



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PROCESSO : 007658/2019
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Malhador
ASSUNTO : 0045 – Contas Anuais de Governo
RESPONSÁVEL : Elayne Oliveira de Araújo
ADVOGADO(S) : Layana Tyara Campos Dertônio – OAB/SE nº 4.990
Letícia Cabral Melo Sobral – OAB/SE nº 7.639
Mamede Fernandes Dantas Neto – OAB/SE nº 1.814
Jamille de Jesus Rodrigues – OAB/SE nº 8.879
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : Luis Alberto Meneses – Parecer nº 449/2020
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO TC 3425 PLENO

EMENTA: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Malhador. Exercício Financeiro de 2018. Falhas formais. Emissão de Parecer Prévio recomendando a Aprovação com Ressalva. Expedição de 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 **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Malhador, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade de Elayne Oliveira de Araújo, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 25 de março de 2021.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

Relatora

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Malhador, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade de Elayne Oliveira de Araújo.

Autuadas as informações e após a análise de toda documentação, a equipe técnica da 1ª CCI expediu o Parecer nº 117/2020 (fls. 795/817), no qual concluiu que as Contas apresentavam irregularidades. Ao fim, sugeriu a citação da gestora responsável e também de Ellyne Carla Oliveira de Araújo, Secretária Municipal de Controle Interno.

Devidamente citadas às fls. 822/825, Ellyne Carla Oliveira de Araújo apresentou defesa, com juntada de documentos às fls. 826/830. Já Elayne Oliveira de Araújo defendeu-se às fls. 832/880.

Às fls. 883/2036, a gestora responsável Elayne Oliveira de Araújo apresentou informações complementares.

Após análise das defesas, a equipe técnica lançou o Parecer nº 516/2020 (fls. 2042/2070), detectando a permanência das seguintes falhas e irregularidades:

- Déficit orçamentário no exercício equivalente a um montante de R\$ 705.899,23 (setecentos e cinco mil, oitocentos e noventa e nove reais e vinte e três centavos);
- Ausência de registro, controle e conseqüente acompanhamento da dívida ativa;
- Baixa arrecadação (receita prevista com a arrecadada);
- Déficit financeiro no exercício equivalente a um montante de R\$ 999.669,33 (novecentos e noventa e nove mil, seiscentos e sessenta e nove reais e trinta e três centavos);

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3425

- Ausência de realização e contabilização de despesas relativas a Obrigações Patronais – INSS no valor de R\$ 843.840,15 (oitocentos e quarenta e três mil, oitocentos e quarenta reais e quinze centavos);
- Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União;
- Subsídio do Vice-prefeito para a legislatura de 2017/2020, fixado a maior pela Lei nº 465/2016;
- Pagamentos em excesso do Vice-Prefeito no valor de R\$ 15.999,96 (quinze mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e seis centavos);
- Controle Interno exerceu as atribuições de executar, contabilizar, controle das operações e de fiscalizar, demonstrando total inexistência de segregação de funções.

Por fim, a CCI oficiante sugeriu as seguintes recomendações:

- Aprimoramento da gestão da Administração Pública, através da estruturação de um sistema de controle interno;
- Efetuar o devido registro dos valores inscritos em precatórios e atualização do Balanço Patrimonial.

Por fim, opinou pela exclusão de Ellyne Carla Oliveira de Araújo (Secretária Municipal de Controle Interno) do rol de interessados e pela emissão de Parecer Prévio pela Rejeição das Contas, conforme art. 43, inciso III, da Lei Complementar nº 205/2011, c/c o art. 91, inciso III, do Regimento Interno.

Às fls. 2073/2074, a gestora responsável foi intimada para manifestar-se sobre as informações técnicas expostas no Parecer *retro*, tendo protocolado defesa complementar às fls. 2075/2088.

Após análise, a CCI oficiante concluiu que as razões finais apresentadas pela responsável *“não trouxeram elementos novos capazes de modificar o*

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3425

entendimento anterior”, comungando, portanto, do opinativo técnico prévio pela Rejeição das Contas.

Instado a se manifestar, o ilustre representante do *Parquet* de Contas, Procurador Luis Alberto Meneses, através do Parecer nº 449/2020 (fls. 2100/2106), opinou pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas, bem como pela Representação à Receita Federal e ao Ministério Público Estadual. Por fim, sugeriu pela autuação como processo de destaque da documentação referente a fixação a maior do subsídio do Vice-Prefeito para a legislatura de 2017/2020 e pagamento em excesso ao Vice-Prefeito.

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, a conduta do gestor como agente político examinando a obediência aos Princípios da Eficácia, Eficiência, Efetividade e Proporcionalidade, bem como às demais formalidades legais, no planejamento e execução das finalidades orçamentárias.

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

- Déficit orçamentário equivalente a um montante de R\$ 705.899,23 (setecentos e cinco mil, oitocentos e noventa e nove reais e vinte e três centavos).

A CCI oficiante observou que o resultado orçamentado no exercício de 2018 foi um déficit no valor de R\$ 705.899,23 (setecentos e cinco mil, oitocentos e noventa e nove reais e vinte e três centavos), obtido pela diferença entre todas as receitas arrecadadas com todas as despesas empenhadas. Verificou-se um comprometimento com despesa maior que a receita orçamentária, resultando num coeficiente de resultado orçamentário de 0,98% (fl. 797), estando, portanto, em desacordo com o art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 47 e 48 da Lei Federal nº 4.320/64.

Em sua defesa, a responsável limitou-se a argumentar que o apontamento não é capaz, de *per si*, macular as Contas, sobretudo quando não se tratar de último ano de gestão.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3425

Sendo assim, mantenho a irregularidade, tendo em vista que a defesa não foi capaz de saná-la. Quanto ao juízo conclusivo do Parecer Prévio, este será emitido ao final, levando em consideração todos os apontamentos remanescentes.

- Ausência de registro, controle e consequente acompanhamento da dívida ativa.

- Baixa arrecadação (receita prevista com a arrecadada).

Ao analisar o Balanço Patrimonial (fls. 125/126), a CCI observou a ausência de registro da conta Dívida Ativa.

O demonstrativo contendo o valor acumulado da Dívida Ativa de 2018 no valor de R\$ 158.107,87 (cento e cinquenta e oito mil, cento e sete reais e oitenta e sete centavos – fl. 321) encontra-se sem o devido detalhamento da composição dos 50 maiores devedores inscritos na dívida ativa tributária e não tributária, conforme dispõe o art. 3º, letra “c”, item 33 da Resolução TC nº 222/2002.

À fl. 23, consta encaminhamento do relatório firmado pela Prefeita destacando as providências tomadas para eliminar a sonegação, racionalizar a arrecadação e cobrar a dívida ativa (art. 3º, letra “c”, item 34, da Resolução TC nº 222/2002), contendo apenas declarações genéricas.

Consta, à fl. 322, Relatório de Cobrança da Dívida Ativa, também firmado pela Prefeita com as “medidas adotadas em relação à cobrança da dívida ativa” (art. 3º, letra “c”, item 4, da Resolução TC nº 222/2002), contendo também apenas declarações genéricas, que não explicitam, de fato, as providências tomadas.

Ademais, conforme demonstrado na tabela de fl. 800, a arrecadação prevista foi baixa (apenas R\$ 11.500,00 – onze mil e quinhentos reais) e a efetiva arrecadação foi inexistente.

Em sua defesa, a gestora não apresentou argumentos.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº **3425**

Entendo que sem um relatório detalhado das ações tomadas não há como saber se o gestor cumpriu com sua obrigação de arrecadar receitas para o Município. Nos termos do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a previsão e efetiva arrecadação são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, razão pela qual considero mantido os apontamentos.

- Déficit financeiro no exercício equivalente a um montante de R\$ 999.669,33 (novecentos e noventa e nove mil, seiscentos e sessenta e nove reais e trinta e três centavos).

Conforme tabela acostada à fl. 801, há, de despesas inscritas em restos a pagar processados, decorrentes dos exercícios de 2014 a 2018, um total de R\$ 1.820.047,69 (um milhão, oitocentos e vinte mil, quarenta e sete reais e sessenta e nove centavos).

Ademais, observou-se um passivo financeiro relativo a consignações no valor de R\$ 87.219,40 (oitenta e sete mil, duzentos e dezenove reais e quarenta centavos).

Assim, o total das obrigações de curto prazo (restos a pagar processados somado às consignações) chega ao valor de R\$ 1.907.267,09 (um milhão, novecentos e sete mil, duzentos e sessenta e sete reais e nove centavos).

Por outro lado, a disponibilidade financeira ao fim do exercício foi de R\$ 2.856.840,76 (dois milhões, oitocentos e cinquenta e seis mil, oitocentos e quarenta reais e setenta e seis centavos), ou seja, capaz de cobrir as obrigações de curto prazo.

Ao analisar a tabela de fl. 801, verifico que a CCI se equivocou no somatório dos valores que compõem as obrigações de curto prazo. Apesar do analista ter corretamente definido que se trata da soma dos restos a pagar processados às consignações, equivocou-se no cálculo, resultando no presente apontamento de indisponibilidade financeira, o qual merece ser sanado.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3425

Sendo assim, constato que a disponibilidade financeira ao fim do exercício, no valor de R\$ 2.856.840,76 (dois milhões, oitocentos e cinquenta e seis mil, oitocentos e quarenta reais e setenta e seis centavos), é capaz de cobrir as obrigações de curto prazo, de modo que sanado o presente apontamento.

- Ausência de realização e contabilização de despesas relativas a Obrigações Patronais – INSS no valor de R\$ 843.840,15 (oitocentos e quarenta e três mil, oitocentos e quarenta reais e quinze centavos).

Quanto a este item, trago para análise alguns pontos ressaltados pelo *Parquet* de Contas, em seu opinativo, tendo em vista sua boa qualidade técnica:

O valor da contribuição patronal não pode ser calculado da forma exposta pelo órgão técnico deste Tribunal (tabela, fl. 1039), aplicando o percentual de 20% sobre o total da despesa c/ pessoal sem os encargos sociais, pois há verbas contidas na despesa c/ pessoal que são eventuais e/ou indenizatórias, não incidindo, portanto, a contribuição previdenciária; não se pode concluir o que a CCI concluiu, pois não consta, nos autos, as folhas de pagamento e as GFIPs/SEFIPs do exercício;

(...)

Indício da ausência de contabilização e pagamento das obrigações patronais não pode interferir no julgamento ou no parecer prévio de contas anuais; explico-me: sendo indício, porque não houve a participação de autoridade fiscal, como exigido pela lei, dele somente pode decorrer a representação para a Receita Federal para as providências cabíveis na sua esfera de competências; uma vez que a autoridade fiscal verifique a ausência de contabilização e de pagamento das obrigações previdenciárias e aplique a penalidade cabível (dano), nesse momento, o controle externo terá não mais um indício, mas uma irregularidade capaz de motivar a rejeição das contas e capaz de responsabilizar pessoalmente o gestor pelo dano causado.

Observo que os argumentos trazidos pelo *Parquet* merecem guarida. Em que pese a CCI tenha observado indícios de omissão de contabilização das

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3425

obrigações patronais, tratam-se apenas de indícios, vez que a Coordenadoria não tem acesso à documentação necessária para chegar à certeza de tal afirmação.

O “indício” está no campo da incerteza, não podendo, portanto, ser capaz de sustentar uma irregularidade no âmbito do processo de Contas.

Sendo assim, acompanho o Ministério Público de Contas e desconsidero e presente apontamento. Porém, mantenho a Representação à Delegacia da Receita Federal para apuração dos indícios verificados.

- Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União.

Consta, à fl. 328, Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, com código de controle da certidão: 302B.1CAC.A950.7B39, com data de validade de 26/12/2018.

Nos termos do art. 3º, letra “c”, item 40 da Resolução TC nº 222/2002, a certidão de regularidade com o instituto previdenciário deve com validade até 31 de dezembro.

A gestora não apresentou defesa, razão pela qual mantenho o apontamento como falha formal.

- Subsídio do Vice-prefeito para a legislatura de 2017/2020, fixado a maior pela Lei nº 465/2016.

- Pagamentos em excesso do Vice-Prefeito no valor de R\$ 15.999,96 quinze mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e seis centavos).

Os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais para a legislatura de 2017/2020 foram fixados pela Lei Municipal nº 465/2016, no valor de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) para o Prefeito, R\$ 12.000,00 (doze mil reais) para o Vice-Prefeito e R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) aos Secretários e Procurador-Geral do Município. Deste modo, observa-se que o subsídio fixado para o Vice-Prefeito está em desacordo ao estabelecido pelo art. 13, inciso VI, alínea “a”, da

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3425

Constituição do Estado de Sergipe, que determina que a remuneração do Vice-Prefeito nunca será superior a dois terços da remuneração do Prefeito.

Pois bem. Inicialmente ressalto que nos termos do art. 29, inciso V da Constituição Federal, a Lei que fixa os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais é de iniciativa da Câmara Municipal, não podendo, portanto, ser atribuída má-fé à gestora.

Ademais, uma vez que a Lei Municipal nº 465/2016 não foi declarada inconstitucional, a mesma possui presunção de legalidade e constitucionalidade, com existência válida, produzindo efeitos na ordem jurídica, com obrigatoriedade e exequibilidade. Assim, o pagamento do subsídio acima do teto constitucional estava revestido de fundamento legal, não podendo recair culpa sobre a gestora.

Nesse sentido é a jurisprudência dominante desta Corte, que isenta de responsabilização os gestores que agiram com base em Lei que não foi declarada inconstitucional.

No Parecer Prévio nº 2894, exarado nos autos do Processo TC 000853/2009, decidiu-se que *“se a fixação [do subsídio] for inconstitucional, deverá ser apreciada em processo próprio, sendo que a Lei somente perderia seus efeitos após a declaração de inconstitucionalidade”*.

Além disso, observo boa-fé objetiva por parte da Prefeita, que assim que tomou ciência da inconstitucionalidade do dispositivo, provocou a Câmara Municipal para reforma da Lei e readequação do subsídio do Vice-Prefeito ao limite constitucional (fls. 2085/2088). Ou seja, a gestora não se omitiu ao ter conhecimento da irregularidade, provocando o Legislativo para sanar a questão.

Deste modo, considerando o entendimento prevalente desta Corte de que os gestores não podem ser responsabilizados pelo estrito cumprimento de Leis que não foram declaradas inconstitucionais, entendo sanado o presente apontamento.

- Controle Interno exerceu as atribuições de executar, contabilizar, controle das operações e de fiscalizar, demonstrando total inexistência de segregação de funções.

A estrutura da Secretaria Municipal de Controle Interno está contida no art. 5º da Lei nº 009/2010, que trata sobre a estrutura Administrativa do Município de Malhador. Já suas atribuições estão definidas no art. 8º da referida Lei, em conformidade com a Resolução nº 206/2001, alterada pela Resolução TC nº 226/2004.

Em análise junto ao Sistema SAGRES – Detalhamento da Folha de Pagamento e ao site da Prefeitura Municipal de Malhador, a CCI observou que Ellyne Carla Oliveira de Araújo exerce o cargo de Secretária de Controle Interno e Secretária de Finanças do Município cumulativamente. Tal situação é confirmada pela Portaria nº 093/2018, de 14/11/2018, à fl. 792.

O Princípio da segregação de funções orienta que a separação entre funções deve ocorrer na administração pública. As funções de execução e fiscalização não podem ser exercidas cumulativamente sob pena de conflito de interesse. Em síntese, quem pratica atos de gestão não pode fiscalizar a si mesmo.

Sendo assim, ante a ausência de defesa específica quanto a este apontamento, mantenho a irregularidade.

Deste modo, ante a manutenção de parte das falhas inicialmente constatadas, recomendo que o Município:

- estruture o sistema de controle interno, exercendo e executando suas atribuições definidas pelo art. 72, da Constituição Estadual, art. 74, da Constituição Federal e pela Resolução TCE/SE nº 206/2001, alterada pela Resolução TCE/SE nº 226/2004;

- estruture a política de recuperação dos créditos municipais inscritos em dívida ativa, a fim de possibilitar a arrecadação desses créditos com eficiência.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3425

Ante todo o exposto, **VOTO** pela emissão de Parecer Prévio recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Malhador, referente ao exercício financeiro de 2018, sob responsabilidade de Elayne Oliveira de Araújo, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei Complementar 205/2011, c/c o art. 91, inciso II, do Regimento Interno, **RECOMENDANDO** que o atual e os futuros gestores:

- **estruture o sistema de controle interno, exercendo e executando suas atribuições definidas pelo art. 72, da Constituição Estadual, art. 74, da Constituição Federal e pela Resolução TC nº 206/2001, alterada pela Resolução TC nº 226/2004;**

- **estruture a política de recuperação dos créditos municipais inscritos em dívida ativa, a fim de possibilitar a arrecadação desses créditos com eficiência.**

Por fim, **DETERMINO** a Representação à Delegacia da Receita Federal para que esta tome as providências que entender cabíveis em relação a apuração de indícios de omissão na contabilização das obrigações patronais.

Pela Aprovação com Ressalva. É como voto.

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;

Considerando a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

Considerando a manifestação nos termos do Parecer de nº 449/2020, do *Parquet* de Contas;

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3425

Considerando a ausência dos advogados Mamede Fernandes Dantas Neto – **OAB/SE nº 1.814**, Layana Tyara Campos Dertônio – **OAB/SE nº 4.990**, Letícia Cabral Melo Sobral – **OAB/SE nº 7.639** e Jamille de Jesus Rodrigues – **OAB/SE nº 8.879**, constantes nos autos do processo;

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 Virtual Plenária, realizada no dia 25 de março de 2021, através do link <https://tinyurl.com/ycvwum3r>, por unanimidade de votos, pela emissão de Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO COM RESSALVA das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Malhador, referente ao exercício financeiro de 2018, sob responsabilidade de Elayne Oliveira de Araújo, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei Complementar 205/2011 c/c o art. 91, inciso II, do Regimento Interno, DETERMINANDO a Representação à Delegacia da Receita Federal para que esta tome as providências que entender cabíveis em relação a apuração de indícios de omissão na contabilização das obrigações patronais e RECOMENDANDO que o atual e os futuros gestores:

- **estruture o sistema de controle interno, exercendo e executando suas atribuições definidas pelo art. 72, da Constituição Estadual, art. 74, da Constituição Federal e pela Resolução TC nº 206/2001, alterada pela Resolução TC nº 226/2004;**



Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PARECER PRÉVIO Nº 3425

- **estruure a política de recuperação dos créditos municipais inscritos em dívida ativa, a fim de possibilitar a arrecadação desses créditos com eficiência.**

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

SALA DAS SESSÕES VIRTUAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 15 de abril de 2021.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

Conselheiro **LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**
Presidente

Conselheira **SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**
Relatora

Conselheiro **CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA**
Corregedor-Geral

Conselheiro **CARLOS PINNA DE ASSIS**

Conselheiro **ULICES DE ANDRADE FILHO**

Conselheira **MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES MARINHO**

Conselheiro **FLÁVIO CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA NETO**

Fui presente:

LUIZ ALBERTO MENESES
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas