

PROCESSO : TC- 001373/2014
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Indiaroba/SE
ESPÉCIE : Contas Anuais de Governo
INTERESSADO : José Leal da Costa Bitencourt
ÁREA DE 3ª CCI - Gidel Braz - Analista de Controle Externo II
AUDITORIA - Área de Auditoria Governamental II- Parecer n.
71/2017
PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes - Parecer n. 162/2018
RELATOR : Conselheiro Alexandre Lessa Lima

PARECER PRÉVIO

3258

PLENÁRIO

EMENTA: CONTAS ANUAIS DA PREFEITURA DE INDIAROBA. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. IRREGULARIDADES GRAVES. POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. DESPESA COM PESSOAL FORA DO LIMITE LEGAL. IRREGULARIDADES FORMAIS EVIDENCIADAS. PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS. CIÊNCIA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. CIÊNCIA À CCI DA ÁREA PARA PROVIDÊNCIAS. DETERMINAÇÃO À ATUAL GESTÃO.

DELIBERAM

Vistos, relatados e discutidos estes autos, delibera o **Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**, em sessão do **Pleno de 27 de junho de 2019**, sob a Presidência do Senhor Conselheiro Ulises de Andrade Filho, por unanimidade, pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Indiaroba/SE, referentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Sr. José Leal da Costa Bitencourt, com ciência ao Ministério Público Estadual, ciência à CCI da área e expedição de Determinação à atual gestão, nos termos do voto do Relator Alexandre Lessa Lima.

Participaram da deliberação os Conselheiros Alexandre Lessa Lima - Relator, Carlos Alberto Sobral de Souza, Maria Angélica

PROCESSO TC 001373/2014

PARECER PRÉVIO

3258

PLENÁRIO

Guimarães Marinho, Carlos Pinna de Assis, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, sob a Presidência do Conselheiro Ulices de Andrade Filho.

Aracaju, publicado na Sessão Plenária de 18 de julho de 2019.

PUBLIQUE-SE. CUMPRA-SE.

Carlos Alberto Sobral de Souza
Conselheiro Presidente em exercício

Alexandre Lessa Lima
Conselheiro Relator

Maria Angélica Guimarães Marinho
Conselheira Corregedora-Geral

Carlos Pinna de Assis
Conselheiro

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Conselheira

Fui presente:

João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello
Procurador Especial de Contas

RELATÓRIO

Os presentes autos foram constituídos a partir do encaminhamento da prestação de Contas Anuais da Prefeitura de Indiaroba/SE, referente ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Sr. José Leal da Costa Bitencourt, inscrito no CPF sob n. 138.629.60587, apresentada dentro do prazo legal (arts. 41, I e 47, §1º, da LCE n. 205/2011).

Em análise, a 3ª CCI elaborou o **Relatório n. 005/2015** (fls. 1258/1272) evidenciando que as Contas Anuais não estavam em conformidade com a legislação vigente, em função das irregularidades ali apontadas, o que motivou a Citação do gestor (fls. 1274/1275), que aos autos compareceu por meio da petição e documentos de fls. 1276/2618, vindo a Área de Auditoria a emitir um **Relatório Complementar n. 22/2016** (fls. 2622/2625), abrindo-se mais uma vez a oportunidade processual para que o gestor oferecesse defesa, sendo realizada nova Citação (fls. 2627/2629), com mais uma defesa do interessado encartada às fls. 2632/2667, finalizando a Unidade Técnica com emissão do **Parecer n. 71/2017** (fls. 2678/2714), cujas irregularidades remanescentes foram separadas em dois blocos, a saber:

1. Irregularidades que ensejaram dano ao erário: ausência de comprovação de despesas no montante de R\$ 5.132,82 (Item 2.2.E), sendo formada por concessão de diárias (R\$ 391,20), diária paga a maior a servidor (R\$ 30,00) e despesa com Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas efetuadas pelo FMS (R\$ 3.217,20).

2. Irregularidades e/ou ilegalidades:

a) Ausência de justificativa para abertura de créditos adicionais especiais no montante de R\$ 12.629.352,37 (subitem 2.1.C);

b) Apuração de superávit financeiro em desacordo com a legislação financeira (subitem 2.2.D);

c) Contratação de serviço de consultoria sem licitação no montante de R\$ 8.000,00 (subitem 2.2.E);

d) Ausência de arrecadação de dívida ativa (R\$ 4.000,00 - previsão) e contribuição para o custeio da iluminação pública (R\$1.000,00 - previsão) (subitem 2.2.F);

e) Quociente da execução orçamentária insatisfatório de 0,99 provocado pela realização de despesas em valor superior as receitas no montante de R\$ 324.935,08 (subitem 2.2.G);

f) Deficit na execução financeira de 0,98, provocado pela realização de pagamento de despesas em valor superior às receitas arrecadadas no montante de R\$ 660.465,80 (subitem 3.2);

g) Existência de restos a pagar processados pertencentes aos exercícios de 2009 a 2013 sem o efetivo pagamento; Quociente de Liquidez Imediata abaixo do desejável, Quociente de Liquidez Seca abaixo do desejável; e, Quociente de Liquidez Geral abaixo do desejável (subitem 4.1);

h) Despesas com Pessoal do Poder Executivo em desacordo com o que dispõe a Lei Complementar nº 101/2000 (subitem 5.1);

i) Ausência de medidas para redução das despesas com pessoal (subitem 5.9);

j) Encaminhamento de informes mensais fora do prazo legal (item 7);

k) Desatualização do Sistema Auditor em relação ao quantitativo de pessoal (item 8).

Concluiu a 3ª CCI opinando pela **irregularidade** do período com supedâneo no art. 43, IIII, alíneas 'b' e 'c', da Lei Complementar n. 205/2011, com sugestão que este Tribunal adote **providências** para que o gestor seja compelido a devolver aos cofres municipais os valores despendidos com despesas não comprovadas, bem como aplicação de multa com fundamento no art. 93, II, III e VIII, da LCE n. 205/2011, em virtude das demais irregularidades constatadas no item 1 acima descrito.

Com autos, o douto **Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes** lavrou o **Parecer n. 162/2018** (fls. 2719/2724) divergindo da Unidade de Auditoria no item 2.b (Apuração de superávit financeiro em desacordo com a legislação financeira), por entender que deve o achado ser excluído porque *"a Coordenadoria Técnica não apontou o montante de créditos adicionais transferidos e operações de créditos a ser considerados no cálculo do superávit financeiro"*.

Quanto ao mais, o *Parquet* de Contas anuiu com a manutenção dos achados e opinou pela emissão do Parecer Prévio recomendando a **REJEIÇÃO** das Contas Anuais em tela, com remessa ao **Ministério Público Estadual** para apuração de eventual prática de ato de improbidade administrativa.

Foi expedido o competente Mandado de Intimação dando conhecimento da inclusão dos autos em pauta de julgamento (fls. 2725/2727).

É o que importa para o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Compulsando detidamente os autos, constata-se que ao interessado foi oportunizado o exercício irrestrito à ampla defesa, em perfeita consonância com os ditames constitucionais, estando os autos em perfeita sintonia com os ditames do devido processo legal. Frise-se, por oportuno, que duas foram as oportunidades para o irrestrito exercício da mais ampla defesa, ao que se vê das citações de fls. 1274/1275 e fls. 2627/2629.

Quanto às irregularidades que a 3ª CCI aponta como sendo causadoras de dano ao erário (Item 2.2.E), razão assiste à Unidade de Auditoria, porque, embora grande parte da documentação tenha sido encaminhada, restou ausente a comprovação de despesas no montante de R\$ 5.132,82 (concessão de diárias: R\$ 391,20; diária paga a maior a servidor: R\$ 30,00; e despesa com Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas efetuadas pelo FMS: R\$ 3.217,20).

Essa parte merece autuação em separado como **Tomada de Contas Especial** (art. 82, III, do Regimento Interno do TCE/SE) para a devida apuração, mediante o devido processo legal, e possibilidade de imputação em débito, caso não comprovada a regularidade da despesa.

De fato, padecem as justificativas para abertura de créditos adicionais especiais no montante de R\$ 12.629.352,37 (subitem 2.1.C)

e a apuração de superávit financeiro não levou em consideração diversos fatores (subitem 2.2.D), como apontado no Parecer n. 71/2017 da 3ª CCI, estando em desacordo com a legislação financeira.

Com relação à Contratação de serviço de consultoria (subitem 2.2.E) é clara a regra da Lei n. 8.666/93 (art. 37, XXI), não podendo a administração municipal fazer da exceção uma regra, sem que haja uma justificativa plausível para se romper o meio legal pelo qual será feita a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Mostrou-se ineficiente a arrecadação de dívida ativa (subitem 2.2.F), pois houve a inscrição no exercício de R\$ 34.348,92 (trinta e quatro mil trezentos e quarenta e oito reais e noventa e dois centavos) e destes apenas R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) a título de previsão e arrecadação, além do que nada foi arrecadado para o custeio da iluminação pública, cuja previsão orçamentária foi de R\$1.000,00 (hum mil reais).

Na seara do planejamento, a administração em foco apresentou situação insatisfatória porque o Quociente da execução orçamentária foi 0,99% (zero vírgula noventa e nove por cento), decorrente de despesa corrente efetuada em valor superior à receita corrente realizada, servindo-se, como anota a Unidade de Auditoria, de receita de capital, no importe de R\$ 324.935,08 (trezentos e vinte e quatro mil novecentos e trinta e cinco reais e oito centavos), para acobertar as despesas correntes (subitem 2.2.G).

No mesmo erro incorreu a gestão, porque apresentou um déficit na execução financeira. Valemo-nos, aqui, da integralidade da anotação técnica, *in verbis*:

“ b) Deficit na execução e movimentação financeira conforme demonstrado no item 3 'a', 'b' e 'c' deste relatório.

DA DEFESA

Conforme já fora devidamente esclarecido em item anterior que os deficits apontados foram em decorrência do Superávit Financeiro do exercício anterior, que autorizado pelo disposto no art. 43 da Lei 4.320/64, pode realizar mais despesas do que o que foi efetivamente arrecadado.

ANÁLISE TÉCNICA

Irregularidade mantida.

Quanto ao item 'b', a defesa não justificou as causas tampouco trouxe aos autos quais ações corretivas foram adotadas pela gestão para explicar a existência de déficit no Resultado da Execução Orçamentária (diferença negativa entre a receita orçamentária arrecadada e a despesa orçamentária empenhada no período na ordem de R\$ 1.620.461,86). Como exemplos de ações corretivas, têm-se a instituição e cumprimento da programação orçamentária e financeira (arts. 8º e 13 da LRF c/c os arts. 47 a 50 da Lei 4.320/64), o efetivo acompanhamento das metas de resultado primário e nominal (arts. 4º e 53, III, da LRF) e a limitação de empenho e de movimentação financeira nos casos previstos na LDO (art. 9º da LRF).

Também não se pronunciou quanto ao déficit financeiro, apurado através do Quociente do Resultado da Execução Financeira, no montante de R\$ 831.772,29 (para cada 1,00 de despesas realizadas têm-se 0,97 de receitas arrecadadas), nem quanto ao Resultado dos Saldos Financeiros.”

Quanto à existência de restos a pagar processados pertencentes aos exercícios de 2009 a 2013 sem o efetivo pagamento; Quociente de

Liquidez Imediata abaixo do desejável, Quociente de Liquidez Seca abaixo do desejável; e Quociente de Liquidez Geral abaixo do desejável (subitem 4.1), estes achados também impactam no planejamento da gestão não sendo plausível aceitar a alegação da defesa de que sua responsabilidade seria apenas no período de 2008 a 2012, (i) porque a administração pública é impessoal; (ii) porque os restos a pagar processados são referentes a empenhos relativos a despesas já liquidadas estando prontos para pagamentos, ou seja, o direito do credor já foi verificado (arts. 62 e 63, da Lei 4320/64); e (iii) porque a nova gestão deve verificar os *Restos a Pagar Processados* inscritos sem a correspondente cobertura financeira e providenciar, após o cancelamento do registro, o pagamento na rubrica *Despesas de Exercícios Anteriores* (art. 37 da Lei 4.320/64, c/c art. 1º, §1º, da Lei Complementar Estadual n. 101/2000).

No que toca ao ponto das Despesas com Pessoal do Poder Executivo (subitem 5.1), em que pese o gestor alegar que o concurso público realizado impactou na folha de pagamento, que fora elaborado e sancionado o Decreto n. 59/2014, que firmou acordo na Ação Civil Pública n. 2014487100276 com o Ministério Público Estadual, e que não se manteve inerte, todas as medidas foram ineficientes para levar a gestão ao patamar desejado pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, tanto que a CCI trouxe aos autos informações de que medidas efetivas não foram aplicadas, anotando, *iv verbis*:

“Compulsando o SISAP, constatou, através dos Relatórios de Gestão Fiscal dos períodos subsequentes, que o percentual excedente da despesa com pessoal (22,98%) não fora reduzida em 1/3 (7,66%) como determina a LRF, no primeiro quadrimestre de 2014, tampouco foram tomadas providências para que o restante do extrapolamento fosse reduzido no

quadrimestre subsequente, permanecendo a mesma muito acima do limite legal:

No RGF 1º semestre de 2014 a DTP sobre a RCL=72,08%;

No RGF 2º semestre de 2014 a DTP sobre a RCL=71,83%.

Do exposto, considerando que não foram apresentadas justificativas suficientes para dirimir o questionamento, mantém-se a constatação em sua íntegra.”

Alertamos que os elementos acima reportados, que são extraídos dos Relatório de Gestão Fiscal de 2017, não são objeto da avaliação específica nas Contas Anuais de 2013, mas servem para que o Tribunal de Contas averigue se os argumentos utilizados pela defesa realmente possuem plausibilidade que lhes presta o gestor quando afirma que adota providências para a recondução da situação ao patamar da normalidade, adequando, assim, aos ditames da Lei Complementar Federal n. 101/2000 - LRF.

Quanto ao encaminhamento de informes mensais fora do prazo legal, vejo que em todos eles a Corregedoria-Geral do TCE/SE adotou as medidas necessárias, não cabendo maiores digressões aqui, a não ser a visualização do achado para a formação do panorama geral do cumprimento das obrigações a que se dispôs, ao assumir a gestão municipal.

Pertinente à desatualização do Sistema Auditor em relação ao quantitativo de pessoal (item 8), o gestor alega encaminhar a relação do quadro de pessoal do Município em 2013, mas a Unidade de Auditoria, checando o SISAP, verifica que as informações ainda permaneciam desatualizadas.

Nesse passo, o **Voto** é para que este Tribunal de Contas emita **PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS** da Prefeitura Municipal de Indiaroba/SE, referentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do **Sr. José Leal da Costa Bitencourt**, inscrito no CPF sob n. 138.629.60587, com **representação** ao **Ministério Público Estadual**, remetendo-se cópia deste Parecer Prévio, para que tome conhecimento dos fatos, em especial a Despesa com Pessoal fora do patamar estabelecido na LRF, bem como em relação à inação negligente da arrecadação de tributos, conduta prevista no artigo 10, X da Lei 8.429/1992.

Voto, também, para que este Sodalício **DETERMINE** a abertura de **Tomada de Contas Especial**, com arrimo no art. 82, III, do Regimento Interno do TCE/SE, para que se estruture o devido processo legal com fim de apurar as irregularidades constantes do item 1 do Relatório, face a possibilidade de ocorrência de dano ao erário.

Voto, também, para que este Tribunal **DETERMINE À ATUAL GESTÃO**, sob pena de instauração de processo próprio neste Tribunal para apurar responsabilidades, que, a contar do conhecimento desta decisão, providencie:

(i) **de imediato**, a adoção das medidas necessárias para processar a arrecadação de receita, evitando, com isso, a arrecadação a menor ou mesmo a renúncia desta com ulterior dano ao erário, sob pena de instauração de procedimento próprio para apuração de responsabilidades;

(ii) **no prazo de 30 (trinta) dias**, aperfeiçoe o trabalho realizado pelo **Controle Interno** com a finalidade de realizar as correções das irregularidades formais evidenciadas nos achados da

Auditoria, evitar a repetição das diversas ocorrências acima relatadas e, enfim, para alcançar os fins estabelecidos no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

Por derradeiro, que seja **DETERMINADA**, por fim, a irrestrita observância dos artigos 214 e seguintes do novel Regimento Interno deste Colegiado.

Esse foi o **Voto** proferido pelo Relator.

VOTO DIVERGENTE

Na Sessão do **Pleno de 27.06.2019**, após manifestado o Voto do Relator, o eminente **Conselheiro Carlos Alberto Sobral de Souza** votou no sentido de que a Tomada de Conta Especial não fosse iniciada a partir desta Deliberação, mas que fosse comunicado em apartado à CCI da Área para que esta adotasse as devidas providências quanto aos fatos ali contidos, sendo acolhido, à unanimidade, o Voto.

Dessa feita, a Deliberação final do Pleno, com os adendos do eminente Conselheiro Carlos Alberto Sobral de Souza, passou a ser a seguinte:

Emissão do **PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS** da Prefeitura Municipal de Indiaroba/SE, referentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do **Sr. José Leal da Costa Bitencourt**, inscrito no CPF sob n. 138.629.60587, com **representação** ao **Ministério Público Estadual**, remetendo-se cópia deste Parecer Prévio, para que tome conhecimento dos fatos, em especial a Despesa com Pessoal fora do patamar estabelecido na LRF, bem como em relação à inação negligente da arrecadação de tributos, conduta prevista no artigo 10, X da Lei 8.429/1992.

Que este Tribunal **DETERMINE À ATUAL GESTÃO**, sob pena de instauração de processo próprio neste Tribunal para apurar responsabilidades, que, a contar do conhecimento desta decisão, providencie:

(i) **de imediato**, a adoção das medidas necessárias para processar a arrecadação de receita, evitando, com isso, a arrecadação a menor ou mesmo a renúncia desta com ulterior dano ao erário, sob pena de instauração de procedimento próprio para apuração de responsabilidades;

(ii) **no prazo de 30 (trinta) dias**, aperfeiçoe o trabalho realizado pelo **Controle Interno** com a finalidade de realizar as correções das irregularidades formais evidenciadas nos achados da Auditoria, evitar a repetição das diversas ocorrências acima relatadas e, enfim, para alcançar os fins estabelecidos no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

Que este Tribunal **DETERMINE** a remessa de cópia do presente Parecer Prévio e da Ata da respectiva Sessão Plenária em que deu a deliberação **à CCI da Área**, para conhecimento e adoção de providências quanto aos fatos ali contidos.

Por derradeiro, que seja **DETERMINADA**, por fim, a irrestrita observância dos artigos 214 e seguintes do novel Regimento Interno deste Colegiado.

Eis o voto, após os adendos realizados em Sessão, acolhidos à unanimidade.

Alexandre Lessa Lima
Conselheiro Relator