



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PROCESSO : 006228/2018
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Rosário do Catete
ASSUNTO : 0045 – Contas Anuais de Governo
RESPONSÁVEL : Etelvino Barreto Sobrinho
ADVOGADO : Não há
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : Luis Alberto Meneses – Parecer nº 371/2020
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3510 PLENO

EMENTA: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Rosário do Catete. Exercício financeiro de 2017. Irregularidades graves. Pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas. Recomendação. 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 a **REJEIÇÃO** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Rosário do Catete, referente ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade de Etelvino Barreto Sobrinho, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 21 de outubro de 2021.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

Relatora

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Rosário do Catete, referente ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade de Etelvino Barreto Sobrinho.

Autuadas as informações e após a juntada de nova documentação, a equipe técnica da 1ª CCI expediu o Parecer nº 973/2019, no qual concluiu pela existência de algumas irregularidades (fls. 1526/1535).

Às fls. 1539, fora expedido o Mandado de Citação nº 315/2019, objetivando oportunizar o contraditório e a ampla defesa, princípios basilares do devido processo legal. Com a devolução do mandado citatório, fora exarado o Edital de Citação nº 344/2019 (fl. 1541).

Devidamente respondida a comunicação processual, o Responsável colacionou alegações de defesa às fls. 1542/1549, anexando documentação às fls. 1550/1574.

Com o retorno dos autos à 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, observa-se o Parecer nº 226/2020, concluindo pela permanência das irregularidades descritas na instrução inicial (fls. 1627/1636).

Às fls. 1639 foi emitido o Mandado de Intimação nº 017/2020 ao Responsável, para que se manifestasse acerca da conclusão do órgão técnico no prazo assinalado de 5 (cinco) dias úteis.

Por conseguinte, o gestor juntou às fls. 1641/1643 alegações finais escritas. Com o retorno do feito à Coordenadoria Técnica, foi lançado o Parecer nº 310/2020 (fls. 1649/1654), concluindo pela permanência das irregularidades, ao passo que opinou pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas.

Encaminhado os autos ao Ministério Público de Contas, o *douto* Procurador Luis Alberto Meneses, exarou o Parecer nº 371/2020 (fls. 1658/1661), concluindo pela Rejeição das Contas, além de sugerir que fosse determinado que a origem adotasse



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3510

as medidas administrativas necessárias para corrigir/evitar as irregularidades apontadas.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

VOTO DA RELATORA

Inicialmente, destaco que o Processo em tela se 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 à 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.

A Coordenadoria Oficiante, em análise das peças que compõe o feito, concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

1. Ausência de lastro financeiro para honrar suas obrigações de curto prazo;
2. Ausência de recursos em caixa suficientes para quitar os valores inscritos em restos a pagar processados;
3. Saldo a recolher no valor de R\$ 2.169.770,51 (dois milhões, cento e sessenta e nove mil, setecentos e setenta reais e cinquenta e um centavos) referente às retenções de terceiros e não recolhidas a quem de direito;
4. Valor total do passivo não circulante em 31/12/2017 (Obrigações Fiscais a Longo Prazo com a União) foi de R\$ 8.357.569,33 (oito milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e sessenta e nove reais e trinta e três centavos);
5. Descumprimento do limite legal de despesas com pessoal fixado pela Lei Complementar nº 101/2000.

Utilizando-me dessas premissas como base, passo à inquirição das Contas, enfrentando seu mérito.

Quanto à ausência de lastro financeiro para honrar suas obrigações de curto prazo, o gestor, em sua defesa, alegou inicialmente que no exercício de 2017 o

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3510

Município teve grande queda na arrecadação de receitas em relação ao exercício de 2016. Ressaltou que tal queda alcançou o patamar de R\$ 14.779.113,40 (quatorze milhões, setecentos e setenta e nove mil, cento e treze reais e quarenta centavos). Aduziu, ainda, que o exercício em análise não corresponde ao último ano do mandato e, por conseguinte, não há qualquer afronta ao art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não havendo que se falar em irregularidade.

Por fim, aduziu que o valor registrado no ativo do Balanço Patrimonial decorre da consolidação do Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social e Câmara Municipal, enquanto os extratos bancários e conciliações apresentadas são apenas da Prefeitura Municipal de Rosário do Catete. Assim, discriminou:

	Conta bancos	Conciliações	Saldo Contabil
Prefeitura	2.377.751,43	801.419,76	3.179.171,19
Saúde	663.214,23	70,00	663.284,23
Assistência	455.898,61	-	455.898,61
Câmara	42.196,71	-	42.196,71
Total	3.539.060,98	801.489,76	4.340.550,74

Em análise das premissas defensivas, a 1ª CCI rebateu as alegações do gestor ao aduzir que o conteúdo da falha apontada não guarda correlação com a vedação imposta pelo art. 42 da LRF. O apontamento em tela se refere à ausência de lastro financeiro no Município para honrar suas obrigações de curto prazo, no qual resultou no desequilíbrio financeiro no encerramento do exercício, em desacordo com o art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/00 e art. 48, alínea “b”, da Lei Federal nº 4.320/64.

Os citados artigos assim preceituam:

Art. 1º (...)

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de **afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3510

limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (**Grifo nosso**)

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

(...)

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Por fim, a CCI elencou que, ao analisar a situação financeira do Município no exercício de 2017, verificou que o ente se endividou ainda mais, já que houve um crescimento da dívida no valor de R\$ 6.556.487,01 (seis milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e oitenta e sete reais e um centavo) em relação a 2016.

Neste ponto, acompanho o entendimento da Coordenadoria Oficiante, tendo em vista que o equilíbrio das contas públicas consagrado pela LRF é de extrema importância para uma próspera gestão pública.

Em relação à ausência de recursos em caixa suficientes para quitar os valores inscritos em restos a pagar processados, o gestor repetiu as alegações defensivas exaradas no apontamento anterior, qual seja, a LRF traz vedação de constituição de débitos que não possam ser quitados dentro do exercício apenas quando contraídos nos dois últimos quadrimestres, de modo que, como os débitos mencionados não foram constituídos nos dois últimos quadrimestres do mandato, estariam acobertados pela legislação vigente, não havendo que se falar em irregularidade.

Entretanto, a 1ª CCI rebateu as alegações do gestor ao aduzir que, durante o exercício de 2017, a diferença entre as despesas executadas e não pagas foi no total de R\$ 6.671.078,11 (seis milhões, seiscentos e setenta e um mil, setenta e oito

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3510

reais e onze centavos), sendo este valor somado ao já existente de exercícios anteriores, resultando em restos a pagar, no encerramento do exercício 2017, no montante de R\$ 18.924.468,10 (dezoito milhões, novecentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e dez centavos).

Este aumento na relação de Restos a Pagar contribuiu, portanto, para o avanço do desequilíbrio financeiro no exercício de 2017, conforme abaixo discriminado:

	Saldo anterior	Inscrição	Baixa	Saldo em 31/12/2017
Restos a pagar	R\$ 12.253.389,99*	R\$ 9.739.246,67	R\$ 3.068.168,56	R\$ 18.924.468,10

* Do exercício de 2015, R\$ 3.155.777,27 e de 2016, R\$ 6.024.444,16.

Neste aspecto, acompanho o entendimento da Coordenadoria Técnica pela manutenção da irregularidade em tela, visto que a inscrição dos restos a pagar que não foram cumpridos no exercício financeiro e que não tiveram contrapartida em disponibilidade de caixa resulta em um desequilíbrio econômico e financeiro no Município, sobretudo porque não havendo disponibilidade de caixa para pagamento, o ente acaba por não honrar seus compromissos.

Quanto à existência de saldo a recolher de consignações no encerramento do exercício no valor de R\$ 2.169.770,51 (dois milhões, cento e sessenta e nove mil, setecentos e setenta reais e cinquenta e um centavos), referente às retenções de terceiros não recolhidos a quem de direito, o gestor, em sua defesa, alegou que existiam recursos em caixa suficiente para quitar as retenções não recolhidas, o que evidencia que a ausência do recolhimento não causou qualquer prejuízo real e poderia ser efetuada a qualquer momento.

A 1ª CCI rebateu as alegações do gestor afirmando que, em que pese o saldo disponível em caixa no valor de R\$ 4.418.682,06 (quatro milhões, quatrocentos e dezoito mil, seiscentos e oitenta e dois reais e seis centavos) ter sido superior ao

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3510

total a pagar referente às retenções, o gestor tem a obrigação legal de repassar, no prazo legal, os valores integrais retidos em folha de pagamento dos servidores a título de contribuições previdenciárias para o RGPS.

Neste sentido, conforme identificado à folha 197 dos autos, não foi repassado o valor de R\$ 1.201.122,24 (um milhão, duzentos e um mil, cento e vinte e dois reais e vinte e quatro centavos). Além disso, não foi apresentado documento ou motivação do não recolhimento no prazo.

Assim, na situação verificada, cabe a esta Casa representar ao órgão competente para que este, à luz dos fatos apontados, decida sobre a abertura de procedimento administrativo próprio. Frise-se que, com o advento da Lei nº 11.457/2007, a competência da auditoria passou do INSS para a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Desta forma, entendo que este ato desarrazoado constitui uma falha grave com representatividade suficiente para a imprestabilização das Contas, de forma que mantenho a irregularidade apontada pelo órgão técnico.

Em relação ao apontamento atinente ao passivo não circulante referente às Obrigações Fiscais a Longo Prazo com a União, no valor de R\$ 8.357.569,33 (oito milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e sessenta e nove reais e trinta e três centavos), embora contraída em outros exercícios, não houve amortização deste valor no exercício de 2017.

O gestor, em sede de defesa, se furtou de proceder com alegações defensivas. Por tais razões, diante da ausência de impugnação específica pelo Responsável, entendo ser o presente apontamento inconteste. Desta feita, sou pela permanência da irregularidade.

Quanto ao apontamento atinente ao excesso de despesa com pessoal, o gestor, em sua defesa, alegou que fez o que estava ao seu alcance para adequar os gastos com pessoal ao limite legal. Porém, por razões que fogem ao seu âmbito de



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3510

atuação, isto não foi possível em sua integralidade. Segundo ele, no exercício em comento, houve redução considerável da receita em relação aos exercícios anteriores.

Afirmou, ainda, que envidou todos os esforços no intuito de reconduzir o percentual de gastos com pessoal ao limite imposto legalmente, tanto que exonerou diversos comissionados. No entanto, asseverou que boa parte das despesas de pessoal do Município de Rosário do Catete atualmente está relacionada com o pessoal do magistério, uma vez que as verbas do FUNDEB não são suficientes para custeio da folha, necessitando de complementação do Município, o que se dá através de recursos próprios.

Por conseguinte, discorreu que a administração continuou adotando as medidas necessárias para a adequação do limite no exercício seguinte, atingindo a baixa das despesas para 57,33%. Por fim, declamou que a crise econômica que se alastra no país ao longo dos anos tem trazido reflexos diretos nas finanças municipais, principalmente porque reduziu sobremaneira a arrecadação das receitas oriundas de tributos.

Em análise das premissas defensivas, a 1ª CCI rebateu as alegações do gestor, aduzindo que no exercício de 2017, o Poder Executivo ultrapassou 12,88% do limite máximo permitido pela LRF. Isso significa que, se o Município respeitasse o limite de 54%, o valor de R\$ R\$ 6.497.385,81 (seis milhões, quatrocentos e noventa e sete mil, trezentos e oitenta e cinco reais e oitenta e um centavos) poderia ter sido utilizado em políticas públicas em benefício de toda a população.

Elencou ainda, que o município de Rosário do Catete permaneceu em situação de descumprimento do limite legal de despesa com pessoal desde o 1º semestre exercício de 2016. Portanto, entende-se que o prazo estabelecido no art. 23 da LRF para recondução aos limites aceitáveis pelo município já tinha sido ultrapassado (2º Quadrimestre de 2017).

Neste sentido, a Coordenadoria Técnica afirmou que não se pode considerar que durante a gestão de 2017 foram adotadas medidas no intuito de

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3510

reconduzir o percentual de gastos com pessoal ao limite imposto legalmente, haja vista que os Demonstrativos de Gestão Fiscal evidenciaram aumento de despesa com pessoal em todos os quadrimestres do exercício de 2017. Assim, pode concluir que as exonerações dos servidores, por si só, não impactaram na readequação da despesa com pessoal aos ditames legais.

Pois bem. Outro ponto que merece destaque foi o aumento no quantitativo de servidores no Município em 2017, haja vista que a folha de pessoal do Município em 2016 era composta de 504 servidores e, em 31 de dezembro de 2017, conforme informado pelo gestor ao sistema SAGRES, a folha de pessoal constava um total de 771 servidores.

A análise de cumprimento dos limites legais deve ser feita de forma objetiva, sendo incabível a argumentação pretendida pelo Gestor, até mesmo porque a própria LRF estabelece mecanismos para a readequação dos gastos aos limites nela previstos, a exemplo do que se encontra inserto no art. 23 daquela norma.

Mediante tais instrumentos, o Gestor deveria ter estabelecido previsões de dispêndios mensais, dentro das reais possibilidades de arrecadação, assim como averiguar as possibilidades de contenção dos gastos com pessoal e, caso necessário, realizar cortes orçamentários e financeiros, além de promover os ajustes necessários para adequar o quadro de pessoal, podendo fazer auditoria na folha de pagamento, dentre outras providências.

Ademais, o art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000, preceitua como infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

- I - deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
- II - propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
- III - deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3510

IV - deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo. ” (Grifo nosso)

Sendo assim, reputo tal irregularidade como grave, posto que viola mandamento constitucional e legal, acompanhando inclusive os opinativos técnicos desta Casa.

Depois da apresentação deste Voto pela Relatora na 37ª Sessão Ordinária do Pleno, realizada no dia 19/11/2020, a Ilustre Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho pediu Vista do processo e, após a deliberação e discussão, na 33ª Sessão Ordinária, realizada no dia 21 de outubro de 2021, este Tribunal, por unanimidade, acolheu a sugestão de afastamento da Determinação atinente à remessa desta Decisão à Delegacia da Receita Federal do Brasil, apresentada pela Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho.

Ante o acima exposto, acompanho os opinativos técnicos e VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando a REJEIÇÃO das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Rosário do Catete, referente ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade de Etelvino Barreto Sobrinho, RECOMENDANDO que o atual e futuros gestores observem os limites prudenciais de gasto com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pela Rejeição das Contas com Recomendação.

É como voto.

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;

Considerando a análise e pronunciamento da CCI oficiante;



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3510

Considerando a manifestação nos termos do Parecer de nº 371/2020, do *Parquet* de Contas;

Considerando o voto de vistas da Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho;

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 21 de outubro de 2021, por unanimidade de votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a REJEIÇÃO das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Rosário do Catete, referente ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade de Etelvino Barreto Sobrinho, RECOMENDANDO que o atual e futuros gestores observem os limites prudenciais de gasto com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

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



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3510

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
SERGIPE, Aracaju em, 11 de novembro de 2021.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**
Presidente em Exercício e Relatora

Conselheiro **CARLOS PINNA DE ASSIS**
Corregedor-Geral

ALEXANDRE LESSA LIMA
Conselheiro Substituto

Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**

Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**

Conselheiro **LUIS ALBERTO MENESES**

FUI PRESENTE:

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