. 212 e 218 das Constituições Federal e Estadual, respectivamente, e;
- 3) Aplicação de apenas 11,81% nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, em afronta ao disposto no Art. 7º da LC 141/2012 e no art. 5º da Resolução TCE/SE nº 283/2013.

A então Coordenadora Técnica, em despacho motivado (fls. 820/821), ratificou a informação complementar supracitada. Ato contínuo, sugeriu as DETERMINAÇÕES abaixo elencadas e que, caso constem no PARECER PRÉVIO, sejam encaminhadas a atual área responsável pela Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima, para acompanhamento na análise das próximas Contas Anuais:

PROCESSO TC 006232/2018 PARECER PRÉVIO TC 3534 PLENO

- 1) Acompanhamento mensal dos Gastos de Pessoal, e evitar a contratação de comissionados e terceirizados desnecessários, e só nomear para os cargos em comissão, os que estão relacionados aos de chefia e assessoramento, e observando as reais condições financeiras do Município;
- 2) Obediência aos artigos 212 e 218 das Constituições Federal e Estadual, respectivamente, quanto ao percentual mínimo de 25,00% que deve ser gasto com o MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e;
- 3) Obediência ao Art. 7º da LC 141/2012 e ao art. 5º da Resolução TCE/SE nº 283/2013, quanto ao percentual mínimo de 15,00% que deve ser gasto com Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Com vista dos autos, o *Parquet* Especial, em parecer (fl. 824), externa sua concordância com os argumentos expostos pela Coordenadoria Técnica, subscrevendo a referida manifestação.

É o quanto basta para relatar.

VOTO

A prestação de contas é procedimento capaz de verificar a execução orçamentária e a utilização adequada de bens e valores públicos, em conformidade com as normas legais e princípios constitucionais informadores da administração pública, sendo tal procedimento submetido à análise por órgãos de controle externo, atribuição conferida a esta Corte de Contas e às Casas Legislativas, em virtude de disposição constitucional.

PROCESSO TC 006232/2018 **PARECER PRÉVIO TC 3534 PLENO**

O gestor deve se render aos princípios informadores da administração pública, bem como aos preceitos legais e regulamentares expedidos por esta Corte de Contas, com o desiderato de efetuar uma boa administração dos recursos públicos a ele confiados.

A Coordenadoria Técnica e o *Parquet* Especial, após análise da prestação de contas e das razões defensivas acostadas, opinaram pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas em análise, em virtude da permanência das irregularidades já relatadas.

Uma análise detida da instrução procedimental, demonstra, todavia, não ser esse o melhor caminho, posto que as aludidas irregularidades remanescentes não têm o condão de imprestabilizar as contas ora em análise, razão pela qual afasto, com as vênias de estilo, o entendimento apresentado pela ilustrada Coordenadoria Técnica e pelo douto Ministério Público Especial.

Extrai-se, da aferição dos elementos fáticos e jurídicos insertos nos autos, que o apontamento relativo aos gastos com pessoal, do Poder Executivo, no percentual de 65,93% da RCL, acima do limite estabelecido nos artigos 18, 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000, traz, em tese, graves consequências jurídicas ao Município, caso não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, pois impõe as vedações delineadas no art. 23, §3º da LC referida.

Impende observar, todavia, que a responsabilidade do gestor não decorre automaticamente de o limite com despesa de pessoal ter sido superado, mas sim de não ter adotado as medidas previstas no art. 23 da LRF ou de ter realizado as medidas vedadas no art. 22 do mesmo diploma legal.

PROCESSO TC 006232/2018 PARECER PRÉVIO TC 3534 PLENO

Ademais, imperioso observar que, os municípios vinham passando por uma inegável queda de arrecadação, oriunda do período de recessão econômica que atingiu nosso país, notadamente no período compreendido entre os anos de 2014 e 2017.

Neste contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe vem fazendo uso de adequada ponderação ao analisar situações fáticas similares às ora abordadas e decidido pela relativização da norma aplicável à espécie, quando constatada situação na qual o Município, embora tenha que observar determinação normativa cogente de adequação financeira, não consegue promovê-la, em decorrência da inegável recessão econômica então vivenciada no país.

Tal posicionamento decorre da verificação de que, em virtude do crescimento negativo da economia naquele intervalo, o gestor tem um prazo legalmente fixado para adequação das contas, nos termos do art. 66 da LRF, antes do qual não pode ser punido, considerando-se, ainda, que o referido prazo é duplicado caso incida em período de crescimento do PIB inferior a um por cento, exatamente como ocorreu.

Destarte, com tal fundamentação, o próprio *Parquet* Especial tem opinado pela Aprovação das Contas com Ressalva (*Pareceres n.ºs. 463/2019 e 1133/2019*, respectivamente nos *Processos TC n.ºs. 294/2015 e 1006/2016*, lavrados pelo diligente Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes).

Segundo o entendimento citado, enquanto permanecer a conjuntura econômica recessiva, esse prazo fica suspenso, como defende a doutrina fiscal mais rigorosa, sendo tal interpretação razoável, pois nessas circunstâncias a queda da receita, própria da recessão, impacta diretamente nos limites fixados na lei em termos de proporção, de modo alheio à culpabilidade do gestor. Por

outro lado, as despesas legais obrigatórias não podem ser diminuídas indiscriminadamente, sob pena de interrupção de serviços públicos essenciais à população. Assim, *in casu*, aplicável tão somente a ressalva e as determinações propostas pela CCI.

Quanto à aplicação na MDE de apenas 22,10% da receita resultante de impostos e transferências, em desacordo com o disposto nos arts. 212 e 218 das Constituições Federal e Estadual, respectivamente, considerando que nos demais exercícios daquele mandato (2018 a 2020) houve a correta aplicação deste percentual nos recursos destinados à educação (fls. 754/767), inclusive, verificando-se uma situação positiva durante todo o mandato, há de se entender parcialmente sanada a irregularidade, como suscitado pela defesa (fl. 777) e anuído pela CCI oficiante (fl. 817).

Já em relação à aplicação do percentual legal estabelecido nas ações e serviços públicos de saúde, inicialmente importa esclarecer que a LC 141/2012 dispõe, entre outras coisas, sobre as regras de avaliação/controle das despesas com saúde nas três esferas de governo, e a Resolução TC 283/2013, fruto do poder regulamentar do TCE/SE, vem uniformizar os procedimentos para realização desses gastos no âmbito estadual e municipal. Destaca-se que tanto o art. 25 da LC 141/2012 quanto o art. 12 da Resolução TC 283/2012 autorizam a compensação, no exercício subsequente, do percentual com saúde, não atendido no ano pretérito, desde que se acresça ao mínimo legal o valor faltante.

Observa-se que no caso dos autos, o percentual total aplicado em Saúde correspondeu a 11,81%, ou seja, não atingiu o limite legal de 15%, porém, demonstrou o gestor em sua defesa (fls. 778/779), que, nos exercícios seguintes, o investimento foi superior ao mínimo exigido na legislação, alcançando uma média de 14,53% no mandato (2017 a 2020), fato que demonstra que o município buscou aumentar os investimentos na saúde de seus cidadãos.

PROCESSO TC 006232/2018 **PARECER PRÉVIO TC 3534 PLENO**

Assim, a conduta irregular ocorreu, entretanto, em relação ao juízo de culpabilidade da conduta, utilizando-se de um princípio de justiça informado pelos princípios da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade, não se pode rejeitar as contas ora analisadas por esta conduta. Ademais, as alegações da defesa fazem referência às dificuldades orçamentárias e financeiras enfrentadas pelo município, decorrente da grave situação econômica vivenciada, com notada repercussão nos anos de 2017 e 2018, mas que foram ultrapassadas nos exercícios seguintes, fundamentos pelos quais entendo que não há materialidade suficiente, nesta conduta, para rejeitar as contas ora analisadas.

Quanto às determinações propostas pela CCI oficiante (fls. 820/821), com nítido caráter pedagógico, buscando-se a imediata correção das irregularidades detectadas e a adoção das medidas preventivas necessárias para evitar reincidência, as encampo, por se tratar de matéria de competência deste Tribunal, no exercício do controle externo, que a exerce mediante emissão de parecer prévio destinado a subsidiar o julgamento das Contas pela Câmara de Vereadores.

Desta forma, observadas as manifestações apresentadas pelos Órgãos técnicos deste Tribunal com a devida prudência, considerando que as irregularidades apontadas não têm o condão de imprestabilizar as presentes Contas Anuais, com supedâneo nos fundamentos já expostos, com as vênias de estilo, há de se discordar do posicionamento final da Coordenadoria Técnica e do *Parquet* Especial, razão pela qual voto pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalvas da Prestação de Contas ora analisada, com fulcro nos arts. 43, II e 47, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, devendo constar as determinações sugeridas pela 2ª CCI.

PROCESSO TC 006232/2018 PARECER PRÉVIO TC 3534 PLENO

Isso posto, **DELIBERA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em **Sessão Plenária**, realizada no dia **24/2/2022**, por unanimidade de votos, emitir Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima, referentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Luiz Roberto Azevedo Santos Júnior, CPF nº 019.070.315-61, nos termos dos arts. 43, inciso II e 47, da Lei Orgânica do TCE/SE, recomendando-se à origem:

- 1 Acompanhamento mensal dos Gastos de Pessoal, e evitar a contratação de comissionados e terceirizados desnecessários, e só nomear para os cargos em comissão, os que estão relacionados aos de chefia e assessoramento, e observando as reais condições financeiras do Município;
- 2 Obediência aos artigos 212 e 218 das Constituições Federal e Estadual, respectivamente, quanto ao percentual mínimo de 25,00% que deve ser gasto com o MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e;
- 3 Obediência ao Art. 7º da LC 141/2012 e ao art. 5º da Resolução TCE/SE nº 283/2013 quanto ao percentual mínimo de 15,00% que deve ser gasto com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Encaminhe-se cópias da decisão à origem, bem como à atual área responsável pela Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima, para acompanhamento na análise das próximas Contas Anuais.

LUIS ALBERTO MENESES
Conselheiro Relator