

**PARECER PRÉVIO TC - 3556 - PLENO**

**PROCESSO:** TC 001077/2016

**ORIGEM:** Prefeitura Municipal de Capela

**ASSUNTO:** Contas Anuais de Governo

**INTERESSADO:** Ezequiel Ferreira Leite Neto

**UNIDADE DE AUDITORIA:** 6ª Coordenadoria de Controle e Inspeção

**PROCURADOR:** José Sérgio Monte Alegre - Parecer nº 2023/2019

**RELATORA:** Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho

**PARECER PRÉVIO TC - 3556**

**EMENTA:** Contas Anuais de Governo. Prefeitura Municipal de Capela. Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS**. Falhas remanescentes são incapazes de macular o exercício de 2015.

**PARECER PRÉVIO:**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe: Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, Maria Angélica Guimarães Marinho, Luis Alberto Menezes e o Conselheiro substituto Francisco Evanildo de Carvalho com a presença do Procurador João Augusto dos Anjos B. de Mello, em Sessão Plenária, realizada no dia **19.05.2022**, sob a presidência do Conselheiro em exercício Ulices de Andrade Filho, por unanimidade de votos, considerar pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Capela, as falhas remanescentes são incapazes de macular o exercício de 2015. De acordo com o voto da eminente Conselheira Relatora.

PARECER PRÉVIO TC - **3556** - PLENO

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 02 de junho de 2022.

PUBLIQUE-SE e CUMPRA-SE



Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**  
Presidente em exercício

Conselheira **Maria Angélica Guimarães Marinho**  
Relatora

Conselheiro Substituto **Francisco Evanildo de Carvalho**

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**

Conselheiro **CARLOS PINNA DE ASSIS**

Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**

Conselheiro **LUIS ALBERTO MENESES**

Conselheiro Substituto **RAFAEL SOUSA FONSÊCA**

**João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello**



**RELATÓRIO**

Trata-se das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Capela, referentes ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Ezequiel Ferreira Leite Neto, protocoladas neste Tribunal dentro do prazo legal, conforme art. 41 da Lei Complementar Estadual n. 205/2011.

A 6ª CCI elaborou o Relatório de Prestação de Contas nº 57/2019 (fls. 1081/1114), atribuindo impropriedades/falhas formais e irregularidades graves à prestação de contas dos recursos relativos à Prefeitura, sugerindo a citação do gestor a fim de elidir os apontamentos.

Citado, conforme Aviso de Recebimento acostado à fl. 1142, o gestor apresentou defesa (fls. 1143/1154), devidamente analisada pela Coordenadoria Técnica, conforme Parecer Técnico Conclusivo nº 563/2019 (fls. 1227/1244), sugestionando a Emissão de Parecer Prévio pela Rejeição das Contas, tendo em vista os seguintes fatos:

### **1 – Impropriedades ou faltas de ordem formal**

- a) Ausência de nota explicativa que demonstre as transferências financeiras recebidas e concedidas, descumprindo as normas da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Item 1.2.1);
- b) Descumprimento do disposto no art. 3º, alínea c, item 25, da Resolução nº 222 deste Tribunal de Contas – Ausente o Inventário do Almojarifado (Item 1.2.5);
- c) Entrega extemporânea do relatório firmado pelo Prefeito destacando as providências adotadas com relação à cobrança da dívida ativa, conforme os termos do art. 3º, alínea c, item 34, da Resolução nº 222 deste Tribunal de Contas (Item 1.2.8);
- d) Ausência da relação contendo os 50 (cinquenta) maiores devedores do Município, descumprindo o contido no art. 3º, alínea c, item 33, da Resolução nº 222 deste Tribunal de Contas (Item 1.2.9);
- e) A DFC apresenta os valores referentes à entrada e saída extraorçamentários, que não devem compor a demonstração em análise (Item 1.2.10);
- f) Entrega extemporânea do nome do contabilista responsável no Demonstrativo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (Item 1.2.11);
- g) Entrega extemporânea do Parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (Item 1.2.12);
- h) Entrega extemporânea do nome do contabilista responsável no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos do FUNDEB (Item 1.2.13);
- i) Entrega extemporânea do relatório de gestão e programação anual do Plano de Saúde, acompanhados da ata da Sessão que os aprovou, além de ata de aprovação do Parecer do Conselho (Item 1.2.14);

**PARECER PRÉVIO TC - 3556 - PLENO**

- j) Entrega extemporânea do nome do contabilista responsável no Demonstrativo de Aplicação das Despesas Próprias da Saúde (Item 1.2.15);
- k) Ausência de ato normativo instituindo formalmente o Controle Interno no Município (Item 1.2.18);

**2 – Irregularidades**

- a) Déficit de execução orçamentária (R\$ 264.385,40), contrariando o art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 como também o art. 48, alínea b, da Lei 4.320/64 (Item 1.2.2);
- b) Gasto com obrigações patronais correspondeu a apenas 13,61% da despesa com pessoal, em desacordo com o Regime de Competência estabelecido no art. 35, da Lei nº 4.320/64 e do Art. 22 da Lei nº 8.212/91 (Item 1.2.3);
- c) A despesa com pessoal do Município apresentou o percentual de 65,62%, excedendo em 5,62% o limite máximo, desrespeitando o disposto na LRF (Item 1.2.16);
- d) Excesso no valor repassado pela Prefeitura à Câmara Municipal (R\$ 45.268,20), inobservando o limite constitucionalmente estabelecido no art. 29-A, I (Item 1.2.17);
- e) Ofensa ao Princípio da independência técnico-funcional (Item 1.2.18);

Vistas necessárias ao *Parquet* de Contas, o Procurador José Sérgio Monte Alegre, em Parecer nº 2023/2019 (fls. 1251/1252), subscreveu a conclusão da instrução, utilizando-se da técnica de motivação *per relationem*.

É o relatório.

**VOTO**

**PARECER PRÉVIO TC - 3556 - PLENO**

Perlustrando os autos, identifico que houve a regular tramitação do feito, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa, vez que a 6ª CCI, com o zelo de praxe, examinou elemento a elemento, estando os autos em perfeita sintonia com as premissas constitucionais, conforme oportunidade de defesa oferecida e devidamente aproveitada pelo gestor, cumprindo, ainda, o disposto no artigo 1º, §3º, I da Lei Complementar Estadual n. 205/2011.

Em minuciosa análise, noto que a Coordenadoria Técnica considerou mantidas 5 irregularidades graves, mesmo após a apresentação da defesa do interessado, por isso as destacarei a seguir, fundamentando meu entendimento sobre cada uma delas:

**a) Déficit de execução orçamentária (R\$ 264.385,40), contrariando o art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 como também o art. 48, alínea b, da Lei 4.320/64 (Item 1.2.2);**

Aponta a Coordenadoria Técnica que, os recursos financeiros, ao final do exercício, não foram suficientes para fazer frente às despesas liquidadas, demonstrando que as despesas executadas superaram as receitas arrecadadas.

Esta situação indica fragilidade financeira da unidade, porque revela a existência de incapacidade de cumprir com suas obrigações financeiras de curto prazo.

Entendemos que o gestor deve agir de forma planejada, transparente e diligente no cumprimento das metas da Unidade que coordena, mantendo sempre o equilíbrio das Contas Públicas, consoante dispõe o §1º, do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000.

**PARECER PRÉVIO TC - 3556 - PLENO**

Dessa forma, mantenho o apontamento, todavia, por não se tratar do último ano de mandato, o relativizo diante da perspectiva de que, no exercício seguinte deve ser feita a apuração do apontamento no intuito de que seja verificado se o gestor adotou ações planejadas para alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º, do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, posto que será seu último ano de mandato.

**b) Gasto com obrigações patronais correspondeu a apenas 13,61% da despesa com pessoal, em desacordo com o Regime de Competência estabelecido no art. 35, da Lei nº 4.320/64, e do Art. 22, da Lei nº 8.212/91 (Item 1.2.3);**

A CCI aduz que foi contabilizado a menor o montante com Obrigações Patronais.

A defesa, em contrapartida, alega que existem despesas previdenciárias que são pagas pelo órgão público, mas que pertencem ao INSS. Ou seja, que a Prefeitura realiza os pagamentos aos servidores e efetua a compensação nos encargos sociais do mês. Que isso ocorre com o Salário Família e Salário Maternidade, por exemplo. Além disso, que os encargos sociais, em geral, são debitados diretamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil nos repasses do Fundo de Participação dos Municípios. Sendo assim, a Receita possui total controle dos recursos a serem repassados.

Alegou, ainda, que não cabe a esta Corte de Contas tal fiscalização e que, neste mesmo sentido, este Tribunal de Contas vem se manifestando, conforme se extrai da Decisão 17.289 - Pleno, proferida nos autos do processo TC 001083/2009, onde o mesmo informa que não compete ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe julgar questões financeiro-

**PARECER PRÉVIO TC - 3556 - PLENO**

previdenciárias, competindo a este respeitável órgão tão somente representar a situação.

Neste mesmo sentido, fez referência ao Parecer Prévio TC 313169, proferido nos autos do processo TC 000767/2014.

Exatamente como ponderou a unidade técnica, entendo que deixar de registrar as despesas com as contribuições previdenciárias compromete a adequada evidenciação da execução orçamentária, necessária a uma gestão fiscal responsável. Entretanto, não há, na análise técnica, nenhuma referência sobre as alegadas compensações entre a Prefeitura e o INSS. Assim, não restou evidenciado se o gasto com as obrigações patronais foram ou não calculados na forma devida, devendo este controle ficar a encargo do órgão competente que é a Secretaria da Receita Federal.

Destarte, em atenção ao Princípio da Segurança Jurídica e da Colegialidade, curvo-me à jurisprudência desta Casa no sentido de que tal apontamento não deve macular o exercício.

**c) A despesa com pessoal do Município apresentou o percentual de 65,62%, excedendo em 5,62% o limite máximo, desrespeitando o disposto na LRF (Item 1.2.16);**

Em relação a este apontamento, verifico que esta Corte de Contas vem relativizando o descumprimento desses percentuais diante da peculiaridade fática do período entre o ano de 2014 e o terceiro trimestre de 2017, devido ao crescimento negativo ou baixo da economia, decorrente da grave crise enfrentada, em atenção aos termos do art. 66 da LRF.

Isso porque, o gestor tem um prazo legalmente fixado para adequação, antes do qual não pode ser punido. E, caso incida em período de



**PARECER PRÉVIO TC - 3556 - PLENO**

crescimento do PIB inferior a um por cento, o referido prazo é duplicado. Mais ainda: enquanto permanecer a situação econômica recessiva, esse prazo fica suspenso, como defende mesmo a doutrina fiscal mais rigorosa.

A interpretação é razoável e defendida, inclusive, pelo Procurador de Contas Dr. Eduardo Rolemebrg Côrtes. Segundo ele, em tais 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, pois as despesas legais obrigatórias não podem ser diminuídas indiscriminadamente, sob pena de interrupção de serviços públicos essenciais à população.

Essa exclusão da culpabilidade, frise-se, não significa o afastamento das restrições em matéria de despesas de pessoal durante o período recessivo, conforme previsão do art. 22 da LRF que veda, por exemplo, concessão de reajustes e criação de cargos públicos. É o que determina expressamente o §3º, do art. 66/LRF.

Neste sentido, utilizando-se do entendimento jurisprudencial já consolidado nesta Corte de Contas, bem como me valendo do princípio da razoabilidade, entendo que a impropriedade detectada deve ser relativizada, excluindo-se a natureza grave imputada pela CCI oficiante.

**d) Excesso no valor repassado pela Prefeitura à Câmara Municipal (R\$ 45.268,20), inobservando o limite constitucionalmente estabelecido no art. 29-A, I (Item 1.2.17);**

Aponta a CCI que o demandado, na condição de Prefeito Municipal de Capela, efetuou repasse dos duodécimos à Câmara Municipal em valor maior do que o estabelecido pela Constituição Federal, imputando-lhe, inclusive, crime de responsabilidade.

PARECER PRÉVIO TC - **3556** - PLENO

A defesa, na tentativa de sanar o apontamento, encaminhou demonstrativo do Banco do Brasil comprovando repasse da União a título de auxílio financeiro - AFM no valor de R\$ 337.389,89, bem como o balancete da receita de 2014.

Acertadamente, rebateu a Coordenadoria que o auxílio financeiro recebido não tem natureza de receita tributária e tal ajuda fica a critério discricionário da União, sendo considerada uma receita não vinculada e transitória não contemplada no texto do Art. 29-A da CF.

Nesse diapasão, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN editou uma Nota Técnica nº 02/2013, a respeito do apoio financeiro criado pela Lei 12.859/2013, evidenciando o caráter eventual e não vinculativo dos repasses aos Municípios, o que desautoriza a inclusão dos respectivos valores em bases de cálculos destinadas a finalidades específicas, principalmente para o cumprimento da obrigação de repasses constitucionais ao Poder Legislativo, conforme a seguir recortado:

Nota Técnica nº 2/2013/CCONF/SUCON/STN/MF-DF

[...]

1. A presente nota destina-se a explicar o entendimento deste Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal quanto a não vinculação a qualquer objeto específico dos recursos decorrentes da transferência a título de apoio financeiro aos Municípios a que se refere a Lei nº 12.859, de 10 de setembro de 2013.

2. **O apoio financeiro de que trata a Lei nº 12.859/2013 não se confunde com a receita recebida por meio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, ou com qualquer tipo de repartição tributária.** Trata-se de transferência de recursos da União aos municípios que deverá ser registrada na Natureza de Receita 1721.99.00 – Outras Transferências da União. [...] (negrito)

[...]

PARECER PRÉVIO TC - **3556** - PLENO

**5. Diante do exposto, entende-se que os recursos a que se referem a Lei nº 12.859/2013 tem como objetivo o incentivo à melhoria da qualidade dos serviços públicos municipais e não estão sujeitos a qualquer vinculação específica. (negrito)**

Observo que o excesso apurado decorreu da contabilização de um recurso que não caberia integrar a base de cálculo para apuração do duodécimo. Entretanto, ao analisar a defesa, observo que o equívoco resultou em diferença mínima, pois o valor total informado que serviu de base de cálculo foi de R\$ 28.865.478,31 (vinte e oito milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, quatrocentos e setenta e oito reais e trinta e um centavos), quando deveria ter sido R\$ 28.528.088,42 (vinte e oito milhões, quinhentos e vinte e oito mil, oitenta e oito reais e quarenta e dois centavos), deduzido o valor contabilizado indevidamente (AFM) de R\$ 337.389,89 (trezentos e trinta e sete reais, trezentos e oitenta e nove mil e oitenta e nove centavos).

Pois bem, ao calcular 7% desse valor, percentual devido para o repasse à Câmara Municipal de Capela, chegamos a uma soma de R\$ 1.996.966,18 (um milhão, novecentos e noventa e seis mil, novecentos e sessenta e seis reais e dezoito centavos). O valor repassado a mais, R\$ 23.616,81 (vinte e três mil, seiscentos e dezesseis reais e oitenta e um centavos), representa apenas 1% desse valor. Ou seja, o equívoco contábil redundou numa diferença mínima e não expressiva de repasse de duodécimo que não me parece razoável ser motivo para imprestabilizar o exercício, uma vez que não há demonstração de má fé do gestor.

**e) Secretária de Controle Interno é servidora comissionada sem vínculo efetivo, ferindo o Princípio da independência técnico-funcional (Item 1.2.18);**

**PARECER PRÉVIO TC - 3556 - PLENO**

A CCI defende que a inexistência de servidor efetivo realizando as atividades de controle acarreta numa presunção relativa de que as indigitadas autonomia e independência estariam comprometidas, ferindo o Princípio da independência técnico-funcional.

Quanto a tal apontamento, entendo que, embora exista previsão constitucional para a nomeação de cargos em comissão, à título precário, tal forma de provimento é exceção, uma vez que a regra é o acesso aos cargos públicos por meio de concurso público.

Há, inclusive, repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência da Suprema Corte sobre o tema.

**CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. REQUISITOS ESTABELECIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTRITA OBSERVÂNCIA PARA QUE SE LEGITIME O REGIME EXCEPCIONAL DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE SOBRE O TEMA. (...) 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (RE 1041210 RG, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019).**

**PARECER PRÉVIO TC - 3556 - PLENO**

Ora, observo que é nítida a infração à norma legal e aos princípios constitucionais do art. 37, inclusive quanto a evidencia do achado consistente no fato da responsável pelo Controle Interno ser ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão.

Todavia, esta Corte de Contas, por hora, vem aplicando apenas determinação para que a unidade gestora proceda à reestruturação do seu quadro de pessoal com a realização de concurso público.

Quanto às demais falhas, registre-se, são meramente formais, incapazes de macular as Contas, de modo que entendo razoável aplicar-lhes a ressalva.

Isto posto;

**VOTO** pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO com RESSALVAS** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Capela, referente ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade de Ezequiel Ferreira Leite Neto.

**Maria Angélica Guimarães Marinho**  
Conselheira Relatora