



PROCESSO TC : 001474/2011
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Itabaiana
ASSUNTO : 045 – Contas Anuais de Governo
INTERESSADO : Luciano Bispo de Lima
ADVOGADO : Não há
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 437/2018
RELATORA : Cons.^a Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC nº **3217** PLENO

EMENTA: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Itabaiana. Exercício Financeiro de 2010. Falhas Formais. Parecer Prévio Recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas. Decisão Unânime.

DELIBERAÇÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sua composição Plenária, sob a Presidência do Conselheiro **Ulices de Andrade Filho**, por unanimidade dos votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Itabaiana, referente ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade de Luciano Bispo de Lima, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 18 de outubro de 2018.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

Conselheira Relatora

Arquivo assinado digitalmente por Ulices de Andrade Filho:66593450863 em 05/11/2018 07:47:39
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/11/2018 12:05:33
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/11/2018 12:26:25
Arquivo assinado digitalmente por FRANCISCO EVANILDO DE CARVALHO:24373680353 em 06/11/2018 08:46:08
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/11/2018 10:00:49
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 07/11/2018 12:15:05
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 08/11/2018 08:18:57

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Itabaiana, referente ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade de Luciano Bispo de Lima.

Autuadas as informações, e após análise da documentação, a equipe técnica da 1ª CCI emitiu a Informação nº 07/2018, na qual concluiu que as Contas foram apresentadas dentro do prazo legal, conforme estabelece o Regimento Interno desta Corte de Contas, apresentando, no entanto, algumas irregularidades (fls. 1773/1799).

Devidamente citado, o Interessado apresentou suas alegações de defesa às fls. 1808/1813 dos autos, momento em que fez a juntada de diversos documentos (fls. 1815/1864).

Em Parecer acostado às fls. 1871/1887, a 1ª Coordenadoria Técnica, após análise da defesa e da documentação apresentada pelo Interessado, aduziu que permaneceram as seguintes falhas:

1. Inscrição de restos a Pagar em valor considerável e capaz de comprometer o exercício financeiro subsequente, afetando significativamente o equilíbrio das contas públicas;
2. As despesas com obrigações patronais não foram corretamente calculadas;
3. A despesa de pessoal e encargos sociais do Poder Executivo acima do limite legal;
4. O Demonstrativo das Transferências de Recursos para Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas e Fundações foi apresentado fora da ordem sequencial;
5. O Demonstrativo da Aplicação dos Recursos MDE foi apresentado fora da ordem sequencial;

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3217

6. Não consta na Prestação de Contas Relação dos cinquenta maiores devedores do município;

7. O Relatório firmado pelo Prefeito acerca dos projetos em andamento foi apresentado sem as informações requeridas em Resolução e ainda foi apresentado fora da ordem sequencial.

Por fim, sugeriu pela Rejeição das Contas em apreço. Ato contínuo, recomendou o sobrestamento do presente processo até o julgamento do Relatório de Inspeção nº 07/2011 (Processo TC nº 002311/2011), por entender que este deve ser levado em consideração quando da emissão do Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas de Governo.

Instado a manifestar-se, o *douto* Procurador **Eduardo Santos Rolemberg Côrtes**, através do Parecer nº 437/2018, opinou pela emissão de Parecer Prévio pela Aprovação com Ressalva das Contas Anuais em apreço. Sugeriu, ainda, a apuração de uma eventual responsabilidade de servidor em virtude da excessiva mora na tramitação do processo em análise.

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº **3217**

VOTO

Primeiramente, destaco que o processo em tela trata-se da análise das Contas de Governo, através da qual examina-se 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.

A questão dos autos cinge-se em razão das irregularidades consideradas não sanadas pela CCI oficiante após apresentação das defesas pelo interessado.

Em relação à falha referente à **Inscrição de restos a Pagar em valor considerável**, alegou o ex-gestor que os Restos a Pagar inscritos no exercício foram da ordem de R\$ 25.130.872,47 (vinte e cinco milhões, cento e trinta mil, oitocentos e setenta e dois reais e quarenta e sete centavos), sendo R\$ 13.316.865,47 (treze milhões, trezentos e dezesseis mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e quarenta e sete centavos) processados e R\$ 11.814.007,00 (onze milhões, oitocentos e quatorze mil e sete reais) não processados. Aduziu, ainda, que possuía lastro financeiro de R\$ 15.339.914,37 (quinze milhões, trezentos e trinta e nove mil, novecentos e quatorze reais e trinta e sete centavos), o que era suficiente para cobrir os Restos a Pagar processados.

A Coordenadoria Oficiante, por sua vez, entendeu que o ex-gestor não trouxe aos autos elementos relevantes capazes de explicar e sanar o erro.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº **3217**

O que aqui deve ser analisada é a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento.

Concordo com o *Parquet* de Contas quando afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal veda, literalmente, a criação de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem o correspondente lastro financeiro, o que não retrata o caso dos autos.

O art. 42, da LRF assim preceitua:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, **nos últimos dois quadrimestres do seu mandato**, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. **(grifamos)**

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Apesar do art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal vedar somente a criação de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem o correspondente lastro financeiro, deve-se atentar que esse ditame legal tem o objetivo prioritário de preservar a saúde financeira do município e, por consequência, o mandato do futuro gestor.

Ou seja, tal dispositivo exige que o gestor se mantenha atento à situação financeira, determinando o acompanhamento concomitante do que acontece na execução financeira e orçamentária do município por meio dos relatórios fiscais para que não comprometa a próxima gestão que está na iminência de assumir o município.

Para tanto, o citado diploma legal estabelece mecanismos de controle para realização de despesa e inscrição em restos a pagar durante todo o mandato, como

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3217

por limitação do empenho, cujo controle se dá bimestralmente e/ou ao final de cada exercício.

Assim sendo, apesar do ex-gestor não ter infringido o art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, entendo que as Contas ora analisadas merece uma Ressalva em virtude de que o equilíbrio financeiro deve ser mantido ao longo da gestão.

Quanto ao fato das **despesas com obrigações patronais não terem sido corretamente calculadas**, o Interessado limitou-se a afirmar que o município sofreu um bloqueio do FPM em razão da falta de Certidão Negativa da Receita Federal, fato que só foi regularizado em 2011.

O Órgão Técnico, por sua vez, alegou a permanência de diversas inconsistências nos cálculos das obrigações patronais realizados pela administração municipal, o que refletia na fidedignidade e relevância das informações contidas nos Demonstrativos Contábeis.

Neste sentido, entendo que o próprio Interessado reconheceu a existência de inconsistências nos lançamentos contábeis, de modo que mantenho a falha em comento.

No tocante à **despesa de pessoal e encargos sociais do Poder Executivo acima do limite legal**, o ex-gestor reconheceu que os gastos com pessoal excederam os limites legais. No entanto, afirmou que a situação teria sido regularizada já no exercício seguinte e que não é uma situação ilegal, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal dá um prazo de 8 (oito) meses para a regularização.

No entanto, a CCI Oficiante manteve a irregularidade.

Pois bem. 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.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3217

Foram estabelecidos percentuais máximos da Receita Corrente Líquida que poderiam ser destinados aos dispêndios com pessoal por cada 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).

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 Executivo municipal com despesas de pessoal, e aqui é onde reside o cerne da questão.

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.**
(grifamos)

Em consulta aos autos, verifico que a despesa com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo atingiu o percentual de 57%(cinquenta e sete por cento) da Receita Corrente Líquida, ultrapassando em 3%(três por cento) o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, ressalto que o ex-gestor não ultrapassou o disposto no art. 19, da LRF, pois as somas dos gastos com pessoal do Poder Legislativo e Executivo foram de **59,24%(cinquenta e nove vírgula vinte e quatro por cento)**; ou seja, aquém do limite de 60%(sessenta por cento).

Ademais, vale salientar que o período analisado não se trata do último ano de mandato e que o descumprimento do limite com as despesas com pessoal somente se concretiza com a permanência do excesso após dois quadrimestres seguintes ou

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3217

por não ter reduzido pelo menos um terço do percentual no primeiro quadrimestre, conforme previsão do art. 23 da LRF.

O art. 23 da lei de Responsabilidade Fiscal preceitua:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente **terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes**, sendo pelo menos **um terço no primeiro**, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§3º e 4º do art. 169 da Constituição. (grifamos).

Neste sentido, concordo com o Ministério Público de Contas ao afirmar que “(...) levando-se em conta o que foi descrito nos autos, não há como responsabilizar o gestor por um eventual excesso, tendo em vista que ainda havia prazo para sua regularização.”

Logo, somente após atestado que não houve o enquadramento aos limites legais no prazo legal, é que surge a possibilidade de penalização administrativa e pessoal.

Ademais, em consulta ao SSCP desta Corte de Contas, verifiquei que as Contas Anuais deste município, referente ao exercício financeiro de 2011 (Processo TC nº 000443/2012), foram julgadas no dia 13 de junho de 2013, momento em que foi emitido Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva, não estando a falha atinente ao excesso de gasto com pessoal entre as inconsistências detectadas naquele período.

Por fim, constato que as demais falhas apontadas pela honrosa CCI são de natureza formal¹, pois nenhuma delas denota dano ao erário ou malversação da coisa pública, inexistindo qualquer indício da prática de ilícito.

1- O Demonstrativo das Transferências de Recursos para Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas e Fundações foi apresentado fora da ordem sequencial;

- O Demonstrativo da Aplicação dos Recursos MDE foi apresentado fora da ordem sequencial;

- Não consta na Prestação de Contas a aplicação dos cinco maiores devedores do Município;

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/11/2018 10:00:49
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/11/2018 12:05:33

Arquivo assinado digitalmente por FRANCISCO EVANILDO DE CARVALHO:24373680353 em 06/11/2018 08:46:08

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/11/2018 10:00:49

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 07/11/2018 12:15:05

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 08/11/2018 08:18:57

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3217

Em verdade o que ocorreu foi atuação do agente público em desconformidade com a Lei. Não se deve confundir meras irregularidades administrativas com as graves faltas.

Ademais, no caso em exame, não se colhe das circunstâncias dos fatos que tenha o Interessado agido com dolo ou má-fé, ou mesmo culpa, com eventual prejuízo ao erário.

A Lei Complementar nº 04/90, vigente à época dos fatos, em seu art. 36, §2º, assim preceituava:

Art. 36. O Plenário ou as Câmaras julgarão as contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.

§1º(...)

§2º As contas são regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao erário.

Neste sentido, concordo com o Ministério Público de Contas quando entende que deve ser emitido Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva das Contas ora analisadas.

Outrossim, não obstante a recomendação da Coordenadoria Técnica no sentido de que esses autos deveriam ser sobrestados até o julgamento final do Relatório de Inspeção nº 07/2011 (Processo TC nº 002311/2011), referente ao mesmo período financeiro das presentes Contas, **divirjo de tal opinativo**, uma vez que ficou pactuado em Reunião Administrativa que, em nome do Princípio da Duração Razoável do Processo, seria dado prioridade ao julgamento de todas as Prestações de Contas até o exercício financeiro de 2013, de modo que entendo não haver, neste momento, razão para o sobrestamento dos presentes autos.

- O Relatório firmado pelo Prefeito acerca dos projetos em andamento foi apresentado sem as informações requeridas em Resolução e ainda foi apresentado fora da ordem sequencial.

Arquivo assinado digitalmente por Ulices de Andrade Filho:66593450863 em 05/11/2018 07:47:39

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/11/2018 12:05:33

Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/11/2018 12:26:25

Arquivo assinado digitalmente por FRANCISCO EVANILDO DE CARVALHO:24373680353 em 06/11/2018 08:46:08

Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/11/2018 10:00:49

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 07/11/2018 12:15:05

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 08/11/2018 08:18:57

PROCESSO TC 001474/2011

Página 9

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3217

Ademais, é pertinente o requerimento feito pelo Ministério Público de Contas visando à apuração da responsabilidade do servidor que deu causa a excessiva mora na tramitação do processo em análise, tendo em vista que os presentes autos foram protocolados no ano de 2011, mas somente teve sua primeira Informação no ano de 2018.

Neste sentido, impõe registrar que não foi respeitado o Princípio Constitucional da Duração Razoável do Processo (Art.5º, inciso LXXIII, da CF), pois não se pode negar que inexistente razoabilidade em um caso sem maiores complexidades se arrastar por tantos anos, sem que nenhuma decisão fosse proferida nos autos, além de subjugar o Princípio da Segurança Jurídica (Art. 5º, inciso XXXVI, da CF).

No entanto, vale destacar que esta Relatora não foi a responsável pelo atraso no julgamento do feito, tendo em vista que só tomou posse no cargo de Conselheira deste Tribunal no ano de 2014.

Isto posto, coaduno com o entendimento do *Parquet* de Contas e VOTO pela emissão de PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A APROVAÇÃO COM RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Itabaiana, referente ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade de Luciano Bispo de Lima.

Em tempo, atendendo ao pleito ministerial, determino o encaminhamento de cópia da presente decisão a Excelentíssima Corregedora desta Corte, Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho, para fins de apuração de responsabilidade funcional-disciplinar do servidor que deu causa à morosidade para o julgamento dos autos em apreço.

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3217

Considerando a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

Considerando a manifestação nos termos do Parecer de nº 437/2018, 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 18 de outubro de 2018, por unanimidade de votos, pela EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A APROVAÇÃO COM RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Itabaiana, referente ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade de Luciano Bispo de Lima.

Em tempo, atendendo ao pleito ministerial, determino o encaminhamento de cópia da presente decisão a Excelentíssima Corregedora desta Corte, Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho, para fins de apuração de responsabilidade funcional-disciplinar do servidor que deu causa à morosidade para o julgamento dos autos em apreço.

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Ulices de Andrade Filho** – Presidente, **Carlos Alberto Sobral de Souza** – Vice-Presidente, **Maria Angélica Guimarães Marinho** – Corregedora-Geral, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Relatora, **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro**, os Conselheiros Substitutos **Francisco Evanildo de Carvalho** e **Rafael Sousa Fonsêca**, com a presença do Procurador-Geral do Ministério Público Especial de Contas **João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello**.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE

SERGIPE, Aracaju, em 01 de novembro de 2018.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/11/2018 07:47:39
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 05/11/2018 12:05:33
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 05/11/2018 12:26:25
Arquivo assinado digitalmente por FRANCISCO EVANILDO DE CARVALHO:24373680353 em 06/11/2018 08:46:08
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 06/11/2018 10:00:49
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS PINNA DE ASSIS:06101038572 em 07/11/2018 12:15:05
Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 08/11/2018 08:18:57

PROCESSO TC 001474/2019

Página 11

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3217

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**
Presidente

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**
Relatora

Conselheiro **CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA**
Vice-Presidente

Conselheiro **CARLOS PINNA DE ASSIS**

Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**

Conselheiro Substituto **FRANCISCO EVANILDO DE CARVALHO**

Fui presente:

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